

# DOKTORI (PhD) ÉRTEKEZÉS

Gyirán Zoltán

Debrecen  
2016.

**DEBRECENI EGYETEM  
MARTON GÉZA ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI DOKTORI  
ISKOLA**

**ADÓSSÁGKEZELÉS, ADÓSSÁGRENDEZÉS AZ  
ÖNKORMÁNYZATI PÉNZÜGYEKBE**

*Készítette:*

**Gyirán Zoltán**

*Témavezető:*

**Prof. Dr. Horváth M. Tamás DSc. tanszékvezető egyetemi tanár**

A doktori program címe: Az állam és a jog változásai Közép- és Kelet-Európában

A doktori iskola vezetője: Dr. Horváth M. Tamás egyetemi tanár

A kézirat lezárva: 2016. április 15.

**DEBRECEN**

**2016.**

## NYILATKOZAT

Alulírott, Gyirán Zoltán, büntetőjogi felelősségem tudatában kijelentem, hogy a Debreceni Egyetem Marton Géza Állam- és Jogtudományi Doktori Iskolában a doktori fokozat megszerzése céljából benyújtott *Adósságkezelés, adósságrendezés az önkormányzati pénzügyekben* című értekezésem saját önálló munkám, a benne található, másoktól származó gondolatok és adatok eredeti leőhelyét a hivatkozásokban (lábjegyzetekben), az irodalomjegyzékben, illetve a felhasznált források között hiánytalanul feltüntettem.

Kijelentem, hogy a benyújtott értekezéssel azonos tartalmú értekezést más egyetemen nem nyújtottam be tudományos fokozat megszerzése céljából.

Tudomásul veszem, hogy amennyiben részben vagy egészben sajátomként mutatom be más szellemi alkotását, vagy az értekezésben hamis, esetleg hamisított adatokat használlok, és ezzel a doktori ügyben eljáró testületet vagy személyt megtévesztem vagy tévedésben tartom, a megítélt doktori fokozat visszavonható, a jogerős visszavonó határozatot az egyetem nyilvánosságra hozza.

Debrecen, 2016. április 15.

---

aláírás

## TÉMAVEZETŐI VÉLEMÉNY

Gyirán Zoltán: *Adósságkezelés, adósságrendezés az önkormányzati pénzügyekben*  
című doktori (PhD) értekezéséről

A pénzügyi föderalizmus a kormányzati szintek között finanszírozási kapcsolatok olyan rendszere, amelyik a decentralizált feladatellátáshoz alapvetően szükséges döntési önállóság feltételeit a települési és területi választások útján létrehozott testületek mindegyik típusa számára biztosítani törekszik. A költségvetési és vagyonnal való gazdálkodás folyamatai ebben a megközelítésben a közösségi rendeltetés oldaláról nyernek társadalmi értelmet.

Az így megszerezhető rendelkezési mozgástér azért még nem minden. Kell hozzá a fejlődés, illetve a korrekciók esélye, amihez, Széchenyi óta biztosan tudjuk, elengedhetetlen – a hitel. Az adósság lehet jó, és lehet rossz. Egy biztos, hitelfelvétel felelős vállalásának kiiktatásával gazdasági és általában társadalmi döntési önállóságnak aligha lehet valóságos esélye.

Gyirán Zoltán közigazgatási szakember, gyakorló jegyző, aki a települési adósságkezelés problémáival, konfliktusaival napi szinten szembesült. Minden elismerést megérdemel, amiért ezeket a nehézségeket képes egyidejűleg rendszerben gondolkodva szemlélni, elemezni. Sőt, több szinten megfogalmazott, adatolt következtetései fontos tanulságokat hordoznak a szakmai közönség tágabb köre számára is.

A disszertáció három kategóriára épül: a helyi önkormányzati adósságkezelés, az adósságrendezés és az adósságkonszolidáció fogalmaira.

Az adósságkezelés alkalmat ad a kormányzati szintek közötti pénzügyi kapcsolatok elméleti közegében a vizsgált jelenségek elhelyezésére, kiterjedt értelmezésére. A téma így rendszertani és nemzetközi kitekintésű kontextusba kerül. Egyúttal a hazai rendszerváltást követő fejlemények nem egyszerűen kronologikus, hanem a vizsgált kérdések jelentőségét méltó módon kiemelő előadását követhetjük.

Az értekezés kiemelkedően értékes része, törzse a magyarországi adósságrendezési eljárások földolgozása. A szerző teljes körű adatbázist állított össze. Tipizálta az eseteket. Elvégezte a jogi eljárások rendszerbe sorolását is jogszabály-helyi hivatkozások alapján. Mindemellett még célzott és különösen érdekes esettanulmányokra is futotta erejéből. Földolgozása ugyanakkor egyáltalán nem öncélú. Híven mutatja következteté-

sül, hogy az adósságrendezés szabályozott eljárása a hitelezés gazdálkodást megalapozó működésének nélkülözhetetlen, tehát rendes eszköze. Erre vonatkozóan a hazai ügyek összessége a kilencvenes évek közepe óta jó példával szolgált. A kérdés empirikus elemzése a disszertáció eredeti új tudományos eredménye.

A munka további része a magyarországi adósságkonszolidációt foglalja össze és elemzi. Aktuális a feldolgozás, egyben az a dolgozat gondolatmenetébe kiválóan beillesztésre került. Az adósságrendezés valójában nem a szabályozott adósságkezelés következménye, hanem a hitelképesség megszűnésének deklarációja. Ami pedig azért veszélyes rendszertani szempontból, mert akkor a hitel maga is kétségessé válik, függetlenül a felhasználás rendeltetésszerű voltára, avagy éppenséggel annak hiányára nézve.

A jelöltnek értékezésen kívüli tudományos munkássága is megfelel a PhD-fokozat elnyerésével kapcsolatos követelményeknek. Több éve számos tanulmányt készített, terepmunkán és ún. résztvevő megfigyelésen alapuló, maga szervezte kutatási projekteket hajt végre. Gyakorlati szakemberként egyúttal ténylegesen felhasználja szakmai ismeretségeit, alkalmazhatja következtetéseit; illetve a tudományos és tanári munkában támaszkodhat közvetlen tapasztalataira, az azokból leszűrt tanulságokra.

A dolgozatban a forráskezelés korrekt. A szerző szakirodalmi érdeklődése és ismeretei megfelelnek a szerteágazó problémakör értelmezéséhez nélkülözhetetlen komplexitás követelményének. A széleskörű metodológiai alkalmazási gyakorlatot követelő téma átlátása, feldolgozása és kezelése ugyancsak korrekt, sőt újszerű.

Mindezen szempontok és értékelések alapján javaslom a jelölt számára a PhD-fokozat odaítélését.

Debrecen, 2016. április 15.

**Prof. Dr. Horváth M. Tamás, DSc**  
egyetemi tanár

# TARTALOMJEGYZÉK

Tartalomjegyzék .....	6
Ábrák jegyzéke .....	11
Táblázatok jegyzéke .....	12
Bevezető gondolatok .....	14
<b>I. RÉSZ: ELMÉLETI ALAPVETÉSEK .....</b>	<b>20</b>
<b>1. Önkormányzatiság az államalapítástól a rendszerváltásig (1000-1990) .....</b>	<b>20</b>
<b>2. A magyar önkormányzati gazdálkodás sajátosságai a rendszerváltástól a feladatfinanszírozás bevezetéséig (1990-2013) .....</b>	<b>24</b>
2.1. A pénzügyi föderalizmus és a decentralizáció .....	25
2.2. Az önkormányzati rendszer létrehozása .....	28
2.3. Az önkormányzatiság elvei .....	29
2.4. A társulások .....	32
<b>3. Az önkormányzati finanszírozási rendszer átalakításának alternatívái és az ön- kormányzatok finanszírozásának modelljei .....</b>	<b>33</b>
3.1. Az önkormányzati finanszírozási rendszer átalakításának alternatívái .....	33
3.2. Az önkormányzatok finanszírozásának modelljei .....	35
3.3. A forrásszabályozási modell meghatározó tényezői .....	36
3.3.1. Az önkormányzati vagyon .....	36
3.3.2. Az önkormányzati bevétel .....	40
3.3.3. A normatív támogatások rendszere .....	41
3.3.4. A megosztott személyi jövedelemadó .....	41
3.3.5. Az önkormányzati saját bevétel .....	45
3.3.6. A hátrányos helyzetű önkormányzatok támogatása .....	47
3.4. Az önkormányzati költségvetés .....	50
3.5. Az önkormányzati gazdálkodás ellenőrzése .....	52
3.6. A forrásszabályozási modell lezárása .....	55
<b>4. Az önkormányzati rendszer reformja .....</b>	<b>58</b>
4.1. A megyei szint átalakítása .....	59
4.2. A járások létrehozása .....	60
4.3. A kistérségek továbbműködése .....	61

4.4. A közös önkormányzati hivatalok felállítása .....	62
<b>5. Az önkormányzatok, a számlavezető pénzügyintézetek és a banki szolgáltatók ....</b>	<b>64</b>
5.1. Az önkormányzatok számlavezetése .....	64
5.2. A hitelintézetek útján történő forrásbevonás és következményei .....	64
<b>6. Az önkormányzati eladósodás modelljei .....</b>	<b>68</b>
6.1. A piac által szabályozott modell .....	68
6.2. A központilag korlátozott modell .....	68
6.3. A szabályalapú modell .....	69
6.4. A kooperatív modell .....	69
<b>7. A szubszuverén szint hiányfinanszírozása .....</b>	<b>72</b>
<b>8. Az adósságkezelés és az adósságrendezés összefüggései .....</b>	<b>75</b>
<b>II. RÉSZ: AZ ÖNKORMÁNYZATI ADÓSSÁGRENDEZÉSI ELJÁRÁS .....</b>	<b>78</b>
<b>1. A csódtól az adósságrendezésig .....</b>	<b>78</b>
1.1. A csőd fogalmának értelmezése .....	78
1.2. A liberális vagyongazdálkodás következménye .....	81
1.3. Az európai szabályozás .....	84
1.4. Az Amerikai Egyesült Államok csődtörvénye .....	85
1.5. A magyar szabályozás .....	95
1.6. A folyamatosan változó szabályozás .....	96
<b>2. Adósságrendezés Magyarországon .....</b>	<b>97</b>
2.1. Az eljárások száma .....	97
2.2. Az eljárások megyék szerinti megoszlása .....	102
2.3. Az eljárások lakosságszám szerinti megoszlása .....	104
2.4. Az eljárások időtartama .....	106
2.5. Az eljárás alá került önkormányzatok adósságának mértéke .....	109
2.6. Az eljárás alá került városok .....	111
<b>3. Az adósságrendezési eljárások okai .....</b>	<b>113</b>
3.1. A látens fizetéképtelenségi helyzet .....	115
3.2. Az adósságrendezés okai .....	119
3.2.1. Szállítói tartozások .....	119
3.2.2. A rendszerváltást követően indult beruházások finanszírozhatatlansága	120
3.2.3. Jogtalan áfa-visszaigénylés, illetőleg áfa fizetési kötelezettség	

elmaradása .....	120
3.2.4. Az Állami Számvevőszék ajánlásainak figyelmen kívül hagyása .....	121
3.2.5. A devizaalapú kötvénnyel történő finanszírozás következményei .....	121
3.2.6. Állami támogatás visszafizetése .....	122
3.2.7. A moratórium után kezdeményezett eljárások .....	122
3.2.8. A fejlesztési kényszer .....	123
3.2.9. A működés és a fejlesztés hitelekkel történő finanszírozása .....	124
3.2.10. Szállítóval történő elszámolási vita .....	125
3.2.11. Az önként vállalt és kötelező feladatokhoz való ragaszkodás .....	125
3.2.12. Szakértelem, számviteli szabályok megszegése, belső ellenőrzés hiánya .....	125
3.2.13. A képviselő-testület politikai megosztottsága .....	126
3.2.14. Készfizető kezességvállalás .....	126
3.2.15. A jegyző szerepe .....	127
3.2.16. A közszféra és magánszféra keveredése .....	128
3.2.17. Munkaügyi vita .....	128
3.2.18. Bűncselekmény .....	129
3.3. Az önkormányzatok adósságrendezési okainak tipizálása .....	134
<b>4. Az adósságrendezési eljárások szereplői .....</b>	<b>135</b>
4.1. A bíróság .....	135
4.1.1. Az eljárás megindítása vagy megszüntetése .....	135
4.1.2. Az adósságrendezés megindítása .....	139
4.1.3. Az adósságrendezés befejezése egyezség által .....	142
4.1.4. Az önkormányzati vagyon felosztása .....	146
4.1.5. Az eljárást befejező végzés anomáliája .....	150
4.2. A pénzügyi gondnok .....	152
4.2.1. A pénzügyi gondnok kiválasztása és kijelölése .....	153
4.2.2. Pénzügyi gondnokként eljáró gazdasági társaságok és megbízottaik .....	155
4.2.3. A pénzügyi gondnok díjazása .....	158
4.2.4. A pénzügyi gondnok névjegyzékből való törlése .....	161
4.2.5. A pénzügyi gondnok feladatai .....	162
4.2.6. Kifogás a pénzügyi gondnok intézkedése ellen .....	164
4.2.7. A pénzügyi gondnok más országok szabályozásában .....	165



4.2.8. A képviselő kérdés	168
4.3. A hitelezők	168
4.3.1. A hitelező szerepe az eljárás megindításában	170
4.3.2. A hitelezők és a pénzügyi gondnok	174
4.3.3. A hitelezők szerepe az egyezségi tárgyalás során	176
4.3.4. A hitelezők és a vagyon bírósági felosztása	179
<b>III. RÉSZ: AZ ÖNKORMÁNYZATOK ADÓSSÁGKONSZOLIDÁCIÓJA ....</b>	<b>183</b>
<b>1. Puha költségvetési korlát vagy kimentés</b>	<b>183</b>
<b>2. Az adósságkonszolidációt megalapozó kormányzati intézkedések</b>	<b>187</b>
<b>3. Az Állami Számvevőszék szerepe az adósságkonszolidáció előkészítésében ...</b>	<b>190</b>
<b>4. A magyar önkormányzatok adósságállománya</b>	<b>193</b>
<b>5. Az önkormányzati adósságkonszolidáció menete</b>	<b>196</b>
5.1. A megyék konszolidációja	196
5.2. Az ötezer fő alatti települési önkormányzatok konszolidációja	197
5.3. Az ötezer fő fölötti települési önkormányzatok konszolidációja	200
5.4. A városok 2014. évi konszolidációja	208
5.5. A főváros konszolidációja számokban	211
<b>6. A konszolidálatlanok jutalmazása</b>	<b>212</b>
<b>7. Az önkormányzati konszolidáció elméleti következtetései</b>	<b>216</b>
7.1. A puha költségvetési korlát szükségességének kormányzati indoka	216
7.2. Az önkormányzati konszolidáció tényleges oka: a „bársonyos” centralizáció	218
7.3. A központilag korlátozott modell beágyazódása	221
<b>IV. RÉSZ: ESETTANULMÁNYOK</b>	<b>223</b>
<b>1. Heves Megye Önkormányzatának adósságrendezési eljárása</b>	<b>223</b>
1.1. A Heves Megyei Önkormányzat pénzügyi kondíciói 2010-ben	223
1.2. A megyei adósságrendezési eljárás	225
1.3. A megyei önkormányzat számlavezetése	229
1.4. Az adósságrendezési törvény 2011. évi módosításai	230
1.6. Az eljárás megszűnésének egyedi esete	232
<b>2. Gelse Község Önkormányzatának adósságrendezési eljárása</b>	<b>233</b>
2.1. Az eljárás megindítása	234

2.2. A hitelezői igények .....	235
<b>Összegzés .....</b>	<b>238</b>
<b>Felhasznált irodalom jegyzéke .....</b>	<b>245</b>
<b>Felhasznált elektronikus források .....</b>	<b>259</b>
<b>Felhasznált jogszabályok .....</b>	<b>262</b>
<b>Summary .....</b>	<b>265</b>

## ÁBRÁK JEGYZÉKE

1. ábra	A személyi jövedelemadó megosztása 1993-2010 .....	44
2. ábra	A helyi önkormányzatok helyi adóbevételei kistérségek szerint 1993-2010 ..	46
3. ábra	A költségvetési támogatások fő csoportjai 2002-2012 .....	48
4. ábra	A működésképtelen önkormányzatok támogatása 1993-2012 .....	49
5. ábra	Az önkormányzati hitelfelvételek 1993-2010 .....	53
6. ábra	Az önkormányzatok hitel-betét mutatója 1992-2010 .....	67
7. ábra	Az adósságrendezési eljárással érintett települések megyék szerinti megoszlása .....	103
8. ábra	Az adósságrendezési eljárás folyamata .....	147
9. ábra	A helyi önkormányzati szektor kötvénykibocsátásai 2006-2008 .....	190
10. ábra	A helyi önkormányzatok adósságállományának alakulása 1990-2010 .....	194

## TÁBLÁZATOK JEGYZÉKE

1. táblázat	A magyar önkormányzatok közigazgatási cím szerinti megoszlása .....	29
2. táblázat	A költségvetési szervek száma az önkormányzati rendszerben .....	63
3. táblázat	Új kötvénykibocsátások Magyarországon 2006-2010 .....	71
4. táblázat	A helyi önkormányzati rendszerek Európában .....	75
5. táblázat	Az Amerikai Egyesült Államok önkormányzati rendszere 2012 .....	86
6. táblázat	Az 1996-ban indult önkormányzati adósságrendezési eljárások .....	98
7. táblázat	Az adósságrendezéssel érintett önkormányzatok abc-rendben 1996-2015	98
8. táblázat	Az adósságrendezési eljárások évek szerinti megoszlása 1996-2014 .....	100
9. táblázat	Az adósságrendezéssel érintett önkormányzatok az eljárás időrendje szerint .....	101
10. táblázat	Az adósságrendezési eljárások megyék szerinti megoszlása .....	103
11. táblázat	Az adósságrendezési eljárás alá vont települések lakosságának szerinti megoszlása .....	105
12. táblázat	Az adósságrendezéssel érintett önkormányzatok lakosságának az eljárás megindításának időpontjában .....	105
13. táblázat	Az egyes adósságrendezési eljárások időtartama .....	107
14. táblázat	A kétszáz napnál rövidebb ideig tartó adósságrendezési eljárások .....	109
15. táblázat	Az ezer napnál tovább tartó adósságrendezési eljárások .....	109
16. táblázat	Az adósságrendezéssel érintett önkormányzatok adósságának mértéke az eljárás megindításakor .....	110
17. táblázat	A kétmilliárd forintnál több adósságot felhalmozó adósságrendezési eljárás alá került önkormányzatok .....	111
18. táblázat	A tízmillió forintnál kevesebb adósságot felhalmozó adósságrendezési eljárás alá került önkormányzatok .....	111
19. táblázat	Az adósságrendezési eljárással érintett városok 1999-2013 .....	112
20. táblázat	Az egy lakosra jutó adósság mértéke az eljárással érintett városok esetében 1999-2013 .....	113
21. táblázat	Az adósságrendezési eljárások egyedi okai Magyarországon .....	116
22. táblázat	Az önkormányzati adósságrendezési eljárásokkal kapcsolatba hozható bűncselekmények és gyanúsítottjaik .....	130
23. táblázat	Az adósságrendezési eljárást kiváltó okok típusai .....	133

24. táblázat	Az önkormányzati adósságrendezési eljárásban hozható bírói döntések és cselekmények .....	137
25. táblázat	Az adósságrendezési eljárás elrendelésének időtartama .....	140
26. táblázat	Az adósságrendezési eljárás elrendelésének időtartama a városoknál ...	142
27. táblázat	A helyi önkormányzatok működési támogatása az adósságrendezés időtartama alatt 1996-2013 .....	143
28. táblázat	Az egyezséggel végződő adósságrendezési eljárások .....	144
29. táblázat	A vagyonfelosztással végződő adósságrendezési eljárások .....	149
30. táblázat	Az 1996. évi XXV. törvény egyes kiemelt jogintézményei .....	152
31. táblázat	A kijelölt pénzügyi gondnok nevében eljáró személy(ek) .....	156
32. táblázat	A pénzügyi gondnok személyének változása .....	157
33. táblázat	A bíróság által meghatározott pénzügyi gondnoki díj az egyes eljárások során .....	160
34. táblázat	A hitelezők által kezdeményezett adósságrendezési eljárások 2005-2015 .....	172
35. táblázat	A hitelezők eljárási cselekményei az önkormányzati adósságrendezési eljárásban .....	180
36. táblázat	A GDP növekedésének intervalluma Magyarországon 2013-2015 .....	189
37. táblázat	Az önkormányzatok tisztán hazai fejlesztési célú támogatása 2006-2010 .....	192
38. táblázat	Az önkormányzatok adósságállománya 2006-2010 .....	194
39. táblázat	Az önkormányzati adósságállomány alakulása 2005-2013 .....	195
40. táblázat	Az ötezer lakos fölötti önkormányzatok adósságkonszolidációja megyénként .....	205
41. táblázat	A megyeszékhely városok adósságkonszolidációjának alakulása .....	206
42. táblázat	A magyar önkormányzatok adósságkonszolidációja 2011-2014 .....	208
43. táblázat	A fővárosi kerületek átvállalt adóssága .....	211
44. táblázat	A takarékos önkormányzatok által „ elvesztett nemzeti ajándék ” becslése .....	214
45. táblázat	Gelse Község Önkormányzatának adósságrendezési eljárása során benyújtott hitelezői igények .....	236
46. táblázat	Az önkormányzatok 2011-2014. évi konszolidációjának érvei és ellenérvei	243

## BEVEZETŐ GONDOLATOK

Kutatásom *célja* a magyarországi helyi önkormányzatok adósságkezelése, adósságkonszolidációja és adósságrendezése pénzügyi jogi aspektusainak feltárása.

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 közügyek 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 vizsgálata nyomán megállapítható, 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 változásaiból 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 (a 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 vagyonszerzés mellett pedig megjelent az eladósodás, és – 1996 óta – már beszélhetünk „csődbe ment”, azaz adósságrendezési eljárás alá vont önkormányzatokról is. A liberális pénzügyi szabályozás ellenére a kötelező közfeladatok „becsempészett” szaporodása ellehetetleníti önkormányzataink működését, ezzel csökkentve tényleges autonómiájukat, s ezáltal „megrendítve” az állampolgárok elégedettségét.

E jelenségek az ország általános gazdasági helyzetén kívül 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 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 társulások létrehozásával 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 (népeségcsökkenés, 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 pedig a helyi – vagyongazdálkodás problémáival. Gondolhatunk az egymás után indult önkormányzati adósságrendezési eljárásokra, vagy a „kétes” kimenetelű állami beruházásokra.

A kutatásom során problémaorientáltan, az adósságkezelés, az adósságkonszolidáció és az adósságrendezés szemszögéből, pénzügyi jogi aspektusból vizsgálom 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 előtérbe került, hiszen a Kormány adósságkonszolidációra irányuló törekvései és rendelkezései, valamint az önkormányzati finanszírozási rendszer gyökeres átalakítása egy új koncepció megvalósításának alapjait rakta le.

Kutatásom *tárgya* tehát a magyarországi helyi önkormányzatok adósságkezelése, adósságkonszolidációja és adósságrendezése, mint sajátos magyar szabályozás. Kutatási témám megválasztásakor az a cél vezérelt, hogy komplex és egyedi módszertani megközelítéssel feltárjam az ellentmondásokkal és megválaszolásra váró kérdésekkel teli

önkormányzati adósságkezelés pénzügyi jogi aspektusait, valamint az ennek keretein belül megvalósuló gazdaságpolitikai koordináció szabály- és eszközrendszerét.

Vizsgálódásom tárgya, ezáltal pedig értelemszerűen a dolgozat *négy fő részre* tagolható. Az első rész a dolgozat elméleti részét képezi, melyben a *fogalmi meghatározások és elhatárolások* keretében az alapvető és a dolgozat egész tartalmát átható fogalmak meghatározására kerül sor (például önkormányzati gazdálkodás, önkormányzati költségvetés). Ezen túlmenően ebben a részben a *magyar önkormányzatok gazdálkodásának sajátosságai* mellett a *szubszuverén szintek szabályozását az államberendezkedési modellek függvényében* vizsgálom. Ezen belül külön-külön vizsgálat tárgyává teszem a hitelfelvétel nemzetközi, valamint hazai szabályozását. Ezeket túlmenően az egyes szerkezeti egységek során felmerülő fogalmak tisztázására, indokolt esetben bővebb kifejtésére minden esetben az adott szerkezeti egység elején keríték sort, ezzel konkretizálva a fejezet tárgyát és tartalmát.

A dolgozat második részében az *önkormányzati adósságrendezést* elemzem. Az adósságkonszolidáció eredményei mellett a mindenkit kielégítő továbblépéshez ugyanis szükség van az eddigi eredmények meghatározására, egyedi sajátosságainak, ezen belül pedig hiányosságainak és ellentmondásainak a feltárására is. Erre tekintettel a második részben az 1996 óta „élő” önkormányzati adósságrendezés szabály- és eszközrendszerének kialakulását, időről-időre felszínre kerülő változásait, tartalmát és alapvető defektusait mutatom be.

A dolgozat harmadik részében a 2011-2014. közötti önkormányzati *adósságkonszolidáció tematikus feldolgozását* végzem el. Ennek vizsgálata több okból is indokolt lehet. Egyrészt – az adósságrendezési eljáráshoz hasonlóan – a felülről irányított adósságkonszolidáció is sajátos és egyedi megoldás az európai szabályozásban. Másrészt pedig azért fontos, mert az adósságkonszolidáció alapját képezi a napjainkban újraszabályozás alatt álló önkormányzati gazdálkodás feltételei megteremtésének. A dolgozat harmadik részének végén az önkormányzati konszolidáció elméleti összefüggéseit világítom meg. Ennek során egyrészt bemutatom a Kormány által indokként meghatározott puha költségvetési korlát szükségességét, másrészt elemzem a „*bársonyos*” *centralizációt*, mint az önkormányzati konszolidáció tényleges okát.

A dolgozat negyedik részében esettanulmányokat szerepeltetek. Ennek során bemutatom a két legérdekesebb adósságrendezési eljárást.



Az önkormányzati adósságrendezési eljárással kapcsolatosan kevés elméleti munka született az elmúlt szűk két évtizedben. Természetesen könnyebb dolgom lett volna, ha a tárgyban születtek volna kiváló tudományos értekezések, de a vizsgált időszak rövidsége miatt ez nem mondható el. Kutatni és elemezni való adat ennek ellenére akad bőven. Ezzel kapcsolatosan megkockáztatom, hogy az adott témában a „tudomány” által még szinte „érintetlen” kérdést helyezek górcső alá, mellyel a további kutatások számára fogalmazhatok meg érvényes kutatási problémákat, illetőleg megállapításokat.

A tudományos kutatásokkal kapcsolatban gyakran megfogalmazott elvárás, hogy „egy módszer nem módszer”, azaz a kutatók – ha csak lehet – többféle módszer alkalmazására törekcszenek.<sup>1</sup> A társadalomtudományokban sztenderd módon alkalmazott módszer az ún. survey-módszer, amihez elsősorban a kérdőívet és az interjút sorolják.<sup>2</sup> Kutatásom során én is készítettem egy negyvennyolc pontból álló kérdőívet, amit megküldtem minden olyan önkormányzatnak, ahol adósságrendezési eljárás zajlott. Ezen túlmenően interjút is készítettem, amely pontosította a már korábban kialakított ismereteimet.

A kérdőíves információnyújtással kapcsolatosan köszönetemet fejezem ki – a teljesség igénye nélkül – Barcsák-Nagy Beáta Dórának, Gönc Város Polgármesteri Hivatala jegyzőjének, Csák Boglárkának, a Furtai Közös Önkormányzati Hivatal jegyzőjének, László Piroskának, Gelse község jegyzőjének, Nagyné dr. Pail Mariannának, a Forrói Közös Önkormányzati Hivatal jegyzőjének, Polgáriné Dsupin Dórának, a Szikszói Közös Önkormányzati Hivatal jegyzőjének, Szabó Juditnak, a Bodrogkisfaludi Közös Önkormányzati Hivatal jegyzőjének, Vidák Istvánnak, Vizsoly község körjegyzőjének, a bátorligeti Polgármesteri Hivatal dolgozóinak, Csorba Józsefnek, Nick község polgármesterének, valamint Balázs István és Pogacsics Milán pénzügyi gondnokoknak.

Vizsgálódásom – a „fellelhető” szakirodalom áttekintésén túl – elsősorban olyan empirikus kutatáson alapult, melyet Cseh-Szombathy László és Ferge Zsuzsa<sup>3</sup> vizsgálati típusai közül a problémamegfogalmazó, vagy felderítő célú kutatások közé sorolhatnánk. Ezen vizsgálati típusnak az a jellemzője, hogy egy addig nem, vagy kevésbé ismert területen új ismereteket tár fel, illetőleg új problémákat és hipotéziseket fogalmaz meg.

---

<sup>1</sup>FÓNAI Mihály – CSIKÓS Beáta, *A társadalomtudományi kutatások lépései, avagy hogyan tervezzem meg szakdolgozatomat*, Nyíregyháza, 2002, 24.

<sup>2</sup>FÓNAI-CSIKÓSi.m. 25.

<sup>3</sup>CSEH-SZOMBATHY László – FERGE Zsuzsa (szerk.), *A szociológiai felvétel módszerei*, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1968.

A fentiekén túl kutatásom „akciókutatásnak”<sup>4</sup> is beillett, hiszen az volt a célja, hogy egy speciális, konkrét problémát megoldjon egy adott közegben.

Mindezek figyelembevételével 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 próbáltam megfogalmazni elméleti téziseket és hipotéziseket.

A kutatásaim során több feltételezésre építék. *Hipotéziseim a következők:*

- A rendszerváltást követő központi szabályozás szabad utat engedett az önkormányzatoknak vállalkozásaik és fejlesztő beruházásaik terén. Az ezekből eredő veszteséges gazdálkodás következményeiért az állami költségvetés nem tartozott felelősséggel. Az 1995. évben jelentkező – egyes önkormányzatokat súlyosan érintő – pénzügyi-gazdasági nehézségek azonban a helyi önkormányzatok adósságrendezésére készítette az Országgyűlést.
- A jogszabály előkészítői azonban nem az európai szabályozást vették alapul, hanem az Amerikai Egyesült Államok csődtörvényének 1978 óta hatályban lévő kilencedik fejezetét. Ez a hazai elképzelés, és az azt követő törvényalkotás hibás lépés volt, amit a 2010-es évek szabályozásai megpróbáltak helyrehozni.
- A kormány 2011-2014. között végrehajtott önkormányzati adósságkonszolidációja kvázi hatályon kívül helyezte az adósságrendezési törvényt, hiszen azokat az önkormányzatokat konszolidálták, akik addig felelőtlenül gazdálkodtak, s a konszolidáció következtében elkerülték az adósságrendezési eljárást.
- Az önkormányzatok konszolidációjával a kormány valódi célja az ellenkezés nélkül végrehajtott (re)centralizáció volt. A kormány ahelyett, hogy végrehajtott volna az – oly régóta ígért és tervezett – önkormányzati rendszert érintő szerkezeti reformot, az egyszerűbb utat választva „központosította” a helyi önkormányzati rendszert. Ennek következtében pedig az önkormányzati irányítást felváltotta a centralizált modell.
- 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,

---

<sup>4</sup>FALUS Iván (szerk.), *Bevezetés a pedagógiai kutatás módszereibe*, Keraban Kiadó, Budapest, 1996.

*aközponti*lag korlátozott modellben teljesedett ki a jelenlegi kormányzati ciklus idején.

Úgy gondolom, a kutatási téma *aktualitása* vitathatatlan. A 2008-ban kezdődött, szinte 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 teszi.

Erre tekintettel kutatási céloom elérése egyaránt feltételezi a hagyományos pénzügyi elméletek, valamint a hatályos pénzügyi jogi szabályok ismeretét, de nem teszi elengedhetetlenül szükségessé azok részletes – leíró jellegű – bemutatását és elemzését. Ennek következtében kutatásom során és dolgozatomban elsősorban azokra az esetekre koncentráltam, amelyek eddig nem kutatott, újszerű kérdéseket vetnek fel. Ezek kiválasztása pedig szubjektív indíttatású, és esettanulmány jellegű.

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.

A dolgozat alapját képező kutatást 2016. április 15-én zártam le.

# I. RÉSZ

## ELMÉLETI ALAPVETÉSEK

Ezen szerkezeti egység keretében az értekezés legtöbb részeleméhez kapcsolódó fogalmakat határoztam meg. Mivel kutatásom a magyar önkormányzati rendszerre irányul, elengedhetetlennek véltem, hogy röviden ne vázoljam a magyar önkormányzati rendszer kialakulását, valamint a rendszerváltás óta működő önkormányzati gazdálkodás jellemzőit. Ezen túlmenően bemutatom az önkormányzati eladósodás modelljeit, valamint a szubszuverén szint hiányfinanszírozásának Európában alkalmazott módozatait.

### 1. Önkormányzatiság az államalapítástól a rendszerváltásig (1000-1990)

A magyar önkormányzatiság kialakulása államalapításunk koráig vezethető vissza. A helyi közigazgatás és politika központja a XI. századtól a királyi vármegye volt, melynek élén a király által kinevezett ispán állt. A megye hatalma az alatta lévő közigazgatási egységek (községek, városok, járások) felé domináns jellegű volt.

A nemesi önkormányzat – a világon elsőként, Angliát is megelőzve – a XIII. században hazánkban alakult ki. Jellemzője a korszaknak, hogy a megyei nemesség részvétele a megyei közügyek intézésében jog, de egyben kötelezettség is volt. (Anyagilag független nemesek látták el ugyanis a hivatali feladatokat fizetett hivatalnokok helyett.) A legfőbb testület a megyei ösgyűlés (universalis congregatio) volt, amelyben a XV. századig nem nemesek is részt vehettek.<sup>5</sup> Ezt követően azonban a megyei önkormányzat arisztokratikus jellege dominált, ami abban is kifejeződött, hogy tényleges befolyással csupán a birtokos nemesek rendelkeztek, hiszen a vonatkozó törvények szerint megyei tisztviselővé kizárólag „vagyonos és kiváló nemes választható”. Ez pedig azt eredményezte, hogy a megyei önkormányzat sok esetben a gazdag és nagy befolyással rendelkező családok irányítása alá került.<sup>6</sup>

Magyarország a XVI. században elvesztette önállóságát. Előbb egy százötven éves török fennhatóság, majd – annak megszűntét követően – a Habsburg-birodalom irányítása nehezedett rá. Ez a helyzet a későbbiekben meghatározóvá vált a megyei önkormányzat és a központi felügyelet vonatkozásában. Ezen időszak alatt alig változott az

---

<sup>5</sup>EGYED István, *Vármegyei önkormányzat*, Budapest, 1929, 72.

<sup>6</sup>EGYEDI.m. 73.

ország állapota, s ezzel együtt hathatós hatósági tevékenységről sem beszélhetünk.<sup>7</sup> Ugyanakkor az is rögzíthető, hogy a rendi önkormányzat továbbra is a megyei nemesség féltve őrzött privilégiuma volt, amely minden olyan kezdeményezést félre dobott, amely megszilárdíthatta volna a községek és városok helyi önkormányzatiságát.

A magyar nemesség a megyei önkormányzat útján – azt használva fel fegyverül – szívós ellenállást fejtett ki mind Mária Terézia (1740-1780), mind pedig II. József (1780-1790) abszolutisztikus törekvéseivel szemben. Ennek azonban az lett a következménye, hogy a megyei tisztségekért vívott küzdelmek során háttérbe került az ország állapotának javítása, s a hatósági munka sem hagyott mély nyomokat maga után. Mint az a fentiekből is egyértelmű a rendi önkormányzat hazánkban a megyei nemesség féltve őrzött privilégiuma volt, ami meggátolta, hogy az egyes települési szinteken megszilárduljon a helyi önkormányzat.

A reformkorszakban (1825-1848) aztán a felszínre került, hogy az állam fejlődésének egyik legnagyobb akadálya a megyei nemesség ellenállása. Ezt megszüntetendő kialakult egy ún. centrista csoport, amely a francia mintát követve – a megyei önkormányzat háttérbe szorításával – centralizált polgári állam kiépítését tűzte ki célul.<sup>8</sup> A javaslatokból azonban csak az 1848-as forradalom győzelmét követően lett törvény. A megyei hatóság ideiglenes gyakorlatáról szóló 1848. évi XVI. törvénycikk ugyanis nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket, hiszen a vármegyéről „a legnagyobb óvatossággal és a legnagyobb maradisággal”,<sup>9</sup> valamint csak ideiglenes és keretjelleggel szólt, a végleges szabályozást pedig elodázva későbbre halasztotta.

A szabadságharc bukását követően Ferenc József (1848-1916) restaurálta az abszolutizmust, és osztrák mintájú közigazgatást vezetett be Magyarországon.

A kiegyezést követően jelent meg az első – 93. §-ból álló –, a köztörvényhatóságok rendezéséről szóló 1870. évi XLII. törvénycikk, amely – Kaltenbach Jenő szerint<sup>10</sup> – a következők szerint szabályozta a magyar önkormányzati rendszert:

- „A törvény sajátos módon részben helyi (települési), részben területi (megyei) önkormányzatokra vonatkozik, ugyanis törvényhatóságnak tekinti a megyéket és a nagyobb városokat.

---

<sup>7</sup>GRÜNWARD Béla, *A régi Magyarország 1711-1825.*, Budapest, 1910, 429.

<sup>8</sup>CSIZMADIA Andor, *Bürokrácia és közigazgatási reformok Magyarhonban*, Budapest, 1979, 12.

<sup>9</sup>EREKY István, *A magyar helyhatósági önkormányzat I. kötet*, Budapest, 1910, 8.

<sup>10</sup>KALTENBACH Jenő, *Az önkormányzati felügyelet*, Szerzői magánkiadás, Szeged, 1991.

- Különbséget tesz önkormányzati saját ügyek és állami ügyek között. A saját ügyekben kimondja ugyan a határozathozatal, illetve szabályalkotás jogát, illetve a költségek megállapításának és fedezetének jogát, ugyanakkor minden lényeges pénzügyi döntés csak miniszteri jóváhagyás után hajtható végre, amely gyakorlatilag megkérdőjelezi az önkormányzat gazdasági önállóságát.
- Az önkormányzat tisztviselőit, beleértve a polgármestert a városban, illetve az alispánt a megyében, maga választja, ugyanakkor a legmagasabb rangú tisztviselő, egyben a testület elnöke, a király által kinevezett főispán, akinek még jelölése sem az önkormányzati testület, hanem a belügyminiszter joga.
- Az önkormányzati testület nem nemesi ösgyűlés többé, hanem képviseleti elv alapján alakul meg, ugyanakkor érvényesül az igen antidemokratikus virilizmus, ami azt jelenti, hogy a testület felét nem választják, hanem a helyben élő, legtöbb adót fizetők alkotják.
- A törvényhatóság továbbra sem Kommunalverband, tehát nem a helyi önkormányzatok „szövetsége”, hanem egy hierarchikus felettes, akihez képest a község kevés önállósággal rendelkezik.
- A törvény szabályozza a mindeddig Magyarországon ismeretlen önkormányzati felügyeletet. A központi igazgatás jogosítványai azonban jóval túlterjednek a felügyelet fogalmán, így gyakorlatilag hierarchikus alárendeltséget valósítanak meg. Ezt támasztja alá a kormány rendelkezési joga, a legkülönbözőbb ügyekben megkövetelt engedélyezés, illetve utólagos jóváhagyás, a bírói felülvizsgálat lehetőségének hiánya. A „kormányfelügyelet” legdurvább beavatkozó jogosítványa a miniszternek a törvény 16. §-ban biztosított azon joga, hogy az önkormányzat bármely határozatának végrehajtását indoklás nélkül (!) megtilthatja.”

A fentiekből jól látszik, hogy az *első törvényhatósági törvény lényegében az 1848-as reformvázat vette alapul*, arra felépítve szabályozta a törvényhatóságok működését.<sup>11</sup>

A második törvényhatósági törvény<sup>12</sup> a kormány megsemmisítési jogának kiterjesztésével, a felirati jog korlátozásával, a főispán hatáskörének lényeges növelésével, valamint az önkormányzati testület személyzeti jogkörének jelentős csorbításával tovább növelte a központi közigazgatás irányító szerepkörét.

<sup>11</sup> Lásd erről bővebben MAGYARY Zoltán, *A közigazgatás szerepe a XX. század államában. A magyar közigazgatás szervezete működési rendje és jogi rendje*, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1942., valamint SÁRLÓS Béla, *Közigazgatás és hatalompolitika a dualizmus rendszerében*, Akadémiai Kiadó, Budapest, 1976. című munkákat.

<sup>12</sup> A törvényhatóságokról szóló 1886. évi XXI. törvénycikk.

A dualizmus korszaka a nagy háború (1914-1918) végével és az Osztrák-Magyar Monarchia széthullásával lezárult. A trianoni békeszerződés következtében létrejött Magyarországon az önkormányzatok jogi helyzete semmiben sem különbözött a korábbiaktól; azaz a XIX. század végén kialakított önkormányzati rendszer egészen a II. világháború (1939-1945) befejezéséig fennmaradt. Természetesen megindultak a szükséges reformtörekvések,<sup>13</sup> de lényeges változást nem hoztak a korszak önkormányzatiságának megreformálásában. Ennek következtében a „régí” önkormányzati rendszer öt évvel túlélte a háborút, hiszen egészen 1950-ig érvényben maradtak rendelkezései.

A Nemzeti Parasztpárt törekvéseivel szemben a Magyar Kommunista Párt a szovjet minta lemásolását, a tanácsrendszert találta az igazi és egyetlen megoldásnak. Az ezeréves megyerendszer tehát továbbra is megmaradt, de önkormányzat helyett egy erősen centralizált, hierarchikus tanácsrendszer épült ki. Az 1950-es évektől az önkormányzat eltűnt a politikai és a közigazgatási gyakorlatból, sőt a jogi-közigazgatási irodalomból is.

Ezzel kapcsolatosan azonban mindenképpen rögzíteni szükséges, hogy a tanácsrendszer bevezetését megelőző átmeneti időszakban a Magyar Kommunista Párt is úgy foglalt állást, hogy *annál erősebb az ország, minél erősebbek az önkormányzatok.*<sup>14</sup>

A Magyar Népköztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvényugyanakkor – a korszak „követelményeinek” megfelelően – jelentősen elsorvasztotta az addig funkcionáló önkormányzati rendszert. A jogalkotók az új helyi önkormányzati rendszert végrehajtó rendszerré degradálták. A leplezetlen centralizáció csak a felső akarat végrehajtóját látta a helyi demokrácia képviselőiben.

Az Alkotmány törekvései az 1950. évi első-<sup>15</sup> és az 1954. évi második<sup>16</sup> tanács törvényben teljesedtek ki valójában. A két jogszabályban olyan módon fektették le a helyi igazgatás szervezeti-működési kereteit, hogy azok megfeleljenek a centralizált állami igényeknek és elvárásoknak.

Közel húsz év múltán a harmadik tanács törvény<sup>17</sup> már lényeges módosításokat hozott a rendszerbe: törvénybe emelte az 1966-1968. között bevezetett reformtörekvések közigazgatásban megjelenő követelményeit, és újabb javaslatokat fogalmazott meg

---

<sup>13</sup> Magyary Zoltán (1888-1945), Weis István (1889-1973), Vásáry István (1887-1955), valamint Csizmadia Andor (1910-1985) munkásságára gondolhatunk elsődlegesen.

<sup>14</sup> VEREBÉLYI Imre (szerk.), *A tanácsigazgatás önkormányzati megújulása*, Budapest, ÁSZI, 1987.

<sup>15</sup> A helyi tanácsokról szóló 1950. évi I. törvény.

<sup>16</sup> A tanácsokról szóló 1954. évi X. törvény.

<sup>17</sup> A tanácsokról szóló 1971. évi I. törvény.

atanácsrendszer reformjára vonatkozóan. Ezek azonban a rendszer centralizációs szemlélete miatt nem valósulhattak meg.

A tanácsrendszer állami-jogi jellemzője a hierarchikus szerkezet és a centralizált működés volt. Az állami berendezkedés a demokratikus centralizmus alapelveire épült. Ennek konkrét megnyilvánulási formája a kettős alárendeltség volt. A horizontális és vertikális alárendeltség közül a vertikális alárendeltség volt a meghatározó. Az államszerkezetet az jellemezte, hogy nagyon gyenge volt az államhatalmi ágak egymást kiegyensúlyozó szerepe. Ebben a rendszerben a végrehajtó hatalom központi államigazgatási része túlsúlyba került. A rendkívül korlátozott helyi önállóság nem kapott bírói védelmet a központi és területi szervek jogszerűtlen beavatkozásaival szemben. Az önkormányzati kezdeményezések lassú megerősödése egyre inkább indokolta a tanácsrendszer megváltoztatását, a belső ellentmondások fokozódása egyre sürgetőbbé tette az önkormányzatok létrehozását.

A rendszer általános – társadalmi-pénzügyi-gazdasági-kulturális – válsága következtében az 1980-as évek végén elkezdődött egy reformfolyamat, melynek egyik megnyilvánulásaként egyre több szakember foglalkozott az önkormányzatok megalakításának kérdésével, ezen belül pedig természetesen nagy hangsúlyt kapott a megyerendszer<sup>18</sup> problémája is.<sup>19</sup> E folyamatot nagymértékben felgyorsította a rendszerváltás, melynek egyik eredményeként 1990. szeptember 30-án hatályba lépett a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.).

## **2. A magyar önkormányzati gazdálkodás sajátosságai a rendszerváltástól a feladatfinanszírozás bevezetéséig (1990-2013)**

Glen Wright 1997-ben úgy vélekedett, hogy „Magyarországon az 1970-es és az 1980-as években a hatósági jogok bizonyos decentralizációja, a helyi egységek konszolidációja és a szolgáltatások regionális szintre történő delegálása figyelhető meg. Ezek a kísérletek kezdetben nem voltak eredményesek, de később, az 1990-es évek elején hozzájárultak a sikeres decentralizációhoz.”<sup>20</sup>

---

<sup>18</sup> Lásd erről bővebben SZAMEL Katalin, *A megyerendszer fejlődésének története Magyarországon*, ÁSZI, Budapest, 1981. Állam és Igazgatás, 1989/9. 812-856.

<sup>19</sup> HORVÁTH M. Tamás, *Működnek-e tanács megyei szinten? Állam és Igazgatás*, 1989. április, 319-329.

<sup>20</sup> NEMEC, Juraj – WRIGHT, Glen, *Közösségi pénzügyek: Elmélet és gyakorlat a közép-európai átmenetben*, Aula, 2000, In: HORVÁTH M. Tamás, *Közösségi pénzügyek a politikai rendszerekben*, 112-113.



Egy 2014-ben megjelent tanulmány<sup>21</sup> a mára már befejeződött korszaknak minősített 1990-2012 közötti helyi önkormányzati finanszírozási rendszert a *pénzügyi föderalizmus*<sup>22</sup> gyakorlatba való átültetésének tanulságos példajaként említi. A rendszer működőképessége ugyanis megkérdőjelezhető lett volna a helyi közszolgáltatások célszerű megszervezéséhez szükséges integrációk kialakítása és finanszírozási tartalmuk felépítése nélkül. A nagyobb egységek létrehozása azonban a közigazgatás és a politika korlátai miatt nem volt megvalósítható, ami okot szolgáltatott a törvényhozó szervnek a helyi-területi feladattelepítési és finanszírozási rendszer teljes átalakításához, a tulajdonképpeni recentralizáláshoz.

## 2.1. A pénzügyi föderalizmus és a decentralizáció

A magyar önkormányzatok szabályozása és finanszírozása a rendszerváltástól kezdődően a pénzügyi decentralizáció elveit követte, ami a különböző államhatalmi szintek közötti feladat- és forrásmegosztást befolyásolta. 2013. január 1-jétől azonban a közösségi döntések legalacsonyabb szinten való meghozatalát, valamint a leghatékonyabb forrásfelhasználást félresöpörve átalakították az önkormányzati rendszert.

A területi decentralizáció gazdasági feltételeit megalapozó pénzügyi föderalizmus elméletét a kormányzatok közötti horizontális verseny és az ezzel összefüggő vertikális kapcsolatok működésének modellezésére dolgozták ki. Az elmélet megalapozója Richard Abel Musgrave (1910-2007) volt, aki 1959-ben,<sup>23</sup> majd 1989-ben<sup>24</sup> megjelentetett közpénzügyi teóriájában a közszektor szerepét vizsgálva meghatározta az államháztartási funkciókat (stabilizáció, allokáció, redisztribúció), amelyek alapján a különböző kormányzati szintek pénzügyi-gazdasági értelemben interaktív viszonyban vannak egymással.

Musgrave elméleti munkájához kapcsolódva, de már azt megelőzően Charles Mills Tiebout (1924-1968) dolgozta ki a decentralizációs szerep modellezését 1956-ban,<sup>25</sup> amely szerint az emberek ideális körülmények között a különböző önkormányzatok által

<sup>21</sup>HORVÁTH M. Tamás – PÉTERI Gábor – VÉCSEI Pál, *A helyi forrásszabályozási rendszer magyarországi példája 1990-2012.*, Közgazdasági Szemle, LXI. évfolyam, 2014. február, 121-147.

<sup>22</sup>SZALAI Ákos, *Fiskális föderalizmus. Áttekintés*, Közgazdasági Szemle, XLIX. évfolyam, 2002. május, 424-440.

<sup>23</sup>MUSGRAVE, Richard Abel, *The Theory of Public Finance*, McGraw-Hill, New York, 1959.

<sup>24</sup>MUSGRAVE, Richard Abel – MUSGRAVE, Peggy B., *Public Finance in Theory and Practice*, McGraw-Hill, New York, 1989.

<sup>25</sup>TIEBOUT, Charles Mills, „*A Pure Theory of Local Expenditures*”, *The Journal of Political Economy*, vol. LXIV Oct., no. 5, 416-424.

biztosított szolgáltatások és a helyi adóteher összevetése alapján döntenek arról, hol tudják a legkedvezőbben kielégíteni szükségleteiket.

A decentralizáció államháztartási funkcióként történő értelmezését Wallace Oates (1937-) fektette le 1972-ben,<sup>26</sup> aki az állami feladattelepítést a közösség hasznai és költségei viszonylatában értelmezte.

A területi allokáció első generációs elmélete a piacgazdaság működését modellezte. Az elképzelés – többek között – azt feltételezte,<sup>27</sup> hogy vannak tiszta helyi közjavak; továbbá, hogy az adófizetés és a közjavakból való részesedés között közvetlen és egyenes irányú összefüggés van. Végül pedig rögzítették, hogy nincsenek *túlsordulási hatások*,<sup>28</sup> ennek megfelelően a szolgáltatások nyújtása megmarad a közigazgatási határon belül.<sup>29</sup>

A magyar kormányzati funkciók 1990. évi megalapozáshoz a helyi forrásszabályozási rendszer elvi magyarázataként inkább az első generációs elméletekre építettek,<sup>30</sup> természetesen az elengedhetetlen intézményi változások szükségessége mellett érvelve.<sup>31</sup> A közpénzügyek e felfogásában *a pénzügyi decentralizáció a közfeladat-ellátás területi és szervezési szintek közötti megosztását és a finanszírozási kapcsolatok megfelelő rendezését jelenti*. Ez társadalmi szempontból pedig azért fontos, mert a feladatok és a források egymáshoz rendelésével a demokratikus intézmények döntési mechanizmusai számára megteremti az érdemi működés alapfeltételeit.<sup>32</sup>

Az önkormányzatokhoz telepítendő feladatok sarokpontja a forráselosztás ésszerűségével való szinkronitás megteremtése; tehát, hogy a pénzügyileg hatékony feladatellá-

---

<sup>26</sup>OATES, Wallace, *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace Jovanovich, New York, 1972.

<sup>27</sup>DAFFLON, Bernard, *The assignment of functions to decentralized government: from theory to practice*, In: AHMED, Etisham – BROSIO, Giorgio, *Handbook of Fiscal Federalism*. Edward Elgar, Cheltenham, 2006, 275.

<sup>28</sup> Ebben az esetben túlsordulási hatás alatt azt értjük, hogy a helyi önkormányzat által nyújtott közszolgáltatásokat nemcsak a helyi lakosok élvezik, hanem azok is, akik nem járulnak hozzá a közös helyi szükségletek fedezéséhez. A túlsordulási hatás több módon kezelhető. Az egyik, amikor akkora illetékességi területet alakítanak ki, amely átfogja az összes haszonélvezőt és teherviselőt. A második módja, hogy díjfizetésre kötelezik a túlsordulási hatás haszonélvezőit. Harmadrészt az érintett helyi önkormányzatok megegyezhetnek abban, hogy megosztják egymás között a terheket. Végül pedig a központi kormány támogatást nyújthat a túlsordulási hatás kezelésére.

<sup>29</sup>BATINA, Raymond G. – IHORI, Toshihiro, *Public Goods: Theories and Evidence*, Springer, Berlin, 2005, 310.

<sup>30</sup>BIRD, Richard M. – EBEL, Robert D. – WALLICH, Christine I., *Fiscal Decentralization: From Command to Market*, In: BIRD, Richard M. – WALLICH, Christine, *Decentralization of the Socialist State. Intergovernmental finance in Transition Economies*, The World Bank, Washington, 1995, 3-34.

<sup>31</sup>DAVEY, Kenneth – HORVÁTH M. Tamás – PÉTERI Gábor, *Helyi önállóság és önkormányzati feladatok*, Közigazgatás-fejlesztési füzetek 1. „Helyi önkormányzati know-how” program és Miniszterelnöki Hivatal, Budapest, 2000.

<sup>32</sup>HORVÁTH–PÉTERI–VÉCSEI*m.* 123.

táshoz milyen optimális méretű területi egységeket rendelnek hozzá. Az allokációs funkció tisztázása ezért egyben a közfeladatok ellátásának a földrajzi térben megvalósuló eloszlását is jelenti.

A pénzügyi decentralizáció az olyan javakat, más néven szolgáltatásokat, amelyek fogyasztása közös, de a nem fizetők kizárhatók, a *klubjavak* fogalmával írja le. Az optimális klub jellemzőit James McGill Buchanan Jr. (1919-2013) fogalmazta meg, amelynek az a lényege, hogy a „zártkörű” klub legmegfelelőbb méretét kell költség-haszonelemzés útján meghatározni,<sup>33</sup> természetesen figyelemmel a klubok közötti átjárás lehetőségére.<sup>34</sup>

Fontos azonban kiemelni, hogy a helyi önkormányzatok általában olyan javakat és szolgáltatásokat igyekeznek biztosítani, amelyek nem tiszta közszolgáltatások, hanem csak azzá teszik őket.<sup>35</sup> A szolgáltatásokat ennek következtében olyan szinten garantálják, ahol az igénybe vevők köre az adott szolgáltatás mennyiségének és minőségének optimumát képes biztosítani, azaz a közfeladat-ellátás racionális mérete gazdasági szempontból meghatározható.<sup>36</sup>

Ez a tisztának tűnő modell azonban nem érvényesülhet automatikusan,<sup>37</sup> mert a feladatmegosztást többnyire politikai célok irányítják. A közfunkciók területi egységenkénti és szintenkénti telepítésének ezzel együtt is marad gyakorlati jelentősége, hiszen a közfeladatok bizonyos fajtáit az ellátás területi optimumára figyelemmel kell megszervezni.<sup>38</sup>

A társadalmilag közös funkciók gyakorlása és biztosítása tehát nemcsak központosított tevékenységeket foglal magában, hanem – a közjavak és közszolgáltatások sajátosságain alapuló – területi megközelítést is igényel. A területi allokáció a közösségi javak és szolgáltatások rendelkezésre bocsátásának egyik formája, mely feltételezi a döntési viszonyok meghatározott szerkezetét és felépítését. Egyértelműen pénzügyi finanszírozási rendszer is kapcsolódik hozzá.<sup>39</sup>

---

<sup>33</sup>BUCHANAN, James McGill, 'An Economic Theory of Clubs', *Economica*, 32, 1965, 1-14.

<sup>34</sup>ATKINSON, Anthony B. – STIGLITZ, Joseph E., *Lectures on Public Economies*, McGraw-Hill, London, 1980, 522.

<sup>35</sup>STIGLITZ, Joseph E., *Economics of the Public Sector*, Norton, New York, 1988, 638.

<sup>36</sup>MUSGRAVE–MUSGRAVE*i.m.* 445-456.

<sup>37</sup>LANE, Jan-Erik, *The Public Sector: Concepts, Models and Approaches*, SAGE, London, 1995, 38.

<sup>38</sup>HORVÁTH–PÉTERI–VÉCSEI*i.m.* 124.

<sup>39</sup>BAILEY, Stephen J., *Local Government Economics: Principles and Practice*, Macmillan, Houndmills, 1999, 6-8.

## 2.2. Az önkormányzati rendszer létrehozása

1990-ben a rendszerváltás során tehát létrejött Magyarországon az önkormányzatok demokratikus rendszere, mely új helyzetet teremtett a helyi közhatalom gyakorlása során. Az önkormányzatok rendszerváltás utáni elvi alapjait az Alkotmány 1990. augusztus 9-én kihirdetett módosítása<sup>40</sup> fektette le.

Az Ötv. alapján 1990. szeptember 30. napi hatállyal az önkormányzatok tulajdonába kerültek a megszűnt tanácsok és szerveik, valamint intézményeik kezelésében lévő állami tulajdonú ingatlanok, erdők, vizek, pénz- és értékpapírok, a védett természeti területek és műemléki ingatlanok kivételével. A helyi demokrácia kialakulásának egyik legfontosabb alapja az volt, hogy az önkormányzatok rendelkezzenek vagyonnal és tulajdonnal. Az állami vagyon önkormányzati tulajdonba adásának gyökerei az alábbi célkitűzésekre vezethetők vissza:

- a vagyon működtetése (értékesítés, hasznosítás) hozzájárulhat az önkormányzatok által ellátandó feladatok finanszírozásához,
- a korábbi „alanytalan” állami tulajdon kerüljön valódi tulajdonoshoz a vagyon gondosabb megóvása, kezelése, gyarapítása érdekében,
- legyen az önkormányzaté az a vagyon, amely a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátását biztosítja, hiszen ők ismerik leginkább a helyi igényeket, így képesek a legjobb működtetésre.

Az önkormányzati rendszer – a mediterrán modellhez hasonlóan – az „*egy település – egy önkormányzat*” elvére épült.<sup>41</sup> A rendszerváltás utáni eufória eredményeként települési szinten tehát több mint háromezer önkormányzat jött létre széleskörű feladat- és hatáskörrel, míg a megyei önkormányzatok kevés hatáskörrel meglehetősen kevés feladatot vállaltak át a településektől. Az önkormányzati szektorban hatalmas kielégítetlen beruházási igény halmozódott fel; többek között az elhasználódott eszközök, ezen belül is elsősorban az épületek és infrastrukturális felépítmények elmaradt felújítása, az infrastruktúra elmaradottsága, a természeti környezet állapotának javítása igényelt megoldást. Ezek finanszírozása folyó bevételekből nem volt akkor sem, és sajnos jelenleg sem lehetséges.

---

<sup>40</sup> A Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról szóló 1990. évi LXIII. törvény IX. fejezete.

<sup>41</sup> HORVÁTH M. Tamás, *Közmenedzsment*, Dialóg Campus, Budapest–Pécs, 2005, 238.

## 1. táblázat

### A magyar önkormányzatok közigazgatási cím szerinti megoszlása

Főváros és megye	Fővárosi kerület	Megyei jogú város	Járásszékhely város és város	Nagyközség <sup>42</sup>	Község	Összes
20	23	23	322	105	2.703	3.196 <sup>43</sup>

Forrás: saját szerkesztés

Miután az önkormányzati törvény „engedélyezte” az önkormányzatok piaci szerepvállalását, és ezzel együtt a hitelügyletek minden formáját is, az önkormányzatok kihasználva ezeket a lehetőségeket beruházási igényeiket elsősorban hitelfelvétellel próbálták megoldani. Az Ötv. 90. § (2) bekezdése ugyanakkor azt is rögzítette, hogy a kormányzat nem vállal felelősséget az önkormányzati hitelfelvelelékért: *„a veszteséges gazdálkodás következményei az önkormányzatot terhelik, kötelezettségeiért az állami költségvetés nem tartozik felelősséggel.”*

A törvény tehát egy szétaprózott, kis független egységekből álló, csak az Országgyűlésnek felelős önkormányzati rendszert hozott létre, ahol az önkormányzatiságban tapasztalatlan szereplők szinte korlátlan szabadságot kaptak. Ez oda vezetett, hogy a második önkormányzati ciklus elejére (1995) több száz önkormányzatnál a túlzott hitelfelvelelék terheiből adódóan az alapvető, kötelező önkormányzati feladatok ellátása is veszélybe került.

Az eladósodás további következménye volt, hogy az önkormányzatok a rendszerváltáskor megszerzett vagyonukat – a kötelezően ellátandó feladatokat szolgáló törzsvagyon kivételével – felélték, a vagyon pótlásáról pénzeszköz hiányában nem gondoskodtak. Tovább nehezítette a helyzetet, hogy az önkormányzatok gazdálkodásának lényegében nem volt kontrollja. Az önkormányzat fölött elsősorban *törvényességi szempontú kontrollt lehetett folytatni a jegyző útján.*

### 2.3. Az önkormányzatiság elvei

Az Alkotmány 1990. évi módosításának rendelkezései szerint a község, a város, a főváros és kerületei, valamint a megye választópolgárainak közösségét megillette a he-

---

<sup>42</sup>Magyarországon 1990. január 1-jén 283 nagyközség volt. A nagyközségek száma elsősorban a várossá nyilvánítások nagy száma miatt csökkent 105-re.

<sup>43</sup> 2012. január 1-jétől a 19 megye nélkül 3.177 települési önkormányzattal számolunk.

lyi önkormányzás joga, amely a helyi közügyek önálló, demokratikus intézését, a helyi közhatalomnak a lakosság érdekében való gyakorlását jelentette. Az önkormányzatok szempontjából garanciális jelentőségű volt, hogy az Alkotmány önálló fejezetbe foglalta az elvi alapokat, kiterjesztve az alkotmányos szabályozást a hatásköri kérdésekre és a jogi biztosítékokra is.

Az alaptörvény kimondta, hogy a helyi önkormányzatok alapjogai egyenlők, kötelezettségeik azonban eltérőek lehetnek. Az önkormányzatok jogait és kötelezettségeit törvény határozhatja meg, valamint hatáskörének jogszerű gyakorlása bírósági védelemben részesül, és jogai érvényesítésének érdekében az Alkotmánybírósághoz fordulhat.

A helyi önkormányzat alapjogait a képviselő-testület gyakorolja, amely önkormányzati ügyekben önállóan szabályoz és igazgat, döntése kizárólag törvényességi okból vizsgálható felül. Gyakorolja az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonost megillető jogokat, az önkormányzat bevételeivel önállóan gazdálkodik, és saját felelősségére vállalkozhat. Törvényben meghatározott feladatainak ellátásához megfelelő saját bevételre jogosult, e feladatokkal arányban álló állami támogatásban részesül, továbbá törvény keretei között megállapítja a helyi adók fajtáit és mértékét. A képviselő-testület a törvény keretei között önállóan alakítja ki szervezetét és működési rendjét, önkormányzati jelképeket alkothat, helyi kitüntetések és elismerő címeket alapíthat és a helyi közösséget érintő közügyekben kezdeményezéssel fordulhat a döntésre jogosult szervhez. Szabadon társulhat más helyi önkormányzattal. Érdekeinek képviseletére önkormányzati érdekszövetséget hozhat létre, feladatkörében együttműködhet más országok helyi önkormányzatával, és tagja lehet nemzetközi önkormányzati szervezetnek.

Az Alkotmányban lefektetett alapvető elveknek és szabályoknak megfelelően került kétharmados szavazattöbbséggel elfogadásra az Ötv., amelynek megalkotásánál az Országgyűlés a haladó hazai önkormányzati hagyományokat, és az Európai Önkormányzati Charta<sup>44</sup> alapkövetelményeit is figyelembe vette. A törvény tizenegy fejezetben részletesen szabályozta a helyi önkormányzatok jogait és kötelezettségeit, szervezetét és működését, gazdálkodásuk alapjait valamint kapcsolatrendszerüket. A törvény bevezetőjében és általános rendelkezései között azonban rögzítette a helyi önkormányzás lényegi elemeit: az önállóság, a demokratikus helyi hatalomgyakorlás, és az önkormányzati jogok bírósági védelmének követelményeit.

---

<sup>44</sup> A Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt egyezmény kihirdetéséről szóló 1997. évi XV. törvény.

A helyi önállósághoz való jog azt jelenti, hogy a helyi önkormányzat a feladat- és hatáskörébe tartozó helyi érdekű közügyekben önállóan jár el, a törvény keretei között önállóan szabályozza, és szabadon igazgatja a helyi közügyeket. A helyi önkormányzat önként vállalhatja minden olyan helyi közügy önálló megoldását, amelyet jogszabály nem utal más szerv hatáskörébe. A helyi közügyek a lakosság szolgáltatásokkal való ellátásához, a közhatalom önkormányzati típusú helyi gyakorlásához, valamint mindezek szervezeti, személyi és anyagi feltételeinek megteremtéséhez kapcsolódnak.<sup>45</sup>

Az államháztartásról szóló törvény (a továbbiakban: Áht.),<sup>46</sup> valamint végrehajtási rendelete<sup>47</sup> szabályozza az állami feladatot ellátó szervek, így közöttük a helyi önkormányzatok állami finanszírozásának, gazdálkodásának és költségvetésének alapvető szabályait. Az Országgyűlés által elfogadott éves költségvetési törvényekben kerül meghatározásra az önkormányzatok adott évi támogatásának összege, valamint a működésképtelenné vált önkormányzatok állami támogatása, és a támogatás igénybevételeinek feltételei (ez utóbbi 2013-ig).

A rendszerváltáskor az Országgyűlés ún. erős önkormányzati rendszer alapjait és kereteit kívánta megalkotni az Ötv. elfogadásával. A cél az volt, hogy lehetőleg *minél több közszolgáltatásról a helyi önkormányzatok gondoskodjanak*, és a kötelezően ellátandó szolgáltatások minél nagyobb hányadát a települési önkormányzatok biztosítsák.

Amint erre már utaltam a korábbi szabályozás mindenekelőtt a feladat- és hatáskörtelepítés, valamint a hatáskörgyakorlás módjáról és az átruházásról rendelkezett. Emellett megtalálhatók voltak a törvényben a legfontosabbnak ítélt feladatkörök és hatásköri rendelkezések is. Ez utóbbiak főleg az önkormányzat szerveinek létrehozásával, működtetésével és a gazdálkodással kapcsolatosak.

A helyi önkormányzatok feladatai és hatáskörei kétfélek, illetőleg két részből tevődtek össze: kötelezően ellátandó és szabadon vállalt feladat- és hatáskörökből. A kötelezően ellátandó feladatok esetén a törvény kötelezettségeket rótt az önkormányzatokra, amennyiben deklarálta, hogy kötelesek gondoskodni azok ellátásáról.

Az Ötv. szerint a kötelezően ellátandó feladat- és hatáskör ellátásához az Országgyűlés biztosítja a szükséges anyagi fedezetet, dönt a költségvetési hozzájárulás mérté-

---

<sup>45</sup> Lásd erről bővebben Gabriella, CSÜRÖS, *Changes in Hungarian Local Government System*. In: BÓDI-FÁBIÁN-FÓNAI-KURKINEN-LAWSON-PIETILÄINEN (eds): *Access to Services in Rural Areas: A Comparison of Finland and Hungary*. Bremen: Europaeischer Hochschulverlag, 2014., 71-98.

<sup>46</sup> Az 1992-ben megalkotott Áht. (1992. évi XXXVIII. törvény) helyébe az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény lépett 2011. december 31. napi hatállyal.

<sup>47</sup> Jelenleg az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról szóló 368/2011. (XII.31.) Kormányrendelet van hatályban.

kéről és módjáról. Természetesen ez nem azt jelentette, hogy az állam biztosította kizárólag a kötelező feladatok ellátásának fedezetét. Ugyanis azáltal, hogy lehetővé tette a helyi adók kivetését és beszedését, meghatározta az illetékbevételeiből történő részese-  
dést, a bevételi források teljes rendszere biztosította a szükséges fedezetet. A tendencia már korábban is azt mutatta, hogy *az állam folyamatosan igyekezett kivonulni az önkormányzati finanszírozásból, és arra ösztönözte az önkormányzatokat, hogy saját bevételeiből próbálják meg fedezni az állami feladatokat is, ami sok esetben elősegítette az önkormányzati szektor eladósodását.*

Az önként vállalt feladatokra vonatkozóan a törvény a helyi közszolgáltatások egyes feladatainak ellátása esetében megengedő volt, azaz az önkormányzatokra bízta, hogy a lakosság igényei és a település anyagi mozgástere alapján mely feladatot milyen mértékben és módon lát el. A feladatvállalás helyi szabadsága a törvényalkotóhoz képest és nem a helyi választók akaratához képest jelent meg. A helyi önkormányzati képviselő-testületeket és vezetőiket a helyi lakosság „rákényszerítette” a helyben legfontosabb feladatok megoldására. Az önként vállalt feladatkörökben a helyi önkormányzat min-  
dent megtehet, ami nem sérti a jogszabályt, de a fakultatív ügyek ellátása nem veszélyeztetheti a törvényi kötelezettségek önálló helyi teljesítését.

A fentebb írtakból látható, hogy az önkormányzatok a rendszerváltást követő évtizedekben meglehetősen nehéz helyzetben voltak a feladataik ellátásának finanszírozása során, hiszen vagyontukat felélték, a hitelfelvétellel történő finanszírozással pedig többségük eladósodott.

#### **2.4. A társulások**

A többezres települési önkormányzati rendszer másfél évtizedes problémáinak megoldására alkották meg a társulásokat, melyek közül a legsikeresebb a többcélú kistérségi társulások létrehozása volt.<sup>48</sup> Ez az új elem egyértelműen csökkentette a megyei önkormányzatok központi költségvetési részese-  
dését, hiszen a társulások térségi igazgatási és szolgáltatási feladataikhoz központi költségvetési támogatást is kaptak. Emellett természetesen a társulásban együttműködő települési önkormányzatoktól is kerültek át források a közösen biztosított szolgáltatások finanszírozására a társulásokhoz.

---

<sup>48</sup> A települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról szóló 2004. évi CVII. törvény.



A *kistérségi modell* fokozatos terjedését mutatja, hogy 2010-re már a helyi önkormányzati kiadások csaknem 3%-a ide jutott, valamint az állami támogatások 6%-át a társulások használták fel. Ez az arány azonban azt mutatja, hogy a többcélú kistérségi társulási modell nem volt meghatározó súlyú, sőt a politikai váltás következtében befejezetlen kísérlet is maradt.

Az azonban tény, hogy a kistérségi társulási kísérlet volt az időszak (1990-2012) egyetlen nagyobb strukturális reformja. Az eredeti elgondolás szerint a társulások célja az lett volna, hogy a kistélepeleéseken gazdaságilag működőképes, racionális méretű szolgáltatásszervezési egységek jöjjenek létre. Az elképzelés bukása viszont azt mutatja, hogy az önkormányzatiság második évtizedének végére a decentralizáció társadalmi-politikai elfogadottsága erősen lecsökkent.<sup>49</sup>

### **3. Az önkormányzati finanszírozási rendszer átalakításának alternatívái és az önkormányzatok finanszírozásának modelljei**

#### **3.1. Az önkormányzati finanszírozási rendszer átalakításának alternatívái**

Az 1980-as évek végétől induló gazdasági és területi reformok a rendszerváltást követő első években figyelembe vették az államháztartás allokációs funkciójának két legfontosabb tartalmát: a köz- és a magánszolgáltatások közötti határok létrejöttét és a közszolgáltatások szervezési felelősségének területi kormányzati szintek közötti megosztását. Az addigi állami feladatok decentralizációja és piacosításának megindulása, valamint az új közösségi funkciók területi telepítése egységes rendszert képezett. Az 1990-ig működő tanácsi vállalatok átszervezése, valamint értékesítése a közfeladatok körének csökkentését is jelentette. *A gondoskodó állam helyett a helyi önkormányzatok vállalták a lakossági ellátásokat, a közüzemi szolgáltatásokat és a kultúráközvetítők szerepét.*

Az önkormányzatiság kiépítésével együtt kialakított új költségvetési rendszer a megyei közvetítéssel történő ágazati újraelosztási alkukra épülő finanszírozást váltotta fel, mely teljesen új alapokra helyezte a közszolgáltatások finanszírozását. Arra törekedtek, hogy a ténylegesen biztosított szolgáltatások szintjét összekapcsolják a helyben rendelkezésre álló források mértékével. A központi költségvetési források elosztásának normatív rendszere pedig implicit módon helyzetbe hozta ugyanazon közfeladat nem állami ellá-

---

<sup>49</sup>HORVÁTH-PÉTERI-VÉCSEI*l.m.* 135.

tóit, amilyenek a magánszolgáltatók, a nonprofit szervezetek vagy éppen az egyházak és az egyházi felekezetek. A szektorok közötti allokáció átalakításra való „hajlandóságát” így rögzítve, a decentralizált közigazgatás érdekeltsége is változott, mert az újfajta szabályozás az önkormányzatokat a feladatok hatékony ellátására igyekezett ösztönözni, egyúttal a saját források növelését várva el tőlük.<sup>50</sup>

Két évtized múltán a rendszer ellentétes irányt vett. 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. Ennek hatására 2012-ben az önkormányzati kiadások nagysága a GDP-hez viszonyítva már csak 9%-ot tett ki. 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.*<sup>51</sup>

Ennek a problémának egyik természetes kérdéseként vetődik fel a településméret és a közszolgáltatási szint viszonya. Robert Alan Dahl (1915-2014) és Edward Rolf Tufte (1942-) Méret és demokrácia című művében<sup>52</sup> – a településméretet és finanszírozást párhuzamba állítva – megállapította, hogy a közakarat közvetlen kifejezése egységesebb és ember közelebb, elsősorban pedig a földrajzi határokhoz igazodó, helyben ellenőrizhető és stabil önkormányzati szervezést követel. *A szolgáltatások biztosítása tehát a közösségi források egy részének garantált helyben hagyásával, továbbá a költségvetési hozzájárulások normatív alapú szabályozórendszerének kialakításával érhető el.* A feladatellátás gazdasági logikája ezzel szemben nagyobb és szakszerűbb működésre képes, akár a települési határokat átlépő ellátási határok kijelölését igényli, ráadásul szolgáltatásonként eltérő körzetek mentén.

A második generációs pénzügyi decentralizációs elméletek szerint a viszonylag kiegyenlített szabályozási eredmény tartósabb fenntartásához a feladatellátási integrációk formáinak közigazgatás-szervezési és közigazgatás-politikai megvalósulása szükséges.<sup>53</sup>

---

<sup>50</sup>PÉTERI Gábor, *Decentralisation under fiscal pressure. Local government finances in Hungary*, In: SEVIC, Zeljko, *Local public finance in Central and Eastern Europe*, Edward Elgar, Cheltenham, 2008.

<sup>51</sup>HORVÁTH-PÉTERI-VÉCSEI i.m. 125.

<sup>52</sup>DAHL, Robert A. – TUFTE, Edward R., *Size and Democracy*, Stanford University, Stanford, 1973.

<sup>53</sup>VIGVÁRI András, *Finanszírozási reform vs. feladattelepítés. Néhány szempont az önkormányzati rendszer reformjához*, Magyar Közigazgatás, 2006., LVI. évfolyam 3-4. szám, 232-247.

A méretgazdaságossági elvet támogató egyik megoldás a feladatrendszer különböző méretű helyi kormányzati egységek szerinti differenciálása, amikor a városok szerepeit egyértelműen központi és térségi funkcióikkal azonosítják. A másik alternatíva, hogy a kisebb méretű önkormányzatok tudatosan szervezett integrációk keretében biztosítják a nagyságrendjüket meghaladó kapacitásokat igénylő funkciókat, amelyek formái különösen a társulások. Harmadsorban pedig a közigazgatási területi szintek szervezhetnek térségeket lefedő közszolgáltatásokat: alsó-középszinten a járások és kerületek, középszinten a megyék, még nagyobb integráció alakjában pedig a régiók vagy tagállamok jelennek meg.

A magyar önkormányzati rendszerben a fenti megoldások létrejöttek, megvalósultak, de csak részlegesen, ezáltal korrekciós hatásuk nem érvényesülhetett maradéktalanul.<sup>54</sup> Ebből következően a pénzügyi decentralizáció forrásszabályozási rendszere a méretgazdaságosság követelményeinek nehezen tudott megfelelni, ami jelezte ugyan a rendszer problémáit, de a feladatellátási integrációk hiányát nem pótolhatta.

### 3.2. Az önkormányzatok finanszírozásának modelljei

Magyarországon alapvetően kétféle módon képzeltek el a helyi önkormányzatok finanszírozását. Az egyik a kvázi *feladatfinanszírozás modell*jeként határozható meg, ami akként definiálható, hogy kiszámítják az egyes önkormányzatok kiadásait, melyből levonva a tervezett saját forrásokat, meghatározzák tételesen a központi költségvetési támogatás összegét. Ennek a modellnek több változata is létrejött, attól függően, hogy mennyire részletes és beavatkozó volt a kiadási szintek előírása, és milyen módon történt a saját bevételek becslése.

Ezzel szemben a másik módszer, a *forrásszabályozási modell* csak az önkormányzatok bevételeit szabályozza. Ebben a formában jogszabályokkal határozzák meg a saját bevételképződés feltételeit és a központi költségvetéssel megosztott helyi adóbevételek összegét, amelyeket azután központi költségvetési támogatások egészítenek ki. A kiadási előirányzatokról az általános foglalkoztatási, az ágazati szakmai szabályozás és a költségvetési előírások keretein belül helyben döntenek.<sup>55</sup>

---

<sup>54</sup>HORVÁTH M. Tamás, *Árnyjátékok – a költségvetési politika értékeinek alakulása a helyi önkormányzati szabályozórendszerben*, Új Magyar Közigazgatás, 2009. évi 5. szám, 6-25.

<sup>55</sup>HORVÁTH–PÉTERI–VÉCSEI. m. 128.

Magyarországon a rendszerváltáskor a forrásszabályozási modell került bevezetésre – megfelelve az európai és más nyugati integrációs ajánlásoknak,<sup>56</sup> egyidejűleg azonban belső ellentmondásoktól mentes egyedi alkalmazást is megvalósítva. A többcsatornás finanszírozási modell – a forrásszabályozási elvet követve – az adóbevétel-megosztást, valamint az általános célú állami támogatást alkalmazta, melynek következtében az 1990-es évek leghaladóbb szakmai megoldásaira épült.<sup>57</sup> Az életbelépő finanszírozási rendszer széleskörűen biztosította a helyi önállóságot, valamint érdekeltté tette az önkormányzatokat a saját bevételeik növelésében, ezáltal pedig a hatékony feladatellátásban. A forrásszabályozási modell alapjait a továbbiakban ismertetem.<sup>58</sup>

A két évtized alatt az önkormányzatokhoz átkerült közfeladatok finanszírozására az államháztartási kiadások 23-27%-át fordították helyi szinten, ami a nemzetközi összehasonlításban is jelentős kiadási decentralizációt jelentett, hiszen a GDP 12-13%-át tette ki az önkormányzatok költségvetése.

### **3.3. A forrásszabályozási modell meghatározó tényezői**

#### **3.3.1. Az önkormányzati vagyon**

Az önkormányzati gazdálkodás és a működés elengedhetetlen feltétele, hogy az önkormányzatok a törvényben meghatározott feladataik ellátásához vagyonnal rendelkezzenek. Ennek megfelelően – az Ötv. rendelkezései alapján – a korábbi állami eszközök átadásával jelentős vagyonhoz jutottak az önkormányzatok. Ezzel együtt azonban a kötelező és a szabadon választott helyi infrastruktúra és gazdaságfejlesztési feladatok is nagy terheket róttak az önkormányzatokra.

A nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény (a továbbiakban: Nvtv.) alapján az önkormányzati vagyon a nemzeti vagyon része, amit már Magyarország Alaptörvénye is kinyilvánított, rögzítve, hogy a nemzeti vagyont az állami és az önkormányzati vagyon képezi.<sup>59</sup>

---

<sup>56</sup>HORVÁTH M. Tamás, 'Humpty Dumpty': *Globalization Issues Illustrated by Local Self-Government Development*, International Journal of Public Administration in Central and Eastern Europe, 2007., No. 2007/2, 2-19.

<sup>57</sup>DAVEY, Kenneth – PÉTERI Gábor: *Taxes, transfers and transition – adjusting local finances to new structures and institutions: the experience of the Czech Republic, Hungary and Slovakia*, Local Government Studies, Vol. 32, No. 5., November, 2006.

<sup>58</sup>HORVÁTH-PÉTERI-VÉCSEI *i.m.* 128.

<sup>59</sup> Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) 38. cikk (1)-(2) bekezdés.

Az *önkormányzati vagyon* fogalmát Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Möt.v.) 106. § (2) bekezdése határozza meg, mely szerint „A helyi önkormányzat vagyona a tulajdonából és a helyi önkormányzatot megillető vagyoni értékű jogokból áll, amelyek az önkormányzati célok megvalósítását szolgálják.”<sup>60</sup> A fogalom igen tömören határozza meg az önkormányzati célok megvalósításához szükséges vagyont. A vagyon egyrészt az önkormányzat tulajdonából áll, amely tartalmazza az anyagi javakat és szellemi termékeket – számviteli kategóriával élve az immateriális javakat, tárgyi eszközöket, befektetett pénzügyi eszközöket, készleteket, követeléseket, értékpapírokat és pénzeszközöket –, amelyekhez az önkormányzat a vagyonátadás során, illetve azt követően különböző jogcímenek jutott hozzá. A vagyoni értékű jogok lényegében a tulajdonjog egyes részjogosítványai. Ide sorolhatók a használati jogok, amelyek a dolog bizonyos mértékű és irányú használatát teszik lehetővé a jogosult számára. A helyi önkormányzatot – az Möt.v.-ben meghatározott eltérésekkel és korlátokkal – megilletik mindazok a jogok és terhelik mindazok a kötelezettségek, amelyek a tulajdonost megilletik, illetve terhelik. A tulajdonost megillető jogok gyakorlásáról a képviselő-testület rendelkezik.

Az önkormányzati vagyon külön része a törzsvagyon, amely közvetlenül szolgálja a kötelező önkormányzati feladat és hatáskör ellátását vagy a közhatalom gyakorlását, és amelyet a többi vagyontárgytól elkülönítve kell nyilvántartani. Az önkormányzati vagyon lehet:

- korlátozottan forgalomképes törzsvagyon,
- forgalomképtelen törzsvagyon, valamint
- üzleti vagyon.<sup>61</sup>

A forgalomképtelenség jellemzője, hogy az ilyen vagyontárgy nem terhelhető meg, nem köthető le, nem lehet követelés biztosítéka, tartozás fedezete, és végrehajtás sem vezethető rá. A tilalomba ütköző rendelkezés semmis. A forgalomképtelen önkormányzati vagyon körét az Möt.v., más törvény, illetve a helyi önkormányzat rendeletben határozza meg. Ezek szerint forgalomképtelenek a helyi közutak és műtárgyaik, a terek, parkok, a vizek, közcélú vízi létesítmények, a levéltári anyagok, és a köztemetők.

A korlátozott forgalomképesség az önkormányzatot, mint tulajdonost korlátozza rendelkezési joga gyakorlásában. Eszerint a törvény valamennyi tulajdonosi rendelkezé-

---

<sup>60</sup> Az önkormányzati vagyon definíciója mind az Ötv.-ben [78. § (1) bekezdés], mind pedig az Möt.v.-ben [106. § (2) bekezdés] ugyanaz.

<sup>61</sup> Nvtv. 5. § (1) bekezdés.

si jogosítvány gyakorlásához megállapíthat előírásokat, s az önkormányzatnak rendeletben szabályoznia kell a rendelkezési jog minden elemét. Ha az önkormányzat rendeletében nem határozza meg, hogy milyen feltételekkel szabad az önkormányzat korlátozottan forgalomképes törzsvagyonához tartozó dolgot használatba adni, akkor a tulajdonosi jogokat gyakorló képviselő-testület nem tehet érvényes jognyilatkozatot. Ide sorolhatók a közművek, az intézmények és középületek, továbbá az önkormányzat tulajdonába kerülő műemlék épületek, a védett természeti területek, a vízi közművek, illetőleg a muzeális emlékek.

Amíg a törzsvagyonnak a forgalomképtelen ingatlanköre kötött, hasznosítása korlátozott, addig a törzsvagyoni körön belül a korlátozottan forgalomképes ingatlanvagyon hasznosíthatóvá válik, amennyiben már nem kötött funkciót lát el, ami bizonyos mozgásteret biztosít az önkormányzatoknak a vagyongazdálkodás terén.<sup>62</sup>

Az üzleti vagyoni körbe tartozik mindaz a vagyon, amely nem sorolható az előző két kategóriába. Az ide sorolt vagyontárgyak felett – elvileg kötöttség nélkül – rendelkezhetnek az önkormányzatok. Természetesen e vagyonnak is alapvető célja az önkormányzati feladatellátás megvalósítása.

Az önkormányzatoknak felelősen kell gazdálkodniuk a törzsvagyonnal. A szabályozás célja annak megakadályozása, hogy az önkormányzatok a saját vagyonuk törzsvagyon részét feléljék. Olyan vagyonról van szó, amely az önkormányzatiság elvével van összefüggésben, és amely vagy a kötelezően ellátandó közszolgáltatásokat biztosítja, vagy pedig a közhatalom gyakorlását szolgálja.

A helyi önkormányzatok adósságrendezési eljárásáról szóló 1996. évi XXV. törvény (a továbbiakban: Har.) szerint vagyonnak minősül a helyi önkormányzatnak az adósságrendezés megindításának időpontjában meglévő és az eljárás alatt szerzett azon vagyontárgyai, amelyeket a számvitelről szóló 2000. évi C. törvény (a továbbiakban: Szt.) befektetett és forgóeszköznek minősít. Ezen belül kétféle csoportot határoz meg:

- az adósságrendezésbe nem vonható vagyont, amelyek az állam tulajdonából az önkormányzat tulajdonába került lakások és nem lakás céljára szolgáló helyiségek,
- az adósságrendezésbe vonható vagyon, amely törvényben meghatározott forgalomképtelen törzsvagyon feletti, valamint a hatósági feladatok és az alapvető lakossági

---

<sup>62</sup>Ameddig például egy ingatlan iskolaként funkcionál, addig a korlátozottan forgalomképes vagyoni körbe tartozik, amennyiben azonban az iskola megszűnik, az ingatlan funkciója megváltozik, az ingatlan átsorolható a forgalomképes vagyonkörbe, és szabadon hasznosítható. Ennek feltétele a vagyonrendelet módosítása, továbbá a funkcióváltás átvezetése az ingatlan-nyilvántartáson.

szolgáltatások ellátásához szükséges vagyon feletti vagyonrész. Az adósságrendezésbe vonható vagyon forgalomképes.

Az önkormányzati vagyon egyik legmarkánsabb specifikuma az üzleti vagyonhoz képest, hogy a helyi önkormányzati jogok – így a tulajdonjog – a településen választójoggal rendelkező lakosok, választópolgárok közösségét illetik meg, akik jogaikat az önkormányzati testületbe választott képviselőik útján, illetve a helyi népszavazáson való részvételükkel gyakorolják. Az önkormányzati tulajdon alanya valójában a település lakóinak közössége, amely azonban csak kivételesen gyakorolhatja közvetlenül a tulajdonjogát és a választópolgár csak akkor és csak addig alanya e tulajdonnak, amíg az adott közösség tagja.

A Polgári Törvénykönyv (a továbbiakban: Ptk.) alapján a tulajdonost megillető egyik részjogosítvány a *rendelkezési jog*,<sup>63</sup> mely jelen esetben közhatalmi jogosítvány, azaz az önkormányzat arra kap felhatalmazást, hogy a tulajdonjog gyakorlását helyi rendeletben szabályozza. Más megközelítésben ez nem csupán lehetősége az önkormányzatnak, hanem kötelessége is, hiszen minden önkormányzat kötelezve van, hogy vagyonevetet alkosson, melyben feltünteti, hogy a vagyontárgyak melyik csoportba sorolhatók a forgalomképesség szempontjából, s ez meghatározza az önkormányzat rendelkezési jogának terjedelmét is. Nevezetesen amíg egy vállalkozás szabadon rendelkezhet a tulajdonában lévő vagyonáról (megterhelheti, elidegenítheti), addig az önkormányzat csupán azon vagyontárgyai tekintetében rendelkezhet szabadon, amelyek nem forgalomképtelenek, s rendeletében meghatározott értékhatár feletti esetekben (ha van ilyen kikötés) a rendelkezés a képviselő-testület döntéséhez kötött.

Tekintettel arra, hogy az önkormányzati tulajdon alanya a helyi lakosok közössége, aki e jogát közvetett módon, a képviselő-testületen keresztül gyakorolja, másként alakul a felelősségük is. A vállalkozók által gyakorolt tulajdonjog esetén a polgárjog körében szabályozott magánjogi vagyoni felelősség kapcsolódik, míg az önkormányzat, mint választott testület közhatalmi cselekvéseinek elsőrendű felelősségi alakzata a politikai felelősség. Ennek pedig sok esetben az a következménye, hogy *a politikai felelősség többnyire feloldja és elmosza a döntést hozó személy vagyoni felelősségét*.

A *vagyongazdálkodás* általános értelemben az anyagi javak és szellemi termékek, az önkormányzat céljainak megvalósítása érdekében történő, rendeltetésszerű, gazdaságos felhasználása, kezelése. A vagyongazdálkodás tartalmi elemei közé tartozik a vagyon

---

<sup>63</sup> A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény VII. fejezete.

rendeltetésszerű használata, üzemeltetése, állagának megóvása, karbantartása, rendes és rendkívüli felújítása, értékének, összetételének, nagyságának a feladatok által meghatározott mértékű bővítése, hasznosítása, értékesítése, selejtezése, valamint védelme.

A vagyongazdálkodás egyes tartalmi elemei lényegében a tulajdon egyes részjogosítványainak feleltethetők meg. Az önkormányzati vagyon működtetésének, a tulajdongyakorlásnak alapvető feladata az önkormányzati célok megvalósításának szolgálata. Az önkormányzati cél e vonatkozásban az Mőtv.-ben, illetve más törvényben meghatározott közszolgáltatások biztosítása.

A szakszerű és hatékony vagyongazdálkodás rendszerének megszervezése, majd működtetése komplex, átfogó rendszerszemléletű megközelítést, tervszerű gondolkodást igényel, melynek során tekintettel kell lenni arra, hogy a lakosság kritikus szemmel figyeli, hogy a képviselő-testület miként képes a település életének folyamatos ellátását megszervezni, milyen hatékonysággal működteti a rábízott vagyont, s döntéseibe mennyire avatja be a helyi közösség tagjait.

A vagyongazdálkodás, a használat, hasznosítás eredményessége csak úgy biztosítható, ha az önkormányzat tisztában van a tényleges vagyoni helyzetével, folyamatos információkkal rendelkezik ezek változásáról, birtokában van a szükséges piaci információknak, megbízható áttekintése van a vagyont terhelő kötelezettségekről. Ebből következően a vagyongazdálkodás állandó, folyamatos feladat, melynek ellátásáról felkészült szakember, nagyobb önkormányzat esetén belső szervezeti egység, vagy önálló szervezet útján gondoskodik. A feladatellátásra célszerűen társulás is létrehozható, vagy külső szakértő szerv is megbízható.

A rendeltetésszerű és hatékony használat – a jogszabályi előírások mellett – szükségessé teszi, hogy a vagyongazdálkodás megfelelően szabályozott, előre megtervezett, valamint folyamatosan ellenőrzött legyen.

### **3.3.2. Az önkormányzati bevétel**

*Az önkormányzatok gazdasága* része a nemzetgazdaságnak, így pénzügyi helyzetük sem függetleníthető az ország általános gazdasági, pénzügyi lehetőségeitől. Az önkormányzatok anyagi-pénzügyi lehetőségeit alapvetően meghatározza az országban megtermelt összes jövedelem; az ellátandó állami közszolgáltatási feladatok, s ennek alapján az eredeti jövedelem-tulajdonosokat (vállalkozók és lakosság) terhelő (központi és he-



lyi) jövedelem elvonás mértéke, valamint a közszolgáltatási feladatok megosztásának, s ennek alapján a centralizált jövedelem elosztásának aránya a központi és önkormányzati költségvetés között.

A rendszerváltást követően kialakított finanszírozási rendszerben a helyi önkormányzatok három formában jutottak hozzá központi költségvetési támogatásokhoz. Egyrészt különböző módon központi költségvetési támogatásokat kaptak, másrészt az egészségügyi intézményeiket finanszírozták az államháztartáson belüli átutalások, végül pedig a megosztott személyi jövedelemadó nagyobbik része normatív támogatásként jutott el az önkormányzatokhoz.

### **3.3.3. A normatív támogatások rendszere**

A forrásszabályozási rendszer legfontosabb eleme az általános célú normatív támogatások bevezetése volt. Ezek a népességszámra és szolgáltatási feladatmutatók egységére vetített állami hozzájárulások tették ki a helyi bevételek legnagyobb részét. Az egyre bővülő támogatási célkitűzések miatt az induláskori tizenhat darab mutatószám százötven fölé emelkedett, amit tovább finomítottak az alapmutatók különböző módosító tényezői.

A normatív központi támogatások ugyan az éves költségvetési beszámolóknak a lakóhelyre átengedett személyi jövedelemadó részeként jelentek meg, mégis jól látható, hogy a normatív állami hozzájárulások, az államháztartáson belüli átutalások és az egyéb támogatások aránya együttesen a helyi önkormányzati költségvetések 55-60%-a között alakult 1990-2012 között.<sup>64</sup>

### **3.3.4. A megosztott személyi jövedelemadó**

A saját bevételek mellett a lakóhelyre visszajuttatott központi adóbevételek is befolyásolták a bevételi különbségeket. A rendszerváltás óta a legnagyobb átengedett bevétel a személyi jövedelemadó volt, amelynek jellemzően 40%-a került az önkormányzatokhoz. A személyi jövedelemadó bevételek növekedésével párhuzamosan azonban csökkent a lakóhelyre visszajuttatott rész aránya. 2010-ben a személyi jövedelemadó képezte az önkormányzati költségvetés bevételeinek 20%-át, ekkor azonban már a meg-

---

<sup>64</sup>HORVÁTH-PÉTERI-VÉCSEI*m.* 135.

osztott személyi jövedelemadó túlnyomó része normatív támogatásként került vissza az önkormányzatokhoz.<sup>65</sup>

A nagyobb, elsősorban városi önkormányzatok saját bevételi előnyét tovább növelte volna a lakóhelyen maradó megosztott személyi jövedelemadó, ezt elkerülendő ez a fontos átengedett bevétel fokozatosan állami támogatássá alakult át. Ennek a központosított forrásnak azonban csak töredéke jutott a bevételi lehetőségek kiegyenlítésére, hiszen a népességszám és a feladatmutatók alapján került elosztásra, ennek következtében pedig jellemzően az állami hozzájárulások kiegészítésére szolgált.<sup>66</sup>

*Az önkormányzatok önállóságának korlátozására irányuló központosítás a rendszer-váltás óta érvényesülő tendencia Magyarországon.* Szemléletes példa erre a *személyi jövedelemadó elosztása*. A személyi jövedelemadóból származó bevétel átengedett forrásként jelent meg a pénzügyi szabályozórendszerben. Amikor 1988-ban bevezették az adónemet, a törvény értelmében a településen lakók által befizetett összeg teljes mértékben visszakerült a helyi tanácsokhoz. Az 1989. évi szabályozás<sup>67</sup> – többek között – úgy rendelkezett, hogy „az 1989. év második félévétől a helyi tanácsok és a közigazgatási területük állandó lakosainak 1988. évi tényleges személyi jövedelemadója arányában részesülnek az adóbevételből. A területi feladatokhoz történő hozzájárulás érdekében az előirányzat meghatározott hányada – legfeljebb 30%-a – a megyei tanácsokat illeti meg. Az előirányzatok módosításakor mutatózó bevételhiányt – a személyi jövedelemadó eredeti előirányzatának 97%-áig – a megyei tanács megtéríti a helyi tanácsoknak. A megyei tanács dönt arról, hogy a helyi tanácsoknál előforduló bevételi többletet elvonja-e, és ha igen, milyen mértékben.”

1991-től már csak a befolyt összeg felét kapták meg az önkormányzatok, azzal a kiegészítéssel, hogy ahol az egy állandó lakosra jutó személyi jövedelemadó-bevétel 50%-a nem érte el a 3.200 forintot, ott a bevételt addig a szintig az állami költségvetés kiegészítette. A városoknál ezen felül – maximum városonként huszonötmillió forint összegben – 5.000 Ft/fő összegig további kiegészítés járt. A csökkentés elsődleges oka az önkormányzati rendszer működésének forrásigényéhez szükséges fedezet biztosítása volt. Ennek érdekében került sor a személyi jövedelemadó felének centralizálására és központilag újraelosztására.

---

<sup>65</sup>HORVÁTH-PÉTERI-VÉCSEI *i.m.* 136.

<sup>66</sup>HORVÁTH-PÉTERI-VÉCSEI *i.m.* 138.

<sup>67</sup> A Magyar Népköztársaság 1989. évi állami költségvetéséről szóló 1988. évi XVII. törvény módosításáról és egységes szerkezetben való közzétételéről szóló 1989. évi XVIII. törvény 19. § (1) bekezdése.

1993-ra 30%-ra csökkent az arány, majd 1995-től 35%-ban részesedtek a települések (és egyes funkcióikhoz rendelve a megyék is) az adóból a következők szerint: 29% a befizető lakhelyét gazdagította, 6%-ot pedig normatívan juttattak az önkormányzatoknak. Az akkor hatályos szabályozás szerint ugyanis ebből kellett biztosítani az elmaradt, kedvezőtlen gazdasági adottságú települések személyi jövedelemadó kiegészítését, a megyei önkormányzatok támogatását, valamint a munkanélküliek jövedelempótló támogatásának részbeni fedezetét. A jövedelempótló támogatásra az átengedett személyi jövedelemadó 6%-át különítették el.<sup>68</sup>

*A személyi jövedelemadó 1995-ig az önálló gazdálkodás legfontosabb biztosítéka és legstabilabb forrása volt.* Felhasználása helyi döntésen alapult. 1995-től azonban sajátos funkcióváltás következett be. Egyrészt a személyi jövedelemadó az önkormányzatok közötti jövedelemkülönbségek mérséklésének forrása lett; egy része ugyanis ezen a címen került újraelosztásra; másrészt az önkormányzatok eltérő feladatellátásához igazítva a személyi jövedelemadó helyben maradó hányadának meghatározott részét a költségvetési törvények normatívan osztották el.

A fenti módon történt redisztribúció következtében drasztikusan csökkent az adóból a helyben maradó, szabadon, a helyi döntések alapján felhasználható hányad, az a rész, ami valójában biztosíthatta volna a személyi jövedelemadó eredeti funkcióját, az önkormányzatok gazdálkodásának önállóságát.

1996-ban a személyi jövedelemadó 36%-a, 1997-ben 38%-a, 1998-ban pedig 40%-a került vissza az önkormányzatokhoz. Bár 1998-ban már csak az átengedett központi adó 20%-a maradt helyben az adott településen lakók befizetéseiből. 1999-ben ez az arány 15%-ra, 2000-ben pedig (teljesen 2002-ig) 5%-ra csökkent. 2003-2006 között a 40%-ból 10%, 2007-2012 között pedig 8% került vissza közvetlenül az önkormányzatokhoz. A személyi jövedelemadó 32%-a egyes jogcímekhez kapcsolódva normatívan, a megyei önkormányzatokat egységesen lakosságszám-arányosan és intézményeikben ellátottak után, valamint a települési önkormányzatokat jövedelemdifferenciálódás mérséklése címén illette meg.<sup>69</sup>

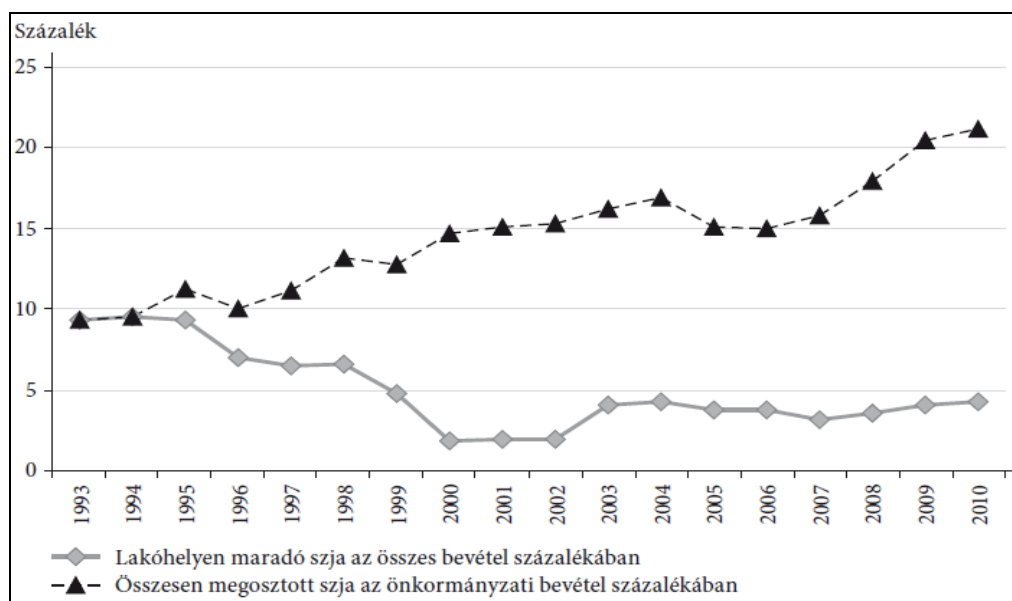
---

<sup>68</sup>GYIRÁN Zoltán, *Biri Község Önkormányzatának 2004. évi pénzügyi gazdálkodása az uniós támogatási források tükrében*, Szakdolgozat, Budapesti Gazdasági Főiskola, 2004, 25.

<sup>69</sup>Lásd erről bővebben GYIRÁN Zoltán, *Feladatfinanszírozás régen és ma*, Jegyző és Közigazgatás, XIV. évfolyam, 6. szám, 2012. november-december, 10.

1. ábra

## A személyi jövedelemadó megosztása 1993-2010



Forrás: Horváth–Péteri–Vécsei (2014)

A helyi költségvetésbe került személyi jövedelemadó részaránya 2010-re már elérte az összes önkormányzati bevétel ötödét, bár ennek az összegnek ekkorra már egyre kisebb hányada jutott vissza közvetlenül az adófizetők lakóhelyére (1. ábra).<sup>70</sup>

A demokrácia és a piacgazdálkodás elsajátítása közepette egyre több feladatot „adott le” az állam az önkormányzatoknak. A nagy ellátó rendszerek (közoktatás, egészségügy, szociális ellátás) mind jelentősebb hányadának működtetése hárult az önkormányzatokra, s egyre nagyobb mértékben ezek finanszírozása. Ez a szemlélet két évtized múltán megváltozott, s – egyfajta hátraarcot végezve – az állam 2011-től visszavette a korábban átadott feladatokat, melyek további finanszírozásához többek között a személyi jövedelemadó korábban átengedett részét használta fel. Ennek következtében a 2013. évi költségvetési törvényben<sup>71</sup> már nem volt megtalálható ilyen címen állami hozzájárulás, hiszen míg korábban a személyi jövedelemadó 8%-a helyben maradó részesedésként az önkormányzatokat illette, addig 2013. január 1-jétől ebből 4,1% teljesen kikerült az önkormányzati finanszírozási rendszerből, a fennmaradó 3,9% pedig beépült – a helyi önkormányzatok állami támogatási rendszerének részeként – az ún. általános működési támogatásba.

<sup>70</sup>HORVÁTH–PÉTERI–VÉCSEI *i.m.* 135.

<sup>71</sup>Magyarország 2013. évi központi költségvetéséről szóló 2012. évi CCIV. törvény.

### 3.3.5. Az önkormányzati saját bevétel

Az önkormányzati rendszer első évtizedében fokozatosan alakult ki a saját bevételi önállóság. A helyi adózás bevezetésével, a korábbi hatósági ármegállapítási jogkör decentralizációjával a saját folyó bevételek finanszírozták a helyi költségvetés közel harmadát. A saját bevételek között fokozatosan nőtt a helyi adóbevételek súlya (2007-ben már 55%) és ezen belül is elsősorban a helyi iparüzési adó volt a meghatározó (2012-ben a helyi adók 78%-a).

A helyi önkormányzatok bevételeit az Ötv. a következők szerint határozta meg:

- saját bevételek,
- átengedett központi adók,
- normatív állami hozzájárulás,<sup>72</sup>
- társadalombiztosítási támogatás,
- állami (címezett, cél, kiegészítő)támogatás, valamint
- hitel.

A *saját bevételek* közvetlen érdekeltséget teremtenek a helyi közösség és az önkormányzat között. A saját bevételek ugyanakkor nagyfokú gazdasági önállóságot is biztosítanak, hisz ezekre a bevételekre egyrészt az államnak nincsen közvetlen befolyásolási lehetősége, másrészt alakulásuktól független az egyes önkormányzatok állami hozzájárulása és támogatása.

A saját bevételek közül – nemcsak arányát tekintve – meghatározó a *helyi adó* (2. ábra). A központi költségvetéstől való viszonylagos függetlenség megteremtése mellett fontos szerepet tölt be a jövedelemszabályozásban is. A helyi adóztatás azonban soha nem lehet abszolút és parttalan. A települési önkormányzat az Országgyűléstől kapta a helyi adóztatási jogot,<sup>73</sup> s a törvény egyben ki is jelölte a helyi adóztatás mozgásterét (például adófajták, adómérték felső határa, kötelező adómentességek). Az Országgyűlés által elfogadott központi adótörvények alapján fizetendő adók egy részének a helyi önkormányzatok részére történő átengedésének célja egyrészt az önkormányzatok anyagi lehetőségének a helyi jövedelmekkel való összekapcsolása, másrészt a központi és önkormányzati költségvetés arányos alakulásának biztosítása.

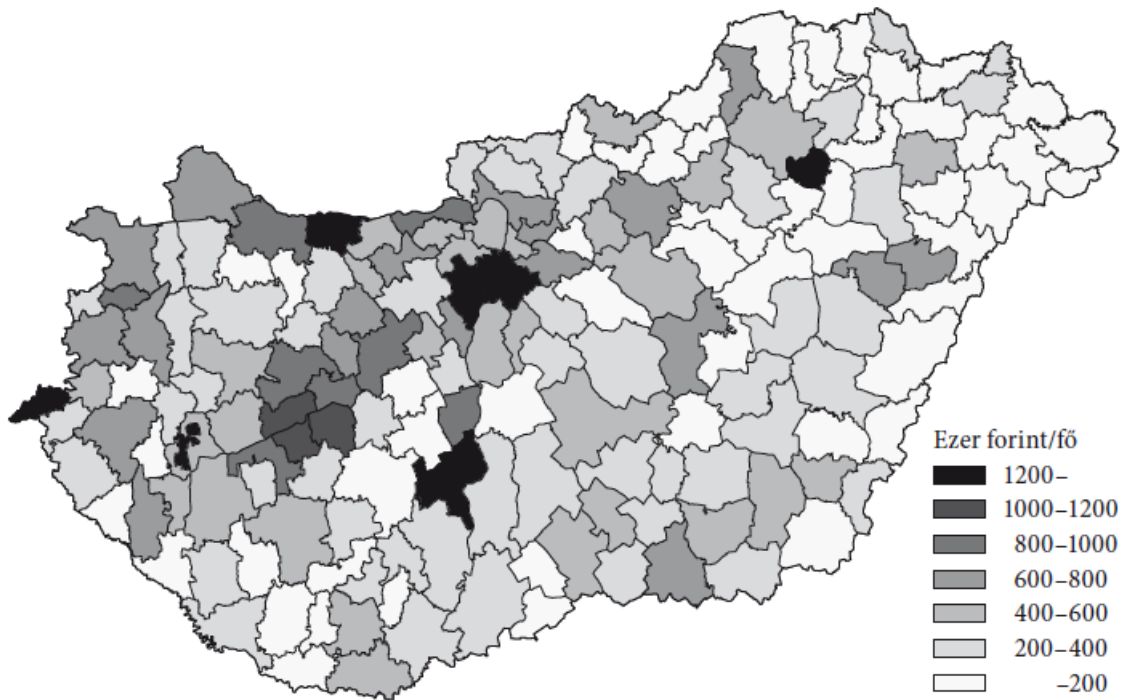
---

<sup>72</sup> A normatív állami hozzájárulást 2013. január 1. napi hatállyal a feladatfinanszírozás rendszere váltotta fel az MÖtv. 117-118. §-ai alapján.

<sup>73</sup> A helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény.

2. ábra

A helyi önkormányzatok helyi adóbevételei kistérségek szerint 1993-2010  
(2010. évi árral számolva)



Forrás: Horváth–Péteri–Vécsei (2014)

A helyi adók között meghatározó az *iparűzési adó*. A gazdasági válság óta kissé csökkent a súlya, de még mindig ez teszi ki a helyi adók négyötödét. Ez a magas arány részben megmagyarázza a saját bevételekben meglévő területi és településtípusonkénti különbségeket is. Adóztatható gazdasági tevékenység inkább a Dunántúlon és a Központi régióban, valamint a nagyobb településeken található, tehát itt ezért is magasabb a helyi adók egy főre jutó összege.<sup>74</sup>

A *központi adók* egy részének önkormányzati átengedése, az átengedés mértékének növelése/csökkentése makroszinten nem jelent az önkormányzatoknak több/kevesebb forrást, hanem az egyes önkormányzatok között eltérő allokációt eredményez. Az önálló önkormányzati gazdálkodás feltételezi, hogy az állami hozzájárulás döntő hányada előre kiszámítható módon, s a helyi bevételek alakulásától függetlenül, nyíltan kerüljön elosztásra. Ennek legegyszerűbb és látszólag legigazságosabb formája az állandó népesség arányában történő elosztás volt. Azonban látni kell, hogy:

<sup>74</sup>HORVÁTH–PÉTERI–VÉCSEI *i.m.* 128.

- egyrészt a lakosság a közösségi szolgáltatások egy részét nem az állandó lakhelyén veszi igénybe (általában az ún. körzeti-térségi feladatokat ellátó intézmények, járási központok),
- másrészt a még helyben ellátandó és ellátható feladatok költségigénye sem arányos az állandó népesség számával (pl. minél kisebb a település, annál nagyobb az egy lakosra eső ilyen jellegű kiadási szükséglet),
- harmadrészt a kiemelt fejlesztések, rekonstrukciók finanszírozása sem oldható meg a központilag elosztott forrásokból, és végül
- a központilag elosztott eszközök mellett mindig lesznek olyan önkormányzatok, amelyek sohasem lesznek képesek még a meglévő – alapvető ellátást végző – intézményhálózatot sem működtetni.

Még a legtökéletesebb és legharmonikusabb forrásorientált rendszer sem képes valamennyi önkormányzatnál minden évben biztosítani a feladatok és a források folyamatos működési, vagy eseti beruházási összhangját. Ezért tartósan szükség volt a központi támogatás mellett egyedi – előre meghirdetett módon történő – állami támogatás nyílt elosztására.

Az Mötv. 106. § (1) bekezdése szerint a törvény alkalmazásában saját bevételnek minősülnek:

- a helyi adók;
- a saját tevékenységből, vállalkozásból és az önkormányzati vagyon hasznosításából származó bevétel, nyereség, osztalék, kamat és bérleti díj;
- az átvett pénzeszközök;
- a törvény alapján az önkormányzatot megillető illeték, bírság, díj; valamint
- az önkormányzat és intézményei egyéb sajátos bevételei.

A fentiek alapján rögzíthető, hogy a helyi önkormányzati bevételek szerkezetében két nagyobb változás következett be. Egyrészt megnőtt a saját bevételek szerepe; melyek között a helyi adók voltak a meghatározóak, új forrásokat biztosítva elsősorban a kis lakosságszámú települések számára. Másrészt a helyi adók között az iparűzési adó dominált, mely túlságosan nagy területi különbségeket eredményezett a települések között.

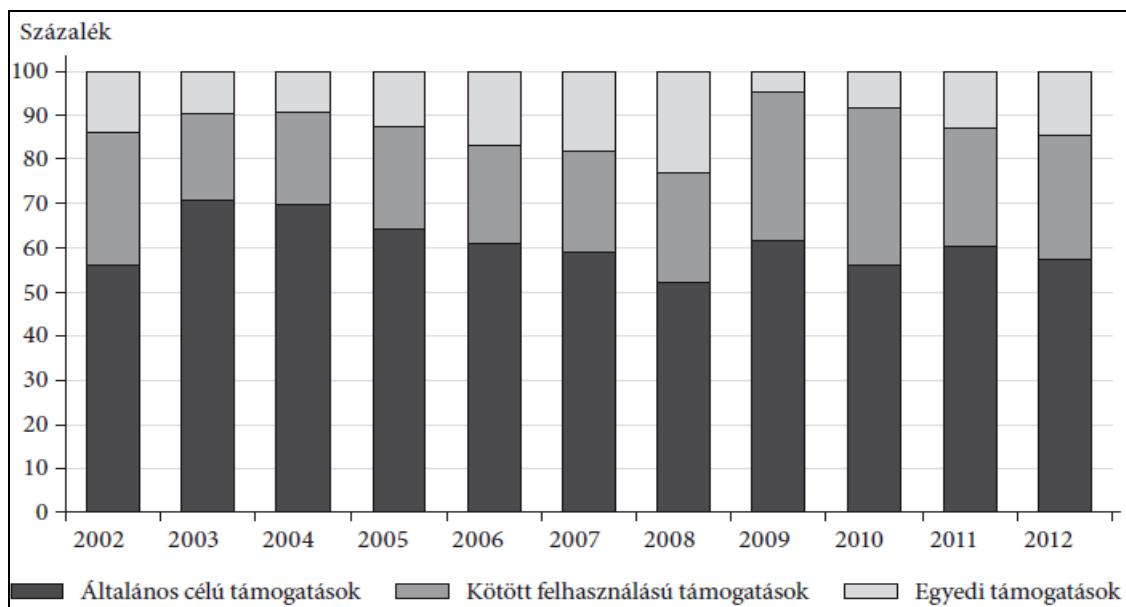
### **3.3.6. A hátrányos helyzetű önkormányzatok támogatása**

Az állami támogatásnak a *címzett támogatás* mellett, a települések széles körét érintően a két legtipikusabb formája a *céltámogatás* és az *önhibáján kívül hátrányos helyzetben lévő önkormányzatok kiegészítő támogatása* (ÖNHIKI) volt. Mindegyik támogatási formát az jellemezte, hogy a döntéshozó csak a támogatás feltételeiről döntött, de a támogatás a feltételeknek megfelelő önkormányzatot alanyi jogon illette meg. Ezen túlmenően a megyei területfejlesztési tanácsok a helyi önkormányzatok részére, fejlesztési célra, *területi kiegyenlítő és céljellegű decentralizált támogatást* nyújthattak.

Az önhibáján kívül hátrányos helyzetben lévő önkormányzatok kiegészítő támogatása, mint központi forrás, olyan egyedi finanszírozási problémák megoldására szolgált, amelyeket a forrásszabályozási rendszer már nem tudott kezelni. Például amikor a települési vagy megyei önkormányzatnak olyan intézményt kellett fenntartania, amelyhez az állami támogatás és saját bevételei nem voltak elegendőek, vagy nem rendelkezett elegendő saját és megosztott bevételekkel. Ez utóbbi volt inkább jellemző az ilyen önhibájukon kívül hátrányos helyzetű önkormányzatokra.

3. ábra

A költségvetési támogatások fő csoportjai 2002-2012



Forrás: Horváth–Péteri–Vécsei (2014)

Az így szétosztott puffertámogatások összege természetesen nem jelentett túl nagy mértékű központi támogatást: 2006-ban, amikor legmagasabb volt ez az összeg, akkor is csak 31,2 milliárd forint jutott el az önkormányzatokhoz. Igaz, ez a települési önkor-

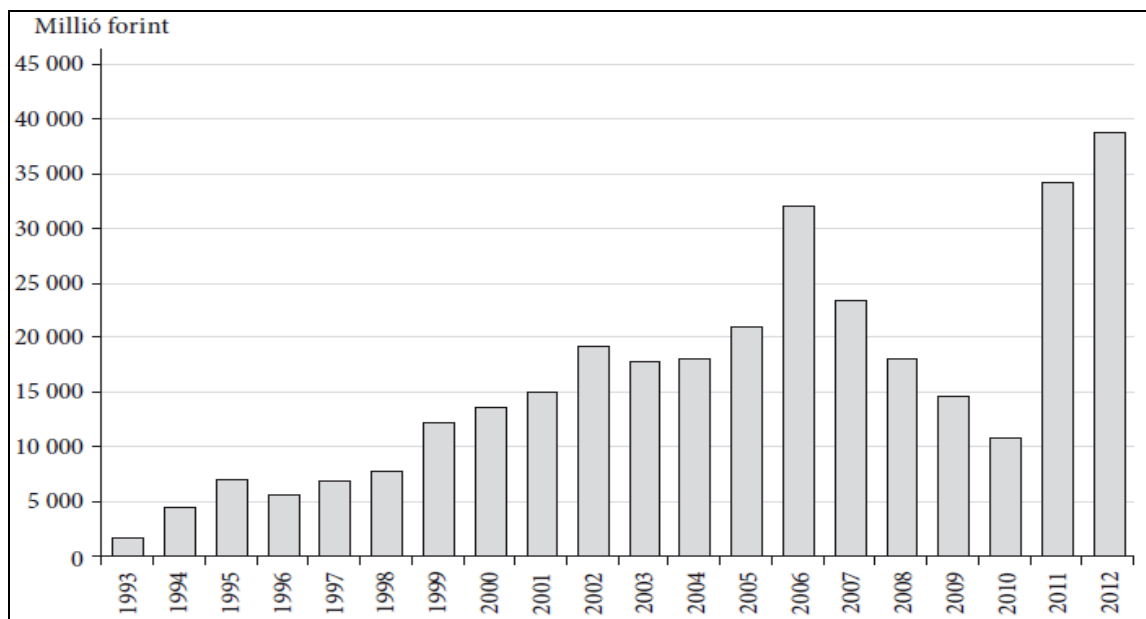


mányzatok több mint egyharmadának jelentett fontos kiegészítő forrást. Ezután csökkent a működésképtelen önkormányzatok támogatása, majd 2011-től ismét a korábbi szintre nőtt (3. ábra).

Horváth M. Tamás szerint az önhibáján kívül hátrányos helyzetű önkormányzatok támogatásának szerepét – egy szakmai hiba következtében – rendszeresen való jelentőségén messze túlhangsúlyozták.<sup>75</sup> 2011-ben az összes önkormányzat fele volt ilyen, köztük ugyanilyen arányban a városok. Erre a célra 34 milliárd forintot<sup>76</sup> fordítottak. Csak hogy ez az önkormányzatok összes bevételeinek csak alig több mint egy százaléka volt. A támogatás – nevével ellentétben – tehát nem általános mutató, hanem a sok közül csupán egy pályázati eszköz volt, viszonylag kis kapacitással.<sup>77</sup>

4. ábra

A működésképtelen önkormányzatok támogatása 1993-2012



Forrás: Horváth–Péteri–Vécsei (2014)

<sup>75</sup> Lásd erről bővebben DOMOKOS László, *Kockázatok a működésben és növekvő eladósodás a magyarországi önkormányzatoknál. Az állami Számvevőszék ellenőrzésének tapasztalatai*, Pénzügyi Szemle LVIII. évfolyam, 2012. évi 2. szám, 167.

<sup>76</sup> Az adatok forrása: Gazdasági és Közlekedési Minisztérium (GKM).

<sup>77</sup> HORVÁTH M. Tamás, *Helyi sarok. Sarkalatos átalakulások – A kétharmados törvények változásai 2010-2014: Az önkormányzatokra vonatkozó szabályozás átalakulása*, MTA, Budapest, 2014/04, 5.

Az önhibáján kívül hátrányos helyzetben lévő önkormányzatok kiegészítő támogatása 2013. január 1-jével megszűnt, az Möt. szerint ugyanis az önkormányzati költségvetési rendeletben működési hiány nem tervezhető.<sup>78</sup>

Az a tény, hogy az önkormányzatok harmada érintett volt bár nem túl nagy forrással, továbbá a támogatás félrevezető elnevezése rendre alkalmat adott a teljes rendszer működésképtelensége tekintetében a vészharang kongatására. Sulykolva azt a szakpolitikai álláspontot, hogy nem a területi elosztás, hanem a helyi feladatallokáció a hibás.<sup>79</sup>

Természetesen vannak olyan – az önkormányzatok útján megvalósuló közszolgálati – feladatok, amelyek fedezetét a szabályozórendszer eddig felsorolt elemei sem képesek megfelelően finanszírozni. Ezekre a feladatokra az *ún. központosított előirányzatokból* igényelhetnek az önkormányzatok támogatást részben alanyi jogon, részben elbírálás alapján.

### 3.4. Az önkormányzati költségvetés

Az önkormányzatok költségvetése – a kiadásokkal és a bevételekkel történő hatékony gazdálkodás – biztosítja feladatainak és hatásköreinek ellátását. A helyhatóságok költségvetésének kötelező tartalmára szigorú előírások vonatkoznak.

A korábbi szabályozás szerint október 31-ig<sup>80</sup> költségvetési koncepciót kellett készíteni, amit egyeztetni kellett a költségvetési szervek vezetőivel. A költségvetési törvény kihirdetését követő negyvenötödik napig pedig be kell nyújtani a végleges önkormányzati költségvetési rendelet-tervezetet a testületnek. A költségvetési rendelet elkészítése a jegyző feladata, a képviselő-testület elé történő beterjesztéséért a polgármester felelős.

A költségvetési rendeletnek az önkormányzati költségvetési szervek engedélyezett létszámát, valamint a költségvetési bevételi és kiadási előirányzatokat csoportokban és kiemelt előirányzatok szerinti bontásban kell bemutatnia.<sup>81</sup> Ezeken túlmenően az új sza-

---

<sup>78</sup> Möt. 111. § (4) bekezdés.

<sup>79</sup> HORVÁTH-PÉTERI-VÉCSEI *l.m.* 139.

<sup>80</sup> A korábbi november 30-i hatánapot az Áht. módosításáról szóló 2013. évi XLIX. törvény 1. §-a a következők szerint módosította: „A jegyző, főjegyző, megyei főjegyző (a továbbiakban együtt: jegyző) által elkészített, a következő évre vonatkozó költségvetési koncepciót a polgármester október 31-ig nyújtja be a képviselő-testületnek.” Ezt a rendelkezést azonban az egyes törvényeknek a költségvetési tervezéssel, valamint a pénzügyi és a közüzemi szolgáltatások hatékonyabb nyújtásával összefüggő módosításáról szóló 2014. évi XXXIX. törvény 64. § (1) bekezdése 2014. szeptember 30-i hatállyal törölte. 2014 őszétől tehát nem kell a képviselő-testületnek kötelezően költségvetési koncepciót készíteni.

<sup>81</sup> Áht. 23. § (2) bekezdés b) pont.

bályok<sup>82</sup> előírják, hogy a költségvetési rendeletbe bele kell építeni az adósságot keletkeztető ügyletek felsorolását és azok értékét.

Új szabály továbbá az is, hogy az önkormányzatnak és a hivatalnak is külön költségvetést kell készítenie, továbbá hogy a helyi önkormányzatok költségvetése 2012 januárjától már nem tartalmazza a helyi nemzetiségi önkormányzatok költségvetését.

A fentieknek megfelelően a helyi önkormányzat képviselő-testülete éves szinten költségvetési rendeletet alkot és fogad el, amelyben finanszírozza a törvényben meghatározott kötelező, valamint a kötelező feladatai ellátását nem veszélyeztető önként vállalt feladatait. A feladatok ellátásának forrásait és kiadásait a helyi költségvetési rendeletben tételesen és elkülönítetten kell feltüntetni, és úgy kell a pénzügyi egyensúlyt megteremteni a bevételek és a kiadások között, hogy a költségvetési rendeletben működési hiány nem tervezhető.

*A helyi önkormányzat gazdálkodásának biztonságáért a képviselő-testület, a gazdálkodás szabályszerűségéért a polgármester felelős.*<sup>83</sup> A helyi önkormányzat a feladatai ellátásának feltételeit saját bevételeiből, más gazdálkodó szervektől átvett bevételekből, valamint központi költségvetési támogatásból teremti meg. A helyi önkormányzat a feladataihoz igazodóan választja meg a gazdálkodás formáit, és pénzügyi előírások keretei között, önállóan alakítja ki az érdekeltségi szabályokat.

A gazdálkodásról minden önkormányzatnak és intézménynek beszámolót kell készítenie. A közpénzekkel való gazdálkodás nyilvántartásának és elszámolásának szigorú feltételei vonatkoznak a beszámoló készítésére is. A költségvetési szervek beszámolójának a számviteli nyilvántartásokra kell épülnie, a könyvelés meghatározott időpontokban történő zárásának eredményeit kell tartalmaznia. Úgynevezett elemi beszámolót készít valamennyi költségvetési szerv azzal a kiegészítéssel, hogy a részben önállóan gazdálkodó költségvetési szerv beszámolóját, a gazdálkodási feladatait lebonyolító önállóan gazdálkodó költségvetési szerv beszámolója tartalmazza. Az elemi beszámoló hármas célt szolgál:

- információt biztosít a költségvetési szerv vezetője részére;
- része az államháztartási információs rendszernek;
- alapja az önkormányzat zárszámadásának.

---

<sup>82</sup>Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Gst.) 3. § (1) bekezdésére, és 45. § (1) bekezdés a) pontjára hivatkozással.

<sup>83</sup> Mőtv. 115. § (1) bekezdés.

A beszámoló elkészítése szintén a jegyző feladata, de az előterjesztő – a költségvetéshez hasonlóan – a polgármester.

A helyi önkormányzat költségvetésére, költségvetés-teljesítési és szakmai tevékenységének bemutatására és értékelésére vonatkozó adatok jogszabályban meghatározott körét a jegyzőnek legalább évente egyszer a helyben szokásos módon közzé kell tennie,<sup>84</sup> hogy az állampolgárok számára is megismerhető és átlátható legyen a helyi szintű gazdálkodás.

### 3.5. Az önkormányzati gazdálkodás ellenőrzése

Az Ötv. 1994. évi módosítása<sup>85</sup> kötelezővé tette az önkormányzatok számára az *önálló belső ellenőr* alkalmazását, valamint a *pénzügyi bizottság*okat önálló ellenőrzési jogokkal ruházta fel. A gond ezekkel a rendelkezésekkel csupán az volt, hogy a belső ellenőr alkalmazásához nem biztosítottak központosítottnak fedezetet, a pénzügyi bizottságok megalakítása pedig a kétezer lélekszám alatti településeken nem volt kötelező (sőt a jelenlegi szabályozás szerint sem az).<sup>86</sup> Így a gyakorlatban szinte semmi nem gátolta a továbbiakban sem a felelősségteljeséget nélkülöző beruházások felvállalását, ami az „ellehetetlenülés” szélére sodort több önkormányzatot.

1995-ben az Ötv. kiegészítésére<sup>87</sup> került sor, mely kötelezővé tette az önkormányzatok számára *könyvvizsgáló* alkalmazását két esetben: egyrészt ha az előző évben a teljesített kiadásainak összege meghaladta a százmillió forintot és hitelállománnyal rendelkezett, másrészt pedig akkor, ha hitelt vett fel, köteles volt az előző esetben foglaltakat a hitelfelvétel évétől a hiteltörlesztés utolsó évéig bezárólag évente könyvvizsgálóval felülvizsgáltatni és közzétenni.

Az Ötv. 1996. január 1-jén hatályba lépett módosítása, és kiegészítése felső határt szabott a helyi önkormányzat adósságait keletkeztető, éves kötelezettségvállalásának (hitelfelvétel, kötvénykibocsátás, kezességvállalás), melynek mértékét *az éves korrigáltsaját bevétel 70%-ában* határozta meg. A korlátozás a likviditási hitelre azonban nem vonatkozott.

---

<sup>84</sup> MÖtv. 113. §.

<sup>85</sup> A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény módosításáról szóló 1994. évi LXIII. törvény.

<sup>86</sup> MÖtv. 57. § (2) bekezdés.

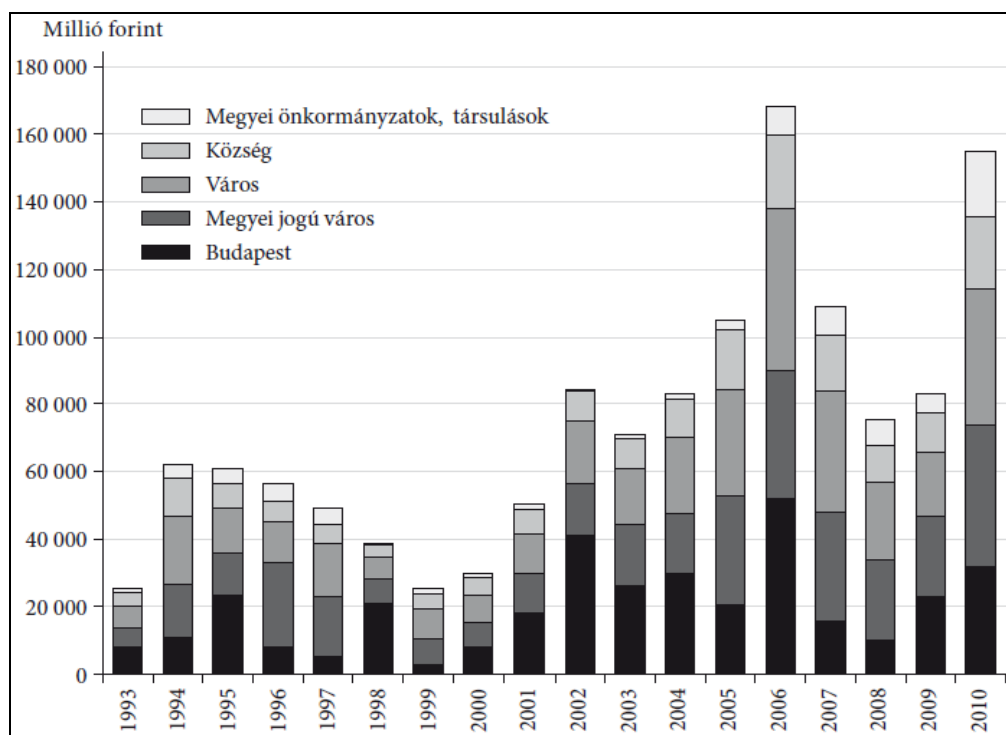
<sup>87</sup> A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény kiegészítéséről szóló 1995. évi LXXI. törvény.

Az 1992-ben megalkotott Áht. 1996. január 1-jétől úgy rendelkezett, hogy a költségvetési szerveknél a tárgyévi fizetési kötelezettség a jóváhagyott kiadási előirányzatok mértékéig – a saját bevételek teljesülési ütemére figyelemmel – vállalható. A kifizetések – kivéve a jogszabályon, bírósági, illetve államigazgatási jogerős határozaton alapuló kötelezettségeket és járandóságokat – is ezen összeghatárig rendelkezhetők el.

1996-ig tehát az önkormányzatok a fentebb felsorolt bevételeik kiegészítésére – külön engedély nélkül – testületi döntéssel, *hitelt vehettek fel és kötvényt bocsáthattak ki*. Az önkormányzatok eladósodásának csökkentése és az államháztartási deficit növekedésének mérséklése érdekében azonban az Ötv. 88. §-a korlátozta a hitelfelvétel és kötvénykibocsátás felső határát. A jogszabály rögzítette, hogy a visszafizetés pénzügyi forrását csak a saját bevételek képezhetik, a központi támogatás tehát nem fordítható adósságszolgálatra.

5. ábra

Az önkormányzati hitelfelvételek 1993-2010



Forrás: Horváth–Péteri–Vécsei (2014)

Az önkormányzati finanszírozási rendszer újítása volt tehát a *helyi hitelfelvételi önállóság garantálása* (5. ábra), majd a közvetett eladósodási szabályozás bevezetése. Az önkormányzati saját bevételek egy csoportjának 70%-ában maximált éves hiteltörleszté-

se, valamint a konszolidációs eljárás szabályainak rögzítése működött. Az adósságrendezési eljárás alá kerülő önkormányzatok száma elenyésző volt. Még 2011-ben is ennek a hitelkorlátnak csak a negyedét használták ki. Ez alól a szabályozás alól csupán az önkormányzati kötvénykibocsátás jelentett kivételt 2006 után megnövekedett állományával.<sup>88</sup> Ez a típusú forrásszerzés egyre nagyobb méreteket öltött, ami eladósodáshoz vezetett; ám ez a későbbi kommunikáció ellenére csak a tőkeerős – jellemzően nagyvárosi és fejlett városi – települési önkormányzatokat érintette, és éppen emiatt őket sem végzetesen.

A helyzet megoldása érdekében kidolgozták az adósságot keletkeztető ügyletek új szabályait, melyeket a Gst. tartalmaz:

- az önkormányzat adósságot keletkeztető ügyletet érvényesen csak a kormány hozzájárulásával köthet;
- az adósságmegújító hitelt is engedélyeztetni kell;
- az önkormányzat adósságot keletkeztető ügyletből származó tárgyévi összes fizetési kötelezettsége (az adósságszolgálat)<sup>89</sup> az adósságot keletkeztető ügylet futamidejének végéig egyik évben sem haladhatja meg az önkormányzat adott évi saját bevételének 50%-át;
- nem használható fel a helyi önkormányzat hitelfelvétele, kötvénykibocsátása fedezetül az önkormányzati törzsvagyron, a helyi önkormányzat általános működésének és ágazati feladatainak támogatása és a költségvetési támogatás; végül pedig
- a likvid hitel igénybevételének fedezetül a helyi önkormányzat általános működésének és ágazati feladatainak támogatása felhasználható.

Az új szabályozás természetesen olyan eseteket is szabályoz, amelyekhez nem kell a kormány hozzájárulása. Ilyen például a magyar költségvetést érintő, az Európai Uniótól vagy más nemzetközi szervezettől megnyert pályázat önrészeinek és a támogatás előfinanszírozásának biztosítására szolgáló, adósságot keletkeztető ügyletek; a költségvetési éven belüli működési célú hitelek (likvid hitelek); az adósságrendezés alatti reorganizációs hitelek, valamint a törvényben írt értékhatár alatti ügyletek esete. Ezeket túlmenően szintén nem kell a kormány hozzájárulása a Fővárosi Önkormányzat és a megyei jogú város esetében a százmillió forintot, az országos nemzetiségi önkormányzat eseté-

---

<sup>88</sup>GÁL Erzsébet, *Kell-e szabályozni az önkormányzati hitelfelvételt? A magyar eset tanulságai*, Pénzügyi Szemle, 2011., LVI. évfolyam 1. szám, 124-144.

<sup>89</sup> A tárgyévi kötelezettség az éves adósságszolgálatot jelenti, nem pedig az adósságállományt.

ben a húszmillió forintot, egyéb önkormányzat esetében pedig a tízmillió forintot meg nem haladó, fejlesztési célú adósságot keletkeztető ügyleteknél.

### 3.6. A forrásszabályozási modell lezárása

Az önkormányzati rendszer Magyarországon az 1989-1990. évi politikai rendszer-váltás részeként alakult ki és szilárdult meg. Az önkormányzatok az államháztartás részét, az államháztartás egyik alrendszerét képezve beágyazódtak a piacgazdasági környezetbe, vagyonhoz jutottak, bevételeikkel pedig szabadon gazdálkodtak.

Ennek megfelelően egy település-centrikus, viszonylag nagy autonómiával rendelkező, mégis széles felelősségre épülő rendszer alakult ki, amely már a kialakításától magában hordozott több olyan ellentmondást, amelyek két évtized múltán működési zavarokhoz vezettek.

*A nagyfokú önállóság biztosítása ellenére folyamatosan szűkült az önkormányzatok mozgástere, a helyi közszolgáltatások biztosítása egyre nagyobb erőfeszítéseket igényelt, a diszfunkcionális elemek egymást erősítő hatására pedig elnehezült a finanszírozás.<sup>90</sup> Mindezek ellenére az 1990. évi önkormányzati finanszírozási rendszer a pénzügyi föderalizmus viszonylag tiszta modelljeként aposztrofálható.*

A magyar önkormányzatok finanszírozását az intézményi környezet erőteljesen és folyamatosan befolyásolta. Ez több okra vezethető vissza. Egyrészt a helyi feladatok – jellegükből adódóan – túlzottan nagy költségvetési terhet jelentettek az önkormányzatoknak. Az állampolgári jogon járó szolgáltatások többsége ugyanis olyan helyben kötelezően ellátandó feladatnak tekintendő, amelynek esetében a helyhatóságoknak az ellátás színvonalára vonatkozóan nincs mérlegelési lehetőségük. Ezzel ellentétben a kommunális szolgáltatások színvonala és a rájuk fordított kiadások a helyi pénzügyi feltételektől függően rugalmasabban alakíthatóak. Mivel a mindenkinek egyformán járó szolgáltatások teszik ki az önkormányzati költségvetés nagyobb részét, ezek a kiadások óriási terhet jelentettek a helyi költségvetésnek. Az önkormányzatok többsége ennek az ellátási kötelezettségnek nem volt képes megfelelni, ezért kerültek felszínre – többek között – a községi önkormányzatok által fenntartott kisiskolák problémái, valamint a kisvárosi kórházak fenntartási nehézségei.

---

<sup>90</sup>DR. HAMVAS Ákos – KEMÉNYNÉ Koncz Ildikó – MOLNÁR György – DR. SCHNEIDER Magdolna – DR. SZABÓ Hajnalka, *Az önkormányzati rendszert érintő változások és az adósságrendezés gyakorlata*, Wolters Kluwer Kft., Budapest, 2013, 15.

Az elmúlt több mint két évtizedben a közoktatás jelentette az egyik legnagyobb helyi feladatot. Az oktatás-nevelés a 2002. évi választásokat követően lett a legjelentősebb kiadási tétel; akkor már a helyi költségvetés 31%-át tette ki. Az Ötv. lehetőséget adott azon települési intézmények megyének történő átadására, amelyeket nem tudtak fenntartani. A közoktatás területén éltek is ezzel a lehetőséggel az önkormányzatok. Az 1990-es években a megyei önkormányzat által fenntartott középiskolák száma harmadával emelkedett. Ezzel párhuzamosan a települési önkormányzatok által működtetett intézményeké pedig csökkent. Megjelentek az egyházi és a magániskolák, amelyek száma 1993-1999 között ötszörösére nőtt. Ez a folyamat az elmúlt évtizedben az önkormányzati finanszírozási problémák miatt még inkább felgyorsult: 2011-ben már 206 egyházi fenntartású középiskola működött, és a közoktatási statisztikában ekkor már 452 „egyéb” fenntartású intézményt tartottak nyilván.<sup>91</sup>

A pénzügyi-gazdasági válság hatására a helyi szociális támogatások összege is folyamatosan növekedett 2010-ig; ekkor már elérte az önkormányzati kiadások 8%-át, ami a 2006. évi részarány kétszeresét jelentette.<sup>92</sup>

Mindebből az következik, hogy *a megfelelő minőségű szolgáltatások biztosítására jellemzően csak a nagyobb, elsősorban városi helyhatóságok voltak képesek*. Ez a fura helyzet mindeközben létrehozott egy sajátos feladatellátási integrációt, a városközpontokban és a városkörnyéki térségekben megjelenő egységeket.

Másrészt a helyi önkormányzati forrásképződés rendszerében a saját bevételek viszonylag nagy súlyúak voltak. Viszont a saját bevételek összetételéből következően a forrásteremtési kapacitásokban kezelhetetlen különbségek alakultak ki a nagy-, illetőleg a kis bevétellel rendelkező önkormányzatok között. Ennek következtében rögzíthető, hogy elsősorban az ötvenezer főnél nagyobb lakosságú városok (a főváros, a megyei önkormányzatok és a megyei jogú városok önkormányzatai) biztosítják azokat a térségi és költségesebb szolgáltatásokat, amelyek a kisebb városokban és különösen a községekben nem elérhetőek.

Végül pedig a helyi feladatok jellege és a saját bevételek nagy különbségei olyan költségvetési támogatási rendszer kialakításához vezettek el, amely egyedi, részletekbe menő beavatkozásra adott okot. Mindezek mellett természetesen az is egyértelmű, hogy

---

<sup>91</sup>HORVÁTH-PÉTERI-VÉCSEI *i.m.* 134.

<sup>92</sup>HORVÁTH-PÉTERI-VÉCSEI *i.m.* 135.



*a választási ciklusokkal változó politikai célok erősen befolyásolják és irányítják a forrásszabályozási rendszer elemeit.*

Több szakember úgy véli, bár a decentralizáció pénzügyi alapjai kiépültek, önma-  
gukban a megfelelő intézményi keretek hiányát nem voltak képesek kezelni.<sup>93</sup> Ugyan-  
akkor azt is állítják többen, hogy a rendszer nem volt menthetetlen, betegségei mindvé-  
gig kezelhetőek lettek volna.<sup>94</sup>

A forrásszabályozási modell lezárult huszonkét évét áttekintve tehát rögzíthető,  
hogy a helyi önkormányzati költségvetési források összetétele, valamint a támogatások  
elosztási módszere jelentősen átalakult. A személyi jövedelemadó megosztását és az  
általános célú állami hozzájárulások korábbi rendszerét fokozatosan felváltották a köz-  
ponti célokhoz kötött és az egyes önkormányzatokra irányuló támogatások. Ez azt ered-  
ményezte, hogy a források megszerzése és a helyben elindított programok inkább a  
központi és nem a helyi célokhoz történő igazodást követelte meg. Ezzel a feladatellátás  
is meghatározottabbá, kötöttebbé vált. Tehát elsősorban nem a központi költségvetési  
források nagy súlya, hanem az elosztás módszere okozott gondot. Az önkormányzati  
finanszírozási rendszerben ugyanis a helyi szolgáltatási és a pénzügyi döntések az „irá-  
nyított” támogatások miatt kevésbé kapcsolódtak össze.

Az is leszögezhető, hogy 1990-2012 között az önkormányzati finanszírozás rendsze-  
re egységes volt azzal a kiegészítéssel, hogy egyrészt bővültek a helyi saját bevételek,  
másrészt egyre kötöttebbé váltak a központi szintről juttatott források. A nagyobb helyi  
adózási és a hitelfelvételi önállóság bővítette az önkormányzatok pénzügyi mozgásterét,  
egyben pedig növelte a különbségeket is.<sup>95</sup>

Mindezek ellenére mégis sokan – elsősorban kormányzati szinten – a 2013. évtől  
kezdődő finanszírozási átalakítást az önkormányzati pénzügyi rendszer tarthatatlansá-  
gával, sőt összeomlásával indokolták. 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 decentralizáció ezáltal nem volt finanszírozhatatlan.

A végső következtetés tehát az, hogy a méretgazdaságossági probléma kezelésére az  
intézményi struktúra nem volt képes megfelelő módon és adaptívan reagálni. Ez azon-

---

<sup>93</sup>VIGVÁRI András, *Önkormányzati pénzügyek. Hazai kihívások és nemzetközi példák*, Állami Számvevő-  
szék Kutatóintézete, Budapest, 2011. Kézirat, 116. [www.asz.hu/tanulmanyok/2011](http://www.asz.hu/tanulmanyok/2011) (2014. június 30-i  
letöltés).

<sup>94</sup>HORVÁTH-PÉTERI-VÉCSEI *i.m.* 129.

<sup>95</sup>HORVÁTH-PÉTERI-VÉCSEI *i.m.* 139.

ban nem jelentette és nem eredményezte a rendszer működésképtelenségét. A költségvetési decentralizáció teljes körű alkalmazását a politika mégis elvetette. Ezt megtehetette és megteheti mindaddig, amíg a rendszer működőképességét fenn tudja tartani.<sup>96</sup>

#### 4. Az önkormányzati rendszer reformja

A helyi önkormányzati pénzügyi változások egyik eleme – az általános recentralizáción túl – a feladatfinanszírozás bevezetése volt, mely azt jelenti, hogy a központi költségvetési támogatások egy részét az átlagos tervezett kiadások és az elvárt bevételek különbségeként kapják meg az önkormányzatok. A 2013. évtől az éves központi költségvetésben az egyes feladatok kiadási szintjének számítása az egyes településkategóriák átlagos költségei alapján történik, míg a bevételek között az iparűzési adó minimális, 0,5%-os kulccsal számított összege kerül beszámításra.

Az önkormányzati bevételi struktúra a szerkezeti reform hatására jelentősen megváltozott: a költségvetési támogatás összege és aránya is csökkent a korábbi évekhez, évtizedekhez képest. Az önkormányzatok gazdálkodására pedig kiemelten érvényessé vált az államháztartás általánosan megfogalmazott azon gazdálkodási elve, amely a bevételi előirányzatok teljesítésének kötelezettségét és a kiadási előirányzatok felhasználásának jogosultságát foglalja magában, ami – többek között azt is jelenti –, hogy *nem a kiadási keret felhasználása az elsődleges szempont, hanem a feladatok teljesítése.*<sup>97</sup> Ennek megfelelően az új finanszírozási rendszer szakított a korábbi normatív támogatási rendszerrel, és a *feladatfinanszírozást* helyezte középpontba, amelynek érdekében a kötelező önkormányzati feladatokat és a helyi közügyeket szétválasztották.

Ennek egyik sarkalatos elemeként meghatározták az önkormányzati kötelező feladatokhoz igazodó általános működési és ágazati támogatások rendszerét, amely a következőket hivatott biztosítani:

- az önkormányzatok fizetésképtelenné válásának megelőzése;
- a korábban eladósodott önkormányzatok további eladósodásának megakadályozása;
- az önkormányzati alrendszer hiányának megszüntetése; végül pedig
- annak biztosítása, hogy az önkormányzatok csak a saját bevételeik terhére lássanak el önként vállalt feladatokat.

---

<sup>96</sup>HORVÁTH–PÉTERI–VÉCSEI *i.m.* 145.

<sup>97</sup>HAMVAS–KEMÉNYNÉ–MOLNÁR–SCHNEIDER–SZABÓ *i.m.* 31.

Tehát, míg a kötelező feladatok ellátáshoz az önkormányzatok költségvetési támogatásra jogosultak, addig önként vállalt feladataikat csak saját bevételeik erejéig finanszírozhatják. Ebből következően a helyi bevételekkel csak szűkösen, vagy egyáltalán nem rendelkező, többnyire kis népességszámú települési önkormányzatok leginkább csak a kötelező feladataik ellátását tudják biztosítani, míg a nagyobb költségvetéssel bíró önkormányzatok több önként vállalható szolgáltatás nyújtását is finanszírozni képesek éves költségvetésükből.

A fentiekén túl az új finanszírozási rendszer több ponton is megváltoztatta, módosította a korábbi forráselosztást, az önkormányzati bevételek körét. A változtatások egyik legjelentősebb, s egyben legfájdalmasabb pontja, hogy az egyes feladatok ellátásának állami átvételével párhuzamosan az önkormányzati források közül kikerült a személyi jövedelemadó bevételek helyben maradó része. Ehhez kapcsolódóan a jövedelemkülönbség-mérséklési rendszer is megszűnt, amely helyett az átalakított támogatási rendszernek<sup>98</sup> kell a kiegyenlítési szerepet betöltenie, annak érdekében, hogy az önkormányzatok egyenlő eséllyel legyenek képesek ellátni feladataikat. A személyi jövedelemadó melletti másik fontos bevételi forrás, a gépjárműadó sem került el a változást, mivel a korábbi 100%-os átengedési mérték 40%-ra csökkent. A főváros és a megyei jogú városok emellett a 2013. évtől elestek a korábbi illetékbevételi részesedéstől is.

#### **4.1. A megyei szint átalakítása**

Míg az államigazgatás területén a kormányhivatalok és a járások kialakítása eredményezett rendszerbeli változást, addig az önkormányzati igazgatás területi szintjén a megyei önkormányzatok funkciója változott meg drasztikusan. Ezt a változást nagyban elősegítette az a tény, hogy az adósságrendezési eljárás 2011-ben elérte a megyei önkormányzatokat is, hiszen az illetékes bíróság 2011. május 19-én közzétette a Heves Megyei Önkormányzat adósságrendezési eljárásának megindítását. Az eljárás megindítása egyértelműen felgyorsította a megyei szintet érintő átalakítási elképzeléseket és folyamatokat, így még a megyei adósságrendezési eljárás befejezése előtt lezajlott a

---

<sup>98</sup> Ennek megfelelően például 2015-ben a belügyminiszter és a nemzetgazdasági miniszter hirdetett pályázatot a Magyarország 2015. évi központi költségvetéséről szóló 2014. évi C. törvény 3. melléklet I. 7. pont és a III. 4. pont szerinti a megyei önkormányzatok rendkívüli támogatására és a települési önkormányzatok rendkívüli önkormányzati költségvetési támogatására (ennek keretében a rendkívüli szociális támogatásra).

megyei szintű átszervezés, és megszületett a konszolidációra vonatkozó jogszabály.<sup>99</sup> A törvény rendelkezései alapján a megyei adósságállományt a Magyar Állam átvállalta, a megyei intézmények pedig 2012. január 1-jétől állami fenntartásba kerültek.

A következő lépésben az Országgyűlés – 2012. április 23-i ülésnapján – elfogadta a települési önkormányzatok fekvőbeteg-szakellátó intézményeinek átvételéről és az átvételhez kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2012. évi XXXVIII. törvényt, melynek alapján 2012. május 1-jétől az állam átvette a fekvőbeteg-szakellátást is.

A fenti jogszabályokban deklarált cél a helyi közigazgatási rendszer megújítása, az alacsony hatékonyság orvoslása, a rendszer struktúrájának átláthatóbbá tétele, valamint a költségtakarékosabb intézményfenntartás volt. Az átvett intézmények tekintetében az intézményfenntartásra és az átvett vagyon tekintetében a vagyonkezelői jogok gyakorlására a megyei intézményfenntartó központokat (MIK) jelölték ki, amelyek önállóan működő és gazdálkodó központi költségvetési szervek voltak. 2013. március 31-jétől a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság (SZGYF) megyei kirendeltségei működnek a megyei intézményfenntartó központok jogutódjaként.

A megyei szint reformja eredményeként a megyéktől összesen 475 oktatási, 132 szociális és ifjúságvédelmi, 74 közművelődési, valamint 25 egyéb intézmény került átvételre, amelyeket átmenetileg a megyei intézményfenntartó központok működtettek. A továbbiakban az intézmények átkerültek a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ (KLIK), illetve a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatósághoz, ugyanakkor az egészségügyi intézmények működtetése az Emberi Erőforrások Minisztériuma háttérintézménye, a Gyógyszerészeti és Egészségügyi Minőség- és Szervezetfejlesztési Intézet (GYEMSZI) feladata lett. A megyei levéltárak a Magyar Nemzeti Levéltár szervezeti egységeiként működtek tovább.<sup>100</sup>

## 4.2. A járások létrehozása

---

<sup>99</sup>Az Országgyűlés 2011. november 21-én elfogadta a megyei önkormányzatok konszolidációjáról, a megyei önkormányzati intézmények és a Fővárosi Önkormányzat egyes egészségügyi intézményeinek átvételéről szóló 2011. évi CLIV. törvényt, majd december elején megjelent a megyei intézményfenntartó központokról, valamint a megyei önkormányzatok konszolidációjával, a megyei önkormányzati intézmények és a Fővárosi Önkormányzat egészségügyi intézményeinek átvételével összefüggő egyes kormányrendeletek módosításáról szóló 258/2011. (XII.7.) Kormányrendelet.

<sup>100</sup>HAMVAS–KEMÉNYNÉ–MOLNÁR–SCHNEIDER–SZABÓ*i.m.* 20-21.

Szoboszlai György véleménye szerint, *amikor járási rendszer működik Magyarországon, az tipikusan a centralizáció miatt jelenik meg.*<sup>101</sup> A 2012-ben létrehozott járási rendszer is ezt a szerepet tölti be.

A járásokról rendelkező hatályos jogszabályok<sup>102</sup> szerint a járás az államigazgatás legalacsonyabb szintű területi és szervezeti egysége; egy megyén belül lehatárolt, földrajzilag összefüggő területű, szomszédos településeket magában foglaló körzet, amelyen belül az idetelepített feladatok méretgazdaságos elvégzésére van lehetőség. 2013. január 1-jétől ennek megfelelően 175 járási hivatal és 23 fővárosi kerületi hivatal kezdte meg működését.

A járási hivatalok kizárólag államigazgatási feladatokat látnak el, ennek következtében csak az államigazgatási feladatok kerülhetnek át hozzájuk a települési önkormányzatoktól, de azok sem teljes körűen. Azok az államigazgatási feladatok, amelyeket minden településen érdemes helyben ellátni, amelyek speciális helyi ismereteket vagy azonnali beavatkozást igényelnek, maradtak a települési jegyző hatáskörében.

A 2013. január 1-jén működésbe lépett járási hivatalok elsősorban okmányirodai feladatokat látnak el, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyeket, illetve egyes szociális, környezetvédelmi, természetvédelmi igazgatási ügyek intézését vették át a településektől.

2014-től a járási hivatalokon belül szakigazgatási szervként működik a járási gyámhivatal, a járási állategészségügyi és élelmiszer-ellenőrző hivatal, a járási földhivatal, valamint a járási munkaügyi kirendeltség.

A fentieket azonban túlhaladva, 2015. április 1-jétől már nem az ún. osztott struktúra érvényesül a járási hivatalokban.<sup>103</sup>

### **4.3. A kistérségek továbbműködése**

Az önkormányzati társulások egyik formája a többcélú kistérségi társulás volt, amelyet a 2004. évi CVII. törvény szabályozott részletesen, s amelyhez központi támogatási

---

<sup>101</sup>SZOBOSZLAI György, A középszintű (járási-városi) területi igazgatás és társadalmi környezet. MTA-ÁJTI, Budapest, 1973.

<sup>102</sup>A járásokról az Országgyűlés a járások kialakításáról, valamint egyes ezzel összefüggő törvények módosításáról szóló 2012. évi XCIII. törvényben rendelkezett, a járási (fővárosi kerületi) hivatalokról szóló 218/2012. (VIII. 13.) Kormányrendelet, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a járási (fővárosi kerületi) hivatalokról szóló 66/2015. (III.30.) Kormányrendelet pedig a járási hivatalok feladatait és működését szabályozza.

<sup>103</sup> A fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a járási (fővárosi kerületi) hivatalokról szóló 66/2015. (III.30.) Kormányrendelet szabályozásának megfelelően.

lehetőségek is kapcsolódtak. A kisebb népességszámú önkormányzatok többsége a társulási formához kapcsolódó kedvező finanszírozási lehetőségek miatt csatlakozott többcélú kistérségi társuláshoz, hiszen ezáltal kötelezettségeket vállalhattak, sőt hiteleket vehettek fel.<sup>104</sup>

Az Mötv. 2013. január 1-jén hatályba lépett IV. fejezete azonban – a formát és a tartalmat is újraszabályozva – hatályon kívül helyezte a helyi önkormányzatok társulásairól és együttműködéséről szóló 1997. évi CXXXV. törvényt is. Ezáltal azonban nem szűntek meg automatikusan az önkormányzati társulások, mivel más formában, a szabad társulás alkotmányos alapelve és az Mötv. alapján tovább működtek. Ennek garanciája pedig az, hogy az Alaptörvény kimondja a szabad társulás elvét, valamint deklarálja a kötelező társulás lehetőségét.<sup>105</sup> A 174 kistérség így megmaradt olyan területfejlesztési-statisztikai egységnek, amelyet a települések között létező funkcionális kapcsolatrendszerek összessége alapján lehet lehatárolni. A társulások tehát – ha önszerveződő módon is – az önkormányzati feladatellátás továbbra is működő szervezetei lehetnek, mivel a korábbi társulási megállapodások módosítására is lehetőséget biztosítottak 2013. július 1-jéig.

#### **4.4. A közös önkormányzati hivatalok felállítása**

A törvény értelmében települési önkormányzatok a községekben, a városokban, a járásszékhely városokban, a megyei jogú városokban és a fővárosi kerületekben működnek. A fővárosi önkormányzat települési és területi önkormányzatnak is minősül. A megyei önkormányzat pedig területi önkormányzat, amely törvényben meghatározottak szerint területfejlesztési, vidékfejlesztési, területrendezési, valamint koordinációs feladatokat lát el.

Az Mötv. az ország teljes önkormányzati hivatali rendszerének átfogó korszerűsítését tűzte ki céljául, amely azonban nem érintett minden polgármesteri hivatalt, hiszen ha a község lakosság száma meghaladta a kétezer főt, valamint ha az önkormányzat 2013. január 1-je után is önállóan polgármesteri hivatalként kívánta működtetni a hivatalát, az továbbra is önállóan működik.

---

<sup>104</sup>HAMVAS–KEMÉNYNÉ–MOLNÁR–SCHNEIDER–SZABÓ*i.m.* 23.

<sup>105</sup> Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) 32. cikk (1) bekezdés k) pont, 34. cikk (2) bekezdés.

A kétezer fő lakosságszámot el nem érő községek önálló polgármesteri hivatalai ellenben megszűntek, és közös önkormányzati hivatalok jöttek létre, amelyek létrehozásáról a 2013. január 1-jét követő hatvan napon belül (2013. március 2-áig) kellett gondoskodniuk az arra kötelezett önkormányzatoknak.<sup>106</sup>

## 2. táblázat

### A költségvetési szervek száma az önkormányzati rendszerben

Költségvetési szerv típusa	2010. év	2013. év
Önálló önkormányzati hivatalok <sup>107</sup>	1.130	545
Körjegyzőségek	768	0
Közös önkormányzati hivatalok	0	749
Helyi önkormányzati költségvetési szerv	6.146	4.469
Jogi személyiségű társulás költségvetési szerve	18	737
Többcélú kistérségi társulás költségvetési szerve	0	94
Helyi nemzetiségi önkormányzati költségvetési szerv	0	9
Összesen	8.062	6.603

Forrás: NGM

Ez a *speciális és kötelezően létrehozandó társulási forma* azokra a járásokon belüli községi önkormányzatokra vonatkozik, amelyek közigazgatásiterületét legfeljebb egy település közigazgatási területe választja el egymástól, és a községek lakosságszáma nem haladja meg a kétezer főt. A törvény értelmében azonban a kétezer fő lakosságszámot meghaladó település is tartozhat közös önkormányzati hivatalhoz. A közös önkormányzati hivatalhoz tartozó települések összlakosságszáma legalább kétezer fő, vagy a közös hivatalhoz tartozó települések száma legalább hét.<sup>108</sup>

A rendelkezés kötelező jellegét mutatja, hogy amennyiben a meghatározott határidőn belül nem kerül sor a közös önkormányzati hivatal létrehozására, vagy ahhoz valamely település nem tud csatlakozni, akkor a kormányhivatal vezetője – a határidő lejártát követő hónap első napjával – kijelöli a közös önkormányzati hivatalhoz tartozó településeket.<sup>109</sup>

<sup>106</sup> A közös önkormányzati hivatalok felállításával egyidejűleg természetesen megszűntek a körjegyzőségek.

<sup>107</sup> Az önálló önkormányzati hivatalok száma mindkét évben magában foglalja a tizenkilenc megyei önkormányzati hivatalt.

<sup>108</sup> Möt. 85. § (1)-(2) bekezdés.

<sup>109</sup> Möt. 85. § (3a) bekezdés.

Ugyancsak garanciális szabály, hogy a városi, valamint a kétezer főt meghaladó lakosságszámú települési önkormányzat képviselő-testülete nem tagadhatja meg a közös önkormányzati hivatal létrehozására irányuló megállapodás megkötését, ha azt a vele határos település kezdeményezi.<sup>110</sup>

Az Mőtv. hatálybalépése után kialakult önkormányzati intézményrendszert a 2. táblázat szemlélteti.

## **5. Az önkormányzatok, a számlavezető pénzüintézetek és a banki szolgáltatók**

Az értekezés központi témáját az önkormányzati adósságkonszolidáció és adósságrendezés alkotja, mely nem tárgyalható teljes mélységében az önkormányzati rendszerhez „ezer szállal” kapcsolódó banki szféra, a pénzüintézetek szerepének elemzése nélkül.

### **5.1. Az önkormányzatok számlavezetése**

A helyi önkormányzatok fizetési számláját<sup>111</sup> – az önkormányzat választása alapján – a Magyar Államkincstár vagy egy belföldi hitelintézet vezeti. Természetesen az önkormányzat bármikor másik számlavezető bankot választhat, ekkor azonban az új fizetési számla megnyitásáról, illetőleg a régi megszüntetéséről öt napon belül tájékoztatni köteles a Kincstári Igazgatóságot.

A helyi önkormányzatok – a számlavezetéssel ellentétben – egyéb banki szolgáltatásokat, így hiteleket vagy kötvényeket bármelyik hitelintézettől igényelhetnek, amennyiben megkeresésükre ajánlatot kapnak. A bankok a saját adóminősítési szabályzataik alapján besorolják a hitelkérő önkormányzatokat a hitelképességük alapján, és a fedezetértékelési szabályzatuk alapján előírják a bankári biztosítékok körét. A hitelfelvétel a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Kbt.) hatálya alá esik, míg a kötvények kibocsátására ez nem vonatkozik.<sup>112</sup>

### **5.2. A hitelintézetek útján történő forrásbevonás és következményei**

---

<sup>110</sup> Mőtv. 85. § (7) bekezdés.

<sup>111</sup> A megyei önkormányzatok és hivatalaik 2012-től kizárólag a Magyar Államkincstárnál vezethetik számlájukat.

<sup>112</sup> HAMVAS–KEMÉNYNÉ–MOLNÁR–SCHNEIDER–SZABÓ*i.m.* 46.



Az Európai Unióhoz történő csatlakozásunk időpontjától, majd pedig a 2006. évtől kezdődően szembetűnően megnövekedett az önkormányzatok hitelintézetek útján történő forrásbevonása, amit több tényező is ösztönözött. 2004-től folyamatosan csökkentek a központi források, a saját bevételek mértéke egyre alacsonyabb szintet mutatott, ezek mellett pedig 2007-től megnyílt az európai uniós fejlesztési források igénybevételének lehetősége. Ezek az okok arra sarkallták az önkormányzati tisztségviselőket, hogy hitelekkel finanszírozzák a hiányzó forrásokat.

A fő kérdés már csupán az volt, hogy forintban vagy devizában vegyék-e fel a hitelt a források után áhító önkormányzatok? Mivel az infláció növekedése a jegybanki alapkamatot magasan tartotta, a bankközi forintkamatlábak (BUBOR)<sup>113</sup> is nagyon magasak voltak. Ekkor döntött az érintettek többsége a devizahitelek és a devizakötvények igénybevétele mellett.

A legbiztonságosabb devizának ekkor a svájci frank tűnt, hiszen árfolyama évtizedekre visszamenőleg alig változott. Sőt a 2008-ban szárnyra kapott pénzügyi-gazdasági válság tovább erősítette ezt az elhatározást, hiszen az Európai Központi Bank,<sup>114</sup> valamint a svájci jegybank is folyamatosan csökkentette a kamatait, a gazdaság élénkítését célozva. Ennek következtében az EURIBOR és a CHF LIBOR kamatok 1% alá estek, az árfolyam ellenben alig változott.<sup>115</sup>

A következő kérdés már csak az volt, hogy devizahitelt vegyenek fel, vagy devizakötvényt bocsássanak ki a forrástkereső önkormányzatok? Az érintett önkormányzatok többsége rövidesen felismerte, hogy a legkedvezőbb megoldásnak a devizakötvény kínálkozik. Az uniós jogharmonizáció következtében ugyanis a közbeszerzési törvény is módosult, amelynek eredményeként *a banki szolgáltatások közül a hitelnyújtás is a törvény hatálya alá került. A jogszabály azonban a kötvényt, mint befektetési instrumentumot a kivételek közé sorolta.*<sup>116</sup>

---

<sup>113</sup> BUBOR (Budapesti Interbank Offered Rate): a forintkereskedés jegyzésekor irányadó kamatbázis, azaz referenciakamat.

<sup>114</sup> A frankfurti székhelyű Európai Központi Bank (EKB) az Európai Unió egységes valutájának, az eurónak a kezelésével és az uniós árstabilitásnak a megőrzésével foglalkozik. Az EKB feladata továbbá az Európai Unió gazdasági és monetáris politikai kereteinek meghatározása és a szakpolitika végrehajtása.

<sup>115</sup> HAMVAS–KEMÉNYNÉ–MOLNÁR–SCHNEIDER–SZABÓI. *m.* 48.

<sup>116</sup> A Kbt. 9. § (5) bekezdése szerint: „E törvény szerinti eljárást – ha a közbeszerzés tárgya szolgáltatás megrendelés – nem kell alkalmazni a következő esetekben: [...] b) a 3. melléklet 6. csoportjába tartozó pénzügyi szolgáltatás, amely értékpapírok vagy egyéb pénzügyi eszközök kibocsátása, eladása, vétele vagy átruházása által valósul meg, vagy amely a monetáris, az árfolyam- vagy a tartalékezelési politika, vagy a központi kormányzat adósságkezelési politikájának megvalósítása érdekében pénz- vagy tőkeszerzésre irányul, továbbá a jegybanki tevékenység.” A Kbt. és a korábbi közbeszerzési törvény (a

Ennek megfelelően az önkormányzatok – a hitelfelvétel helyett – a közbeszerzési eljárást nem igénylő kötvénykibocsátás mellett tették le a voksukat, s jutottak ezáltal gyorsan és kötöttségek nélkül kielégítő forrásokhoz. S az önkormányzatok tranzakcióikhoz elsősorban a svájci frank alapú kötvényeket választották, hiszen a devizaalapú kötvények kamata a svájci frank esetében volt a legalacsonyabb. Azt azonban *senki nem vette figyelembe, hogy a kötvények vonatkozásában a CHF/HUF árfolyam alakulása árfolyamkockázatot visz a rendszerbe, hiszen a kötvények folyósítása devizában történik, törlesztésük azonban a forint devizára történő konvertálásával megy végbe.*

A 2008. évi kamatviszonyok alapján ésszerű választásnak tűnt, hogy a forintban történő hitelezés helyett a svájci frankban való finanszírozást választották a helyhatóságok,<sup>117</sup> mivel a BUBOR mintegy a négyszerese volt a CHF kamatbázisnak (CHF LIBOR). Így – átlagosan 4%-os banki kamatfelárral kalkulálva – forinthitelezés esetében az éves kamatláb 12,24% lett volna, míg svájci frank választása esetén 6,88% éves kamatlábbal lehetett számolni.<sup>118</sup>

Rövidesen azonban a forint árfolyama a svájci frankkal szemben meggyengült, s emiatt a kötvények törlesztései – köszönhetően annak, hogy a devizaalapú kötvények két-három éves türelmi idő után már törlesztésbe fordultak – elképzelhetetlen mértékig megnöttek. Emellett a devizaalapú kötvények törlesztési kötelezettségei 2011-2012-ben már esedékessé váltak, ennek következtében már a nagyobb önkormányzatok<sup>119</sup> is szembesültek a forint jelentős gyengülése miatti árfolyamveszteségekkel.

A fentiekben ismertetett okok miatt az önkormányzati szektor eladósodásának folyamata – a kötvénykibocsátások eredményeként – a 2007. évtől felgyorsult. S a kötvénykibocsátások tovább folytatódtak annak ellenére, hogy a hitelpiacon már 2006-ban megjelent egy alternatív hitelfinanszírozási forma, az állami támogatás révén alacsony kamatozású forinthitel. Ez a hitelkonstrukció *a Magyar Fejlesztési Bank által refinanszírozott „Sikerés Magyarországért” Önkormányzati Infrastruktúrafejlesztési Hitel-*

---

közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény) 2004 óta hasonló szövegezéssel tartalmazza az értékpapírokra, tehát a kötvényekre is vonatkozó kivételt.

<sup>117</sup> Az önkormányzati adósságállomány közel felét kitevő kötvényállomány 79%-a svájci frankban denominált.

<sup>118</sup> HAMVAS–KEMÉNYNÉ–MOLNÁR–SCHNEIDER–SZABÓ*i.m.* 53.

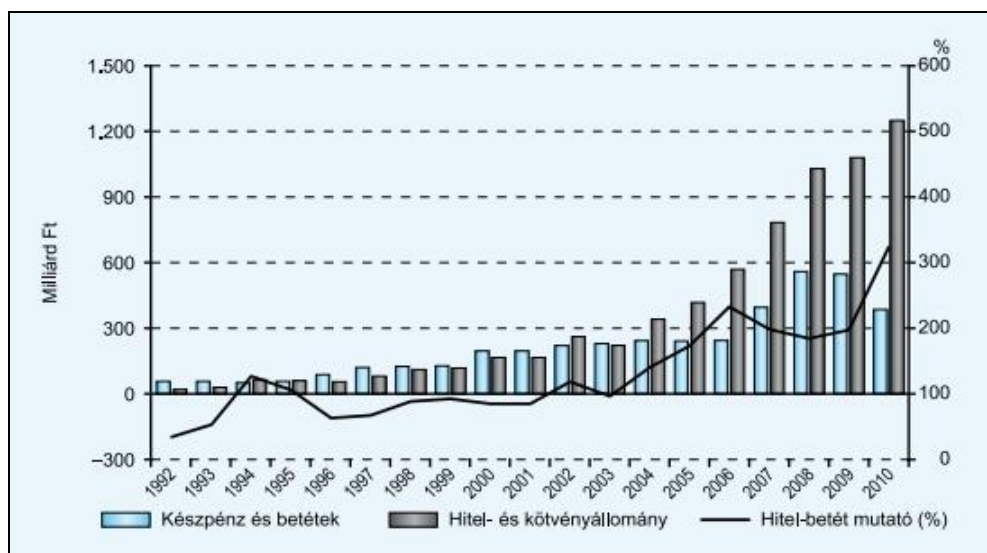
<sup>119</sup> A kötvénykibocsátás általában 300 millió forint feletti összegeknél méretgazdaságos a bankok számára, ebből következően ezt a forrásszerzési lehetőséget csak a magasabb költségvetéssel rendelkező önkormányzatoknak kínálták fel. A kötvényportfólió ezért 94,7%-ban a városi és a megyei, és csupán 5,3%-ban a községi önkormányzatoknál jelent meg.

program (MFB-ÖKIF)<sup>120</sup> keretében jelent meg, amely a kereskedelmi bankokkal kötött finanszírozási keretszerződés alapján jelenleg is működik. A kedvező kamatozású forinthitelprogram igénybevételével szemben az önkormányzatok mégis egyre inkább a devizaalapú kötvénykonstrukciót preferálták, aminek a legfőbb oka az lehetett, hogy a kötvénykibocsátás nem esik a közbeszerzési törvény hatálya alá.

A kötvénykibocsátás az önkormányzatok számára több okból is előnyös volt. A kötvény értékpapír, ezért rá nem a hitelintézeti, hanem a tőkepiaci jog szabályai voltak érvényesek. Az így megszerzett forrást – a fejlesztési hitelekkel szemben – tehát az önkormányzatok szabadon felhasználhatták, és jó esetben fejlesztésre, más esetben azonban a folyó működési költségek fedezésére is fordíthatták. (Óvatos becslések szerint a kibocsátott önkormányzati kötvényekkel bevont forrás mintegy 30%-át működési célok finanszírozására használták fel.)<sup>121</sup> Ezen túlmenően a kötvényből keletkező pénzügyi forrás teljes egésze a jegyzés napján jóváíródott az önkormányzatok számláján, így azonnal rendelkezésre állt. Végül pedig nem volt szükség önerőre, míg a hiteleknél a beruházások minimum 25%-os mértékéig kellett saját erőt biztosítani.

6. ábra

Az önkormányzatok hitel-betét mutatója 1992-2010



Forrás: Magyar Nemzeti Bank

<sup>120</sup> Az MFB Önkormányzati Infrastruktúrafejlesztési Hitelprogram (MFB-ÖKIF) kedvező kamatozású forinthitel Euribor kamatbázison, melynek az a lényege, hogy az árfolyamkockázatot nem az ügyfél vállalja, mivel a MFB az állammal szemben a refinanszírozásnál jelentkező árfolyam-differenciát elszámolja az éves költségvetésben.

<sup>121</sup>HAMVAS–KEMÉNYNÉ–MOLNÁR–SCHNEIDER–SZABÓ*i.m.* 54.

## 6. Az önkormányzati eladósodás modelljei

A helyi önkormányzatok eladósodásának szabályozása kapcsán a közpénzügyi szakirodalom<sup>122</sup> négy alapvető modellt különböztet meg: a piac által szabályozott-, a központilag korlátozott-, a szabályalapú- és a kooperatív modellt.

A helyi önkormányzatok eladósodásának modelljeit empirikusan vizsgáló hazai kutatások arra az eredményre jutottak, hogy a meghatározott négy modell közül a magyar gyakorlat a piac által szabályozott modell sajátosságait követi.<sup>123</sup> A modellek tanulmányozása azonban más következtetés levonását is eredményezheti. Vajon az önkormányzatok működési szabályait rögzítő első önkormányzati törvény (Ötv. ) vagy az adósságrendezési eljárásról szóló törvény (Har.) nem feltételezi-e azt, hogy az önkormányzatok eladósodásának hazai szabályozását a szabályalapú megközelítéssel magyarázzuk? Vagy egy újabb modell megfogalmazását teszik szükségessé a hazánk önkormányzati hitelezési piacának vizsgálata során feltárt főbb jellemvonások?<sup>124</sup>

### 6.1. A piac által szabályozott modell

Ebben a modellben az önkormányzatok adósságára vonatkozóan nem beszélhetünk állami kezességvállalásról; a piaci szereplők megfelelően informáltak, az önkormányzatok fiskálisan „ésszerűen viselkednek” és az őket finanszírozó pénzügyi intézetek nem rendelkeznek versenyelőnyvel. A modell lényege, hogy a szubnacionális szint szereplői számára a külső kölcsönforrások bevonását a pénz- és tőkepiaci folyamatok és mechanizmusok determinálják. Ez a kontroll pedig annál erősebb, minél kevésbé vállal garanciát a központi kormányzat a helyi önkormányzatok hiteleinek visszafizetéséért.<sup>125</sup>

### 6.2. A központilag korlátozott modell

---

<sup>122</sup>TER-MINASSIAN, Teresa – CRAIG, Jon, *Control of subnational government borrowing in Fiscal Federalism in Theory and Practice (Chapter 7.)*, 1997.

<sup>123</sup>VÍGVÁRI András, *Pénzügyi kockázatok az önkormányzati rendszerben*, ÁSZ tanulmány, 2009.

<sup>124</sup>GÁL Erzsébet, *Kell-e szabályozni az önkormányzati hitelfelvételt?* Pénzügyi Szemle, 2011/1, 124.

<sup>125</sup>BARATI Izabella, *A helyi önkormányzatok hitelpiaci részvételének ösztönzése*, Magyar Közigazgatás, 2002, 52. évfolyam, 10. szám, 599.

A második modellben a szabályozás középpontjában a hitelfelvétel engedélyezése áll. A nemzetközileg ismert szabályozások abban különböznek, hogy nemfizetés esetén mennyiben áll az önkormányzat mögött a központi költségvetés, illetve szabnak-e valamilyen korlátot az önkormányzatok eladósodásának. Ez utóbbi korlátozások ugyanis a szektor hitelezőinek kockázatát lényegében a minimumra képesek leszorítani. Mindezek alapján az önkormányzati hitelfelvétel központi korlátozásának két alapvető technikája van, az aktív és a passzív kontroll. Az aktív kontrollnál a hitelfelvételt jóvá kell hagyatni a központi kormányzattal, míg a passzív kontrollnál valamilyen viszonyítási alapot, maximális hitelösszeget határozhatnak meg, vagy a hitelfelvétel lehetőségét kizárólag beruházási célokra korlátozhatják.<sup>126</sup>

### **6.3. A szabályalapú modell**

Azokban az országokban, ahol az eladósodás szabályozása szabályalapú modell alapján működik, ott a túlzott adósságvállalást törvényekben lefektetett szabályok által korlátozzák.

### **6.4. A kooperatív modell**

A kooperatív modell alapján működő önkormányzatoknál az eladósodás mértékéről a helyi testületek vezetői a központi kormányzattal egyetértésben döntenek.

Gál Erzsébet szerint egyértelműnek látszik, hogy az önkormányzatok eladósodásának hazai szabályozása a szabályalapú megközelítésre tipikus példa. Ezt látszik bizonyítani az a tény, hogy az önkormányzatok működési szabályait rögzítő Ötv. 1995. évi módosítása során beemelték a törvénybe az önkormányzatok hitelfelvételi korlátját (88. §), amely alapján az önkormányzatok adósságból származó éves kötelezettségvállalása nem haladhatja meg a saját bevétel rövid lejáratú kötelezettségekkel csökkentett értékének 70%-át. Mindezek mellett a túlzott eladósodást és működésképtelen helyzetet hivatott szabályozni a Har. is, melyben meghatározták az önkormányzatok adósságrendezés alatt is ellátandó kötelező feladatait, és törvényileg szabályozták, hogyan kell az önkormányzat gazdálkodásának normalizálását követően a helyi közszolgáltatások folytonosságát biztosítani. Rögzítették továbbá az eljárás megindításának körülményeit is: 60, illetve

---

<sup>126</sup>GÁLi.m. 125.

90 napon túli lejárt és nem vitatott tartozás.<sup>127</sup> A Har. mondja ki azt is, hogy a központi kormányzat nem áll kezességével az önkormányzatok mögött. Továbbá összegzi az adós önkormányzat és a hitelező közötti adósságrendezés szabályait. Ezekkel ellentétben ugyanakkor egyes kutatásokban<sup>128</sup> arra a megállapításra jutottak, hogy amíg az Ötv. 88. §-ának, illetve a Har.-ban rögzített szabályok be nem tartásának jogi szankciója nem létezik, addig a hazai gyakorlat inkább a piac által szabályozott modell szerint működik. Az önkormányzati rendszerben rejlő kockázatok ugyanis mind arra hívják fel a figyelmet, hogy a törvényben rögzített hitelfelvételi korlát betartása és betarthatósága már rövidtávon sem biztosított. Az önkormányzati vezetés ugyanis nem felelős a jogszabályokban rögzített korlátozás közép- vagy hosszabb távon történő betartásáért, így hajlamos a jelenben a jövő rovására eladósodni.<sup>129</sup>

Véleményem szerint valóban a piac által szabályozott modell jellemezte a magyar szubnacionális szint szereplőit – az Ötv. 90. § (2) bekezdése alapján – a rendszerváltást követően, de a szabályalapú modell hatásai is megjelentek az önkormányzati eladósodás szabályozásában. 2011 óta azonban már tisztán látszik, hogy a fenti modellek már csak részben érvényesek a hazai szabályozásra, és elsősorban a *központi korlátozott modell érvényes a magyar eladósodási modellre*. A 2012. január 1-jétől hatályos Gst. ugyanis rögzíti, hogy az önkormányzat érvényesen kizárólag a Kormány előzetes hozzájárulásával vállalhat az Áht. szerinti önkormányzati kezességet és garanciát, valamint köthet adósságot keletkeztető ügyletet. Ezt tovább szigorítva a jogszabály rögzíti, hogy az önkormányzat adósságot keletkeztető ügyletet csak abban az esetben köthet, ha a hatályos helyi adórendelete alapján a helyi iparüzési adót vagy a vagyoni típusú adók közül legalább az egyiket vagy a magánszemélyek kommunális adóját bevezette. A fentiek túl az önkormányzat adósságot keletkeztető ügyletből származó tárgyévi összes fizetési kötelezettsége az adósságot keletkeztető ügylet futamidejének végéig egyik évben sem haladhatja meg az önkormányzat adott évi saját bevételeinek 50%-át. Ezen túlmenően azonban az önkormányzat működési célra továbbra is vehet fel likvid hitelt.

A 2000-es évek eddigi tapasztalatai alapján az idegen forrás bevonásának két legjellemzőbb technikája az önkormányzati szektorban a *hitelfelvétel* és a *kötvénykibocsátás*. A hitelezési tevékenységet jelentősen befolyásolják azok a törvényi szabályok, amelye-

---

<sup>127</sup>HERBST Árpád – SZEGVÁRI Péter (szerk.), *Adósságrendezés az önkormányzatoknál*, Századvég, Budapest, 1996.

<sup>128</sup>HOMOLYA Dániel – SZIGEL Gábor, *Önkormányzati hitelezés – kockázatok és banki viselkedés*, MNB-Szemle, 2008. szeptember, 29.

<sup>129</sup>GÁLi.m. 126.

ket mindkét piaci szereplőnek következetesen be kell tartania. A bankok termékpalettáját a törvényi szabályozás mellett meghatározzák azok a „kiskapuk”<sup>130</sup> is, amelyek alkalmasak arra, hogy az önkormányzatok finanszírozását a törvény szövegének megfelelően ellássák. A rendelkezésre álló termékpalettából meg kell említeni a likviditási hitelt, amely nem tartozik a hitelfelvételi limitbe, és amellyel klasszikusan élnek is a hitelezők. A számvevőszéki vizsgálatok azonban számos önkormányzatnál állapították meg a likvid hitel szabálytalan igénybevételét.

A 2006 második felében feléledő *kötvénykibocsátás* célja kettős volt: egy részükkel a korábban nyújtott hosszú lejáratú hitelek átkonvertálhatókká váltak, másik részükkel pedig jelentős mértékű pótlólagos forrás érkezett az önkormányzati rendszerbe. Míg korábban az önkormányzatok hosszú távú finanszírozását illetően a tízéves futamidő volt a jellemző, addig ez húsz-huszonöt évre tolódott ki a kötvényeknek köszönhetően.<sup>131</sup> A kibocsátott kötvények névértéke az MNB adatai alapján (3. táblázat) 2011. március végéig mintegy 503,4 milliárd forint volt.

### 3. táblázat

#### Új kötvénykibocsátások Magyarországon 2006-2010

Év	Kötvénykibocsátások száma és az érintett önkormányzatok	A 2007-2008 évek átlag árfolyamán (milliárd forint)
2006.	10 önkormányzat	25,44
2007.	113 önkormányzat (129 esetben)	203,48
2008.	137 önkormányzat (148 esetben)	212,91
2009.	12 önkormányzat (12 esetben)	11,31
2010.	23 önkormányzat (26 esetben)	45,40
2011. I. negyedév	4 önkormányzat (4 esetben)	4,86
Összesen	299 önkormányzat (319 esetben)	503,4

Forrás: KELER Zrt.<sup>132</sup>

<sup>130</sup>JÓKAY Károly, *Az önkormányzatok mérlegen kívüli „rejtett” illetve számított kötelezettségvállalásai empirikus kutatásai*, Vitairat, 2007. október 6.

<sup>131</sup>HOMOLYA-SZIGELI.m. 29.

<sup>132</sup> A Központi Elszámolóház és Értéktár Zártkörűen Működő Részvénytársaság (KELER Zrt.) a magyar pénz- és tőkepiaci infrastruktúra működésének kulcsfontosságú intézménye; elszámolóházként végzi –

A hazai önkormányzatoknak a közelmúltban tapasztalható eladósodásával, ezek okával és következményeivel több kutatómunka is foglalkozott,<sup>133</sup> amelyek tükrözik a probléma fontosságát és súlyát. A téma vizsgálata elsősorban azért került napirendre, mert amíg a 2007 előtti években a hitelek a költségvetési deficit finanszírozását szolgálták, addig ebben 2007-től drasztikus változás következett be.

## 7. A szubszuverén szint hiányfinanszírozása

Szubszuverén szintnek tekintjük Közép- és Délkelet-Európában a települési önkormányzatokat, a tartományokat, valamint a NUTS-3 vagy NUTS-4 szinthez tartozó kistérségeket és megyéket;<sup>134</sup> ennek megfelelően tehát Magyarország önkormányzatait is.

Ezek az önkormányzatok hosszú távú hitelt kizárólag beruházásokra vesznek fel („arany szabály”). Ennek indoka, hogy hitel hiányában a beruházások halasztódnának, melynek társadalmi kiadásai vállalhatatlanok. A szubszuverén szint „potyázása” azonban kockázatot jelent, hiszen az önkormányzati szint kontrollálatlan túlköltekezése veszélyeztetheti a mindenkori kormány „kívánatosnak tekintett hiány és/vagy államadóság céljának teljesülését.”<sup>135</sup> Érthető tehát, hogy *a szubszuverén szint hitelfelvételét szinte minden államban korlátozzák.*

A szigorított eljárásnak több módzata alakult ki: a szabad piaci megoldás, valamint az aktív és passzív kontroll. A már fentebb ismertetett *szabad piaci szabályozás* szerint az önkormányzati adósságra nincs állami kezességvállalás, ennek következtében az önkormányzatokat finanszírozó pénzügyi intézetek és megtakarítók nem élveznek semmiféle versenyelőnyt. Szabályozásra tehát nincs szükség, hiszen az önkormányzatok versenye biztosítja a hatékony helyi közellátás feltételeit (Tibeout-modell).

Az önkormányzati hitelfelvétel központi korlátozásának két változatát különböztethetjük meg. Az *aktív kontroll* alapján a hitelfelvételt jóvá kell hagyatni a kormánnyal, vagy az érintett közösséggel. A *passzív kontroll* ezzel szemben például maximalizálhat-

---

a Budapesti Értéktőzsde Zrt.-vel kötött megállapodás alapján – a tőzsdei forgalom elszámolását, valamint a tőzsdén kívüli, OTC-piaci elszámolást. A tőzsdei – azonnali és származékos – ügyletek teljesítése tekintetében a felek a KELER Zrt.-vel, mint központi szerződő féllel állnak szemben, aki az ügyletbe lépve átvállalja a felek nem-teljesítéséből adódó potenciális kockázatokat és mindkét féllel szemben garantálja a tőzsdei ügylet teljesítését.

<sup>133</sup>HOMOLYA–SZIGELI.m. 29.

<sup>134</sup>ZSUGYEL János, *A közpénzügyek nagy kézikönyve*, Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft., Budapest, 2009, 288.

<sup>135</sup>ZSUGYELI.m. 287.



ja a hitel összegét, illetőleg a hitelfelvétel lehetőségét kizárólag beruházási célokra korlátozhatja.<sup>136</sup>

Európában több megoldás született az önkormányzati hitelfelvételre. *Az OECD több tagállamában fel sem merül az önkormányzati hitelfelvétel lehetősége, mert vagy egyszerűen tiltott vagy, mert a legfontosabb infrastruktúra biztosításáért nagyobb regionális önkormányzatok felelősek* (Egyesült Királyság, Norvégia, Svédország). Egy másik szabályozás szerint *a központi, illetőleg tartományi pénzügyminisztériumok szigorúan ellenőrzik az önkormányzatokat*, így esélyük sem lehet „túlzásokba esni” (Ausztria, Franciaország, Németország). A harmadik megoldás szerint pedig *a hitelfelvétel lehetőségének esetén egy csődbiztost rendelnek az önkormányzathoz*, s kvázi „az érintett települési önkormányzatot kézi vezérléssel bírják jobb viselkedésre” (Lettország, Románia, Svájc).

Természetesen vannak olyan OECD tagállamok is, ahol engedélyezik az önkormányzati hitelfelvételt, többnyire azonban csak olyan esetekben, amikor a hitelfelvétel valamilyen kötelező önkormányzati feladat ellátását szolgálja. A külső forrás bevonása azonban ilyen esetekben többféle módon, szűk keretek között szabályozzák.<sup>137</sup> A hitelfelvételi korlátozások többsége az adósság abszolút, illetőleg relatív mértékét szabályozza.

Ennek megfelelően a volt szocialista országok többségében is jelentős feltételekhez kötik az önkormányzatok hitelfelvételét. Lengyelországban és Csehországban például az adósságtörlesztési korlát a folyó bevételi-, illetve az előző évi bevételi főösszeg 15%-a. A cseh önkormányzatok ezen túlmenően kötelesek egy ötéves bevételbecslést készíteni, s erre rávetíteni az elvárt hiteltörlesztést. Ezzel szemben Szlovákiában a folyó bevételek 25%-a fordítható hiteltörlesztésre. Ugyanakkor a teljes adósság a költségvetési főösszeg 60%-a lehet csak. A szlovák önkormányzatok – bizonyos határok átlépését követően – csak engedéllyel vehetnek fel hitelt. A volt jugoszláv utódállamok egy részében (Horvátország, Macedónia, Szerbia) pénzügyminisztériumi engedély köteles ugyan a hitelfelvétel, de Horvátországban a folyó bevétel 20%-a is lehet a törlesztés, Szerbiában és Macedóniában pedig 15%. Unikumnak számít Macedónia, ahol az önkormányzati garanciák is adósságnak számítanak, sőt köteles az önkormányzat garan-

---

<sup>136</sup>ZSUGYELI.m. 288.

<sup>137</sup>ZSUGYELI.m. 289.

tálni minden esetben – akár egy jó minősítés ellenére is – a saját közmű cége hitelfelvételét.

Az *Angolszász modell* legtipikusabb államában, az Egyesült Királyságban, ahol az önkormányzatok többnyire csak közszolgáltatási tevékenységet végeznek, a kormány hitelfelvételi maximumokat állapít meg évente és településenként. A hitel visszafizetésének forrása minden esetben olyan bevétel, melyet a központi kormányzat közvetlenül vagy közvetve irányít.

A *Skandináv modell* országaiban (Dánia, Finnország, Hollandia, Norvégia, Svédország) kevés, de nagyméretű önkormányzatok vannak széleskörű szolgáltatási felelősséggel. Szinte minden feladatot az önkormányzatok látnak el; ennek megfelelően a helyi feladatok mértéke széleskörű, nagyfokú pénzügyi és gazdasági önállósággal rendelkeznek, amit túlnyomórészt a helyi bevételekből finanszíroznak. Dániában például az önkormányzati hitelfelvétel – néhány kivételtől eltekintve – tilos. Ennek következtében minden kiadást a folyó bevételekből kell finanszírozni. Egyik kivételként megemlíthető, hogy bizonyos gazdasági helyzetekben, az Önkormányzati Minisztérium engedélyezi a diszkrecionális hitelfelvételt, valamint esetenként szabályozza a jelzáloggal, illetve díjbevételekből finanszírozott beruházásokat. Ezzel szemben Norvégiában csak beruházások finanszírozására engedélyezik a hitelfelvételt.

A Skandináv modellel ellentétben a *Kontinentális modell* országaiban (Ausztria, Luxemburg, Németország, Svájc) az önkormányzati feladatok laza keretszabályokban rögzítettek. Az önkormányzatok nem csupán közszolgáltatási, hanem igazgatási feladatokat is ellátnak. Németországban azonban minden tartomány más-más korlátokat szab, és minden esetben engedélyhez köti a települések hitelfelvételét. Az önkormányzatoknál kötelező a szufficites költségvetés, mellyel gyakorlatilag a működési többletet írják elő. Az így generált többletet tőkeszámlán pihentetik. Beruházás esetén, az előre felhalmozott tőke felhasználása után fordulnak csak a tőkepiachoz. Az önkormányzati tulajdonban lévő közműcégek hitelfelvelei természetesen nem számítanak önkormányzati hitelnek, s azok inkább vállalati hitelbírálat alá esnek, mert a közműdíjak elég fedezetet biztosítanak a hitel visszafizetéséhez.

A *Mediterrán modellt* (Görögország, Olaszország, Portugália, Spanyolország, Franciaország) sok, apró önkormányzat, az önkormányzatok szűk feladatköre és jelentős állami ellenőrzés (centralizált államberendezkedés) jellemzi. Ezért is nyilvánvaló, hogy Spanyolországban például csak a folyó költségvetési többletből fizethető törlesztés, de

csak minisztériumi engedéllyel vehető fel hitel. Az adósság nem lehet több mint a bevételi főösszeg 110%-a.<sup>138</sup>

4. táblázat  
A helyi önkormányzati rendszerek Európában

	Németország (Rajnai modell)	Dánia (Skandináv modell)	Franciaország (Mediterrán modell)	Nagy- Britannia	Magyar- ország
Önkormányzat átlagos lakosság- száma / össznépesség	6.700 / 82.400.00	56.000 / 5.400.000	1.700 / 62.800.000	139.500 / 60.000.000	3.100 / 10.000.000
Önkormányzati kiadás / GDP (%)	7,2%	33,6%	11,3%	13,3%	11,4%
Helyi adó / ön- kormányzat által bevezetett (%)	42,9%	36,0%	45,5%	36,1%	25,5%

Forrás: Csűrös Gabriella<sup>139</sup>

## 8. Az adósságkezelés és az adósságrendezés összefüggései

Dolgozatom további fejezeteiben az önkormányzati adósságrendezés és az önkormányzati adósságkonszolidáció összefüggéseit jelenítem meg. Természetesen felmerül a kérdés: Összefügg-e a két dolog, s ha összefügg, miért és hogyan függ össze?

Ezzel kapcsolatosan rögzíthető, hogy nem az adósságrendezési törvény megalkotásával, nem az új finanszírozási rendszer bevezetésével, és nem az önkormányzati rendszer rehabilitációjával kezdődött el az önkormányzatok gazdálkodásának „felügyelete”, hiszen a rendszerváltást követően különböző „fékek” épültek be az önkormányzati gazdálkodásba:

- 1) Az Ötv. 1994. évi módosítása, kötelezővé tette az önkormányzatok számára az önálló belső ellenőr alkalmazását, valamint a pénzügyi bizottságokat önálló ellenőrzési jogokkal ruházta fel. A gond ezekkel a rendelkezésekkel csupán az volt, hogy a belső ellenőr alkalmazásához nem biztosított központilag fedezetet, a pénzügyi bizottságok megalakítása pedig a 2.000 lélekszám alatti településeken nem volt

<sup>138</sup> Lásd erről bővebben CSÜRÖS Gabriella, *A helyi önkormányzatok finanszírozási rendszere – általában és a kulturális feladatok példáján keresztül*. Innen: BALLA Zsuzsanna (szerk.), *Fenntartható önkormányzatok az Észak-Alföldön*. Konferenciakötet. NKE-DE, Budapest, 2014. 74-82., 74-76.

<sup>139</sup> CSÜRÖS Gabriella, *A helyi önkormányzatok finanszírozási rendszere – általában és a kulturális feladatok példáján keresztül*. Innen: BALLA Zsuzsanna (szerk.), *Fenntartható önkormányzatok az Észak-Alföldön*. Konferenciakötet. NKE-DE, Budapest, 2014. 74-82., 75.

kötelező. Így a gyakorlatban szinte semmi nem gátolta a továbbiakban sem a felelősségteljes beruházások felvállalását, ami a csőd szélére sodort több önkormányzatot.

- 2) 1995-ben az Ötv. újabb módosítására került sor, mely kötelezővé tette az önkormányzatok számára könyvvizsgáló alkalmazását két esetben:
  - a) ha az előző évben a teljesített kiadásainak összege meghaladta a százmillió forintot és hitelállománnyal rendelkezett, vagy
  - b) ha hitelt vett fel, köteles az a) pontban foglaltakat a hitelfelvétel évétől a hiteltörlesztés utolsó évéig bezárólag évente könyvvizsgálóval felülvizsgáltatni és közzétenni.
- 3) Az Ötv. 1996. január 1-jétől hatályos módosítása, és kiegészítése felső határt szabott a helyi önkormányzat adósságait keletkeztető, éves kötelezettségvállalásának (hitelfelvétel, kötvénykibocsátás, kezességvállalás), melynek mértékét az éves korrigált saját bevétel 70%-ában határozta meg. A korlátozás a likviditási hitelre nem vonatkozott.
- 4) Az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény 1996. január 1-jétől úgy rendelkezett, hogy a költségvetési szerveknél a tárgyévi fizetési kötelezettség a jóváhagyott kiadási előirányzatok mértékéig – a saját bevételek teljesülési ütemére figyelemmel – vállalható. A kifizetések – kivéve a jogszabályon, bírósági, illetve államigazgatási jogerős határozaton alapuló kötelezettségeket és járandóságokat – is ezen összeghatárig rendelhetők el (utalványozás).
- 5) Az önkormányzatok megalakulását követően az eladósodás esetére az Ötv. 88. §-a rendelkezett, mindössze két bekezdésben, tehát meglehetősen szűkszavúan. Rögzítésre került, hogy az önkormányzat fizetéseképtelenné válását a hitelezők kérelmére a bíróság állapítja meg, valamint az, hogy a fizetőképesség helyreállítása érdekében az önkormányzat köteles felfüggeszteni – a hatósági és az alapvető lakossági szolgáltatások kivételével – a feladatok finanszírozását.

A helyi önkormányzatok adósságrendezési eljárásáról szóló törvény rendelkezései alapján az 1996-2015 közötti adósságrendezési eljárás alá került önkormányzatok száma elenyésző, 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 Kormány 2010-től azonban egyre inkább azt kommunikálta, hogy a helyi önkormányzatok feje fölött himbálódzó Damoklészi kard (azaz az adósságrendezési eljárás) indokolja az önkormányzati rendszer átalakítását, valamint az önkormányzatok mielőbbi és minél teljesebb konszolidációját. A központi kormányzat tehát tudatosan vezette félre a lakosságot. Egyetlen cél lebegett a szeme előtt: az önkormányzati rendszer békés, alig észrevehető (re)centralizációjának megvalósítása, mellyel az állami irányítást akarta még teljesebbé és tökéletesebbé tenni.

Az 1996-ban kialakított – az Amerikai Egyesült Államok mintáját követő – honi adósságrendezési szabályozás tehát nem volt olyan sikertelen, ahogyan azt „beállították”, ennek következtében pedig nem használták másra, csupán mint indokként a központi akarat megvalósításához.

## II. RÉSZ

### AZ ÖNKORMÁNYZATI ADÓSSÁGRENDEZÉSI ELJÁRÁS

Az értekezés második részének elsődleges célja, hogy áttekintést adjon az önkormányzati adósságrendezés és adósságrendezési eljárás fogalmáról, továbbá a magyar helyhatóságok inszolvenciáját szabályozó törvény keletkezésének körülményeiről. Ennek elősegítése érdekében elhatárolja egymástól a csőd, a felszámolás, a végelszámolás és adósságrendezés fogalmát; felvázolja a szabályozáshoz vezető okokat és a törvényalkotás körülményeit. A második rész egyúttal tájékoztatást nyújt az eddigi adósságrendezési eljárásokról és a szabályozás változásairól.

#### 1. A csődtől az adósságrendezésig

##### 1.1. A csőd fogalmának értelmezése

A közvélemény – a média helytelen szóhasználatából következően és annak megfelelően – a helyi önkormányzatok esetében is „csődről” beszél, s még mindig értetlenül áll az „adósságrendezési eljárás” kifejezéssel szemben. Célszerű tehát elkülöníteni a két fogalmat mind történeti, mind pedig tartalmi szempontból.

A csődöt szabályozó törvények közös forrásának a római jog tekinthető, annak ellenére, hogy nem szabályozta külön a csődjogot. Ebből kifolyólag a végrehajtási eljárás keretében kerültek szabályozásra a csődkérdések. A Kr. e. 451-450-ben keletkezett Lex duodecim tabularum, – a római jog normaanyagának első jelentős összefoglalását jelentő – XII táblás törvények szerint az eljárás az adós személyére irányult. Ennek megfelelően, ha az adós fizetéseképtelenné vált – a tartozás határidejének lejártát követően –, a hitelezők fogságba vethették, majd szabályszerű eljárás után (hatvan nap elteltével) megölhették vagy, – hogy kielégítsék követelésüket – eladhatták külföldre rabszolgának. Az adós azzal, hogy nem fizetett megsértette az erkölcsi rendet, s a civiljog megadta a hitelezőnek a büntetés lehetőségét.<sup>140</sup> Az idő előre haladtával a törvények szigorja lényegesen enyhült és a vagyoni végrehajtás vált elsődlegessé,<sup>141</sup> mely az univerzális,

---

<sup>140</sup>TÖRÖK Gábor, *Csak semmi pánik. Mi jön a csőd után?* Bethlen, 1989.

<sup>141</sup> Az adósrabszolgaságot Rómában a Poetilius-törvény törölte el Kr. e. 326-ban.

egyetemes, majd az adós egyes vagyontárgyaira kiterjedő singularis, egyedi jellegű végrehajtás volt, de a személyi végrehajtás teljes kizorításáról ekkor sem volt szó.<sup>142</sup>

A római „csődjog” szabályait tekintve alapnak, alakultak ki az európai államokban a csődjogot szabályozó törvények. A mai értelemben vett *első csődtörvényt Angliában alkották meg 1542-ben*, melyben – a bűnözőnek tekintett – adós bebörtönzése mellett jogvédelmet biztosítottak a hitelezőknek.

1840 előtt nem volt magyar csődszabályozás. Apáthy István (1829-1889) jogtudós szerint ezt többen azzal indokolták, hogy a magyarok harcias nemzet lévén méltóságon aluli dolognak tartották kereskedéssel, s ennek jogával bajlódni.<sup>143</sup> Így érthetően a magyar bíróságok elsősorban a birodalmi osztrák törvények, illetőleg állásfoglalások alapján hozták meg ítéleteiket.

A csőd szó eredete az első magyar csődtörvény, *a csődületről (Concurs) szóló 1840. évi XXII. törvénycikk* címéből származik, amely a hitelezők tömeges jelentkezésére, azaz összezsúrdulására utalt. Az adós (vagy ahogyan a törvénycikkben több helyen nevezik: „bukott”) fizetéseképtelensége esetén ugyanis a hitelezőket összehívták, összezsúrdították. A törvény az eljárás lefolytatását az adós fizetési tehetetlensége esetén engedte lefolytatni: „Csődületnek helye vagyon:

- a) Midőn az adós, vagy annak halálával örökösei, vagy hátrahagyott vagyonának gondnoka az illető csődületi bíróság előtt kijelentik, hogy adósságai vagyonát meghaladják;
- b) Midőn a hitelezők közül egy vagy többen a csődületi bíróság előtt bebizonyítják, hogy az adós tartozásainak eleget tenni nem képes, s ugyanazért csődületet kérnek.”

Az újabb csődtörvény, az 1881. évi XVII. törvénycikk 1. §-a – az első csődtörvényhez hasonlóan – úgy rendelkezett, hogy „A csődnitítás joghatálya kiterjed a közadósra – vagyombukottnak – végrehajtás alá vonható összes vagyonára, melyet ez a csődnitítás idejekor bir és melyhez a csőd tartama alatt jut. Ezen joghatály azzal a nappal veszi kezdetét, melyen a csődnitítást elrendelő határozat a csődbíróságnál kifüggesztetett.”

Az 1881-es csődtörvény tervezetének kidolgozója, Apáthy István a következőképpen határozta meg a csőd és a csődeljárás fogalmát: „Az adós abba a helyzetbe, a melyben minden kötelezettségének eleget nem tehet, vagy azért jut, mert tartozásai tényleges vagyonát meghaladják, vagy azért, mert bizonyos időben minden hitelezőjét kielégíteni nem képes. Az adós ez állapotát csődnek nevezzük, melyet az első esetben vagyonihi-

---

<sup>142</sup>TÖRÖK Gábor, *Csődjog, felszámolási eljárás, állami szanálás*, ELTE JTI, Budapest, 1986.

<sup>143</sup>DR. APÁTHY István, *A magyar csődjog rendszere*, Budapest, 1887.

ány, az utóbbiban, pedig fizetési tehetetlenség von maga után. Habár ez állapotnak kétségtelen jogi hatásai vannak, a szó tulajdonképpeni értelmében csődnek azt a jogi állapotot kell tekintenünk, amelyben a kétségen kívül helyezett vagyonihiány, vagy fizetési tehetetlenség alapján az adós vagyona bírói határozattal folyamatba tett eljárás mellett és bizonyos szabályok szerint készpénzzé téve, a hitelezők kielégítésére fordíttatik. A csőd ez értelemben csődeljárásnak vagy csődpernek szokott nevezetni.”<sup>144</sup>

Több mint száz év múlva egy letisztultabb és tömörebb meghatározás született. A csődtörvény definíciója szerint a *csődeljárás* olyan eljárás, amelynek során az adós – a csődegyezség megkötése érdekében – fizetési haladékot kap, és csődegyezség megkötésére tesz kísérletet; míg a *felszámolási eljárás* olyan eljárás, amelynek célja, hogy a fizetése képtelen adós jogutód nélküli megszüntetése során a hitelezők a törvényben meghatározott módon kielégítést nyerjenek.

A II. világháborút követően, a szocialista tervgazdálkodás időszakában a csőd szó használata nem volt összeegyeztethető a rendszer alapvető elveivel, ezért használata is kerülendő volt.<sup>145</sup> Ennek következtében a pénzügyi-gazdasági problémák és nehézségek rendezése 1945-1968 között pénzügyminiszteri utasítások útján történt. 1968-tól – a Nyers Rezső (1923-) nevéhez kapcsolódó – új gazdasági mechanizmus bevezetésével az állami vállalatok és szövetkezetek veszteségrendezésére vonatkozó szabályozások közös jellemzője az lett, hogy a gazdálkodó szervezetek felszámolását megelőzte a pénzügyi-gazdasági talpra állítási kísérlet, más szóval a szanálás. Ezeket a szabályokat 1978-ban módosították, mégpedig úgy, hogy a felszámolást az alapító szerv rendelte el a pénzügyminiszter egyetértésével.<sup>146</sup>

Amikor a politikai és gazdasági viszonyok enyhülése lehetővé tette – a valamennyi gazdálkodó szervezetre kiterjedő – a felszámolási eljárásról szóló 1986. évi 11. törvényerejű rendelet lépett hatályba, mely a csődeljárás helyett már a felszámolási eljárás kifejezést használta.

1992. január 1-jén lépett hatályba az 1991. évi II. törvény, amely egy törvényben szabályozta az újonnan bevezetett csődeljárást, a felszámolási eljárást, valamint a végelszámolást. A törvény akként szabályozta a *végelszámolási eljárást*, hogy az eljárás a

---

<sup>144</sup>DR. APÁTHYI. m. 10.

<sup>145</sup> A tanácsrendszerben elvileg elképzelhetetlen volt, hogy a helyi tanácsi, államigazgatási szervek adósságba keveredjenek. A tanácsok gazdálkodásában az állam pénzelosztó szerepe a megyei tanácsokon keresztül elosztási és a tervalku kialakult mechanizmusa útján érvényesült. Ha elméletileg keletkezett is adósság, azt a helyi tanácsi szinten egyszerűen nem lehetett értelmezni.

<sup>146</sup>KENGYEL Miklós, *Magyar polgári eljárásjog*, Osiris Kiadó, Budapest, 2005.



cégbíróságok hatáskörébe került, míg a csőd- és felszámolási eljárásokat a megyei bíróság külön nem nevesített részlege intézte.

A nemzetközi szabályozásban előfordul, hogy nem csődjogról, hanem fizetéseképtelenségi jogról beszélnek. Erre példa a német csődtörvény, ahol 1999. január 1-jétől a csődtörvényt (Der Konkursordnung Deutschland) a fizetéseképtelenségi törvényt (Die Insolvenzordnung Deutschland) váltotta fel.<sup>147</sup>

## 1.2. A liberális vagyongazdálkodás következménye

A csőd fogalmának körülírását követően szükséges meghatározni az adósságrendezési eljárás fogalmát is. Ez azonban szintén előzmények ismertetését teszi szükségessé.

A helyi önkormányzatok a Kádár-rendszer elsorvadását követően, az első ciklus idején (1990-1994) az új iránymutatásoknak megfelelően a vállalkozó önkormányzat szerepét vállalták fel és működtették, ám erre sem pénzügyileg, sem pedig szakmailag nem voltak felkészülve. A tanácsigazgatási időszak szigorúan felügyelt, feladatfinanszírozáson alapuló rendszerét váltotta fel egyszerűen a liberális, normatív finanszírozású szabályozás; kiegészülve az önkormányzati vagyongazdálkodás nem éppen egyszerű feladatával.<sup>148</sup>

Az önkormányzati törvény lehetővé tette ugyanis, hogy a helyhatóságok önként vállaljanak feladatokat, hitelt vegyenek fel, kezességet vállaljanak és vállalkozhassanak. A törvény megállapított ugyan néhány korlátot (például a hitel és a kötvény fedezete nem lehet állami hozzájárulás, önkormányzati törzsvagyton), de egyes önkormányzatok nem minden esetben vették figyelembe, hogy az önkormányzati vállalkozások, az eltúlzott és indokolatlan beruházások veszélyeztetik a kötelező feladatok ellátását.<sup>149</sup>

Ebből kifolyólag a rendszerváltást követően egyre-másra sokasodtak a pénzügyi problémák.<sup>150</sup> Az önkormányzati vállalkozások kifizetetlen számlái miatt a hitelezők az

---

<sup>147</sup>HUTKAI Zsuzsanna, *Csődeljárás – reorganizáció elméletben és gyakorlatban*, Pro Publico Bono, 2011, 4.

<sup>148</sup>JÓKAY Károly–OSVÁTH László–SÓVÁGÓ Gyula–SZMETANA György, *Az önkormányzati adósságrendezések oknyomozása 1996-2003*. Készült 2004-ben az Állami Számvevőszék Fejlesztési és Módszertani Intézete számára, 5.

<sup>149</sup>DELI Erika, *A helyi önkormányzatok adósságrendezési eljárása I.*, A Munkaadó Lapja, 20. szám, 1999. augusztus 15. (Így fordulhatott elő például, hogy egy önkormányzat készfizető kezességet vállalt egy külföldi vállalkozó cipőüzemének létesítéséhez, majd annak nyilvánvaló eredménytelenségét látva magára vállalta még a dolgozók bérének kifizetését is.)

<sup>150</sup>A problémát érzékelve az Országgyűlés már az 1995. évi költségvetésről szóló 1994. évi CIV. törvényben egymilliárd forint összegű előirányzatot biztosított a saját gazdálkodási hibából tartósan fizetéseképtelenné váló önkormányzatok kötelező feladatainak ellátása érdekében.

első ciklus végére elveszítették a türelmüket; ennek következtében nem egy esetben előfordult, hogy a hitelezők a bíróság végrehajtási eljárásával a beruházások, vállalkozások következtében felmerült tartozások fejében az önkormányzat kötelezően ellátandó feladatainak ellátására juttatott központi normatív támogatást inkasszálták a számláról. Ezt a problémát az 1996. évi költségvetési törvényátmenetileg megoldotta, mégpedig olyan rendelkezéssel, hogy a megyei TÁKISZ<sup>151</sup>-oknál elkülönített letéti számlára érkezzen a normatív állami hozzájárulás, onnan pedig a hitelezők már nem tudtak végrehajtani.<sup>152</sup>

Egyes önkormányzatok azonban továbbra sem tudták kezelni a felmerült pénzügyi nehézségeket, így 1995 végén tíz település jelentette a belügyminiszternél, hogy éves költségvetését nem tudja tartani, és az önkormányzati törvényben meghatározott kötelező feladatait sem képes finanszírozni.<sup>153</sup> A Kormány kezdetben tartotta magát az Ötv. 90. § (2) bekezdésében foglaltakhoz, nevezetesen: „A veszteséges gazdálkodás következményei az önkormányzatot terhelik, kötelezettségeiért az állami költségvetés nem tartozik felelősséggel.” A helyzet azonban sürgősen és elkerülhetetlenül megoldásra várt, ezért a Kormány 1995 végén egyedi döntéssel<sup>154</sup> – a saját hibájából fizetéképtelennek minősített – önkormányzatoknak a költségvetés általános tartaléka terhére átmeneti támogatást nyújtott 172,3 millió forint összegben.<sup>155</sup>

Az egyre nagyobb gondot okozó helyzet, azaz egyes önkormányzatok pénzügyi ellehetetlenülése végül más megfontolásra készítette a döntés-előkészítőket, és rövidesen elkészült az a kormányhatározat, mely a későbbi törvényalkotás alapját képezte. Ezt követően, 1996. március 26-án alkotta meg az országgyűlés a helyi önkormányzatok adósságrendezési eljárásról szóló 1996. évi XXV. törvényt, majd pedig a kormány a törvény végrehajtási rendeletét.<sup>156</sup>

---

<sup>151</sup> Területi Államháztartási és Közigazgatási Információs Szolgálat.

<sup>152</sup> KUSZTOSNÉ Nyitrai Edit (szerk.), *A helyi önkormányzatok és pénzügyeik*, Consulting, Budapest, 1998, 510.

<sup>153</sup> KUSZTOSNÉ [1998] *i.m.* 509.

<sup>154</sup> A Kormány az 1092/1995. (IX.28.) határozatában 250 millió forintot különített el azért, hogy – visszatérítendő támogatást nyújtva – az alapvető lakossági szolgáltatásokhoz szükséges források a bajba jutott településeken is rendelkezésre álljanak.

<sup>155</sup> Így jutott Bakonszeg község 19,8 millió, Bátorliget község 7,5 millió, Páty község 13,8 millió, Szerencs városa pedig 131,2 millió forint összegű támogatáshoz. Az Állami Számvevőszék 9819. számú jelentése a jelentős hitelállománnyal, vagy forráshiánnyal rendelkező egyes helyi önkormányzatok gazdálkodásának ellenőrzéséről, 17.

<http://www.asz.hu/ASZ/jeltar.nsf/0/C04477B63793F1D8C1256CB10044D62A?OpenDocument> (2013. január 10-i letöltés)

<sup>156</sup> 95/1996. (VII.4.) Kormányrendelet a helyi önkormányzatok adósságrendezési eljárásáról szóló 1996. évi XXV. törvény végrehajtásának egyes kérdéseiről.

Említést érdemel, hogy az Országgyűlés már az önkormányzati törvény megalkotása során számolt azzal, hogy a helyi gazdasági döntések esetleges megalapozatlansága az önkormányzatok egy részénél fizetésképtelenséget eredményezhet, ezért a törvényben már rendelkezett arról, hogy „az önkormányzat fizetésképtelenné válását a hitelezők kérelmére a bíróság állapítja meg”. Ahhoz, hogy az önkormányzatok fizetésképtelensége esetén a bíróságok az önkormányzati törvényben rögzítetteknek megfelelően el tudjanak járni, az önkormányzatok működésének sajátosságait is figyelembe vevő eljárási rend kialakítására volt szükség.

A fentiek együttes hatása indította be 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 kellett alkotni a probléma szabályozására. S mivel az önkormányzatok speciális helyet töltenek be a magyar államháztartásban, rájuk már nem lehetett alkalmazni a „csődeljárás” vagy a „felszámolási eljárás” fogalmát, így alkották meg az „adósságrendezési eljárás” kifejezést.<sup>157</sup> Mint látható, a magyar törvényhozó szerv az élet minden területén szabályozza az eladósodást; melynek okát Vigvári András 1990-ben a következők szerint fogalmazta meg: „[...] a magyar gazdaság a többször változó külső feltételek és az öröklött és újratermelt gazdasági szerkezet miatt eladósodásra hajlamos.”<sup>158</sup>

Az adósságrendezési eljárás bemutatása előtt kiemelendő, hogy olyan folyamatról van szó:

- melynek tartama alatt *biztosított* az önkormányzatnál az alapvető lakossági közszolgáltatások ellátása, a Har. melléklete ugyanis meghatározza, hogy melyek azok a fe-

---

<sup>157</sup>CSÖKE Andrea, *A helyi önkormányzatok adósságrendezési eljárásáról szóló 1996. évi XXV. törvény*, In: HERBST Árpád – SZEGVÁRI Péter (szerk.), *Adósságrendezés az önkormányzatoknál*, Századvég Kiadó, Budapest, 1996., 33-34.

<sup>158</sup>ANDOR László – CZABÁN László – LÓRÁNT Károly – NYILAS András – VIGVÁRI András, *Adósság – Tanulmányok adósságunk múltjáról, jelenéről és jövőjéről*, Szakszervezetek Gazdaság- és Társadalomkutató Intézete, Budapest, 1990, 7.

ladatok, amelyeket – akár központi működési támogatás segítségével – mindenképpen el kell látni;<sup>159</sup>

- az eljárás kezdetétől – elsősorban a hitelezők védelmét szolgáló – *nincs lehetőség* arra, hogy a bajba jutott önkormányzat további megalapozatlan kötelezettségeket vállaljon, vagy elidegenítse a még meglévő vagyontárgyait; végül pedig
- az eljárás befejezésével *a bejelentetthitelezői követelésektől* – akár azok csak részleges kielégítése útján is – „*megszabadul*” az önkormányzat.<sup>160</sup>

Baitz Andor a fentieket a következőképpen fogalmazta meg: „A rendelkezés célja a gazdálkodási lehetőségek szűkítésével az, hogy újabb tartozások ne keletkezzenek, mert ez újabb bizonytalansági tényezőt visz a gazdálkodásba, így a helyi önkormányzat tartozásai folyamatosan változnának. Ugyanakkor [...] működőképessége fenntartásához, törvényben rögzített kötelezettségei teljesítéséhez, korábban keletkezett fizetési kötelezettségeinek rendezéséhez az önkormányzatnak lehetőséget kell biztosítani.”<sup>161</sup>

### 1.3. Az európai szabályozás

Egyes közgazdászok szerint az önkormányzati fizetéseképtelenséget és a csődöt két eltérő módszerrel lehet elkerülni: egyrészt a szigorú központi szabályozással, amelyre Franciaország, Németország és Nagy-Britannia a példa, másrészt pedig a dekoncentrált ellenőrzéssel és erős csődtörvénnyel, melyre az Amerikai Egyesült Államok szolgál példaként.

Az önkormányzati fizetéseképtelenség a nyugat-európai országokban mind jogilag, mind pedig gazdaságilag kizárt. Sőt, az angolszász jogot alkalmazó Nagy-Britanniában is meglehetősen szigorú a megyék és a helyhatóságok központi irányítása, hatósági-, valamint rendszeres számviteli ellenőrzése. Ennek következtében a szigetországban jogilag és gazdaságilag is elképzelhetetlen, hogy egy helyhatóság túlköltségekkel, netán többevonással (likvid hitellel) finanszírozza a folyó kiadásait, vagy a fizetőképességen túl eladósodjon.

---

<sup>159</sup> Az alapvető lakossági szolgáltatásokról rendelkező melléklet tulajdonképpen az önkormányzatok kötelező feladatait sorolja fel. Ez a felsorolás a legteljesebb, hiszen az Ötv. 8. § (4) bekezdése kilenc, az Mőtv. 13. §-a húsz, míg a Har. melléklete jelenleg huszonhét kötelezően ellátandó feladatot határoz meg.

<sup>160</sup> KUSZTOSNÉ [1998] *i.m.* 511.

<sup>161</sup> DR. BAITZ Andor – DR. KORMOS A. Endre, *Adósságkezelési tanácsadó önkormányzatoknak*, NOVORG, Budapest, 1996, 27.

Egyes közép-európai országok (Csehország, Lengyelország) szabályozását elemezve az látható, hogy például a cseh önkormányzatok hitelfelvételeit a pénzügyminisztérium, illetve a nemzeti bank engedélyezi. Ebből következően – figyelemmel arra a tényre, hogy a vállalkozói körben is kevés csődeljárás indult – az önkormányzatok fizetéseketlenessége rendezetlen, hiszen semmi nem indokolja az adósságrendezés szabályozását.

A cseh példához hasonlóan a lengyel csődtörvény szerint sem mehetnek az önkormányzatok csődbe. Lengyelországban – Magyarországgal ellentétben – 1996-ig csupán egy önkormányzat közelítette meg a csődhelyzetet, de az sem saját gazdálkodása miatt, hanem azért, mert a rendszerváltás előtti időkből „örökölt” kintlévőségeket nem tudta az új helyhatóság behajtani. Ez az egyedi eset nem vetette fel az általános önkormányzati adósságrendezés kérdését, így Lengyelországban sem volt indokolt a probléma általános jogi szabályozása.<sup>162</sup>

#### **1.4. Az Amerikai Egyesült Államok csődtörvénye**

Az Amerikai Egyesült Államok csődtörvényének ismertetése előtt célszerű bemutatni a tengerentúli önkormányzati rendszert. Az Amerikai Egyesült Államok ötven tagállamból, valamint a speciális (tagállami-városi) jogállású fővárosból (Washington, District of Columbia) álló föderális állam. A helyi önkormányzatok szabályozása kizárólag a tagállami törvényhozások hatáskörébe tartozik, tehát a föderális alkotmány nem tartalmaz rendelkezéseket a tagállami önkormányzati jogra. Az amerikai föderális legfelsőbb bíróság több mint száz éve deklaráta, hogy a tagállamok szabadon alakíthatják ki az önkormányzatokra vonatkozó szabályaikat, ebből következően a föderális alkotmány egyetlen cikkéből sem lehet levezetni védett önkormányzati hatásköröket vagy jogokat.<sup>163</sup>

A fentiek alapján az amerikai önkormányzati rendszerben ötféle helyi önkormányzat működik, ahogyan azt a következő táblázat szemlélteti. Amint az 5. táblázatból látható, a tagállami jogok általános és egycélú helyi önkormányzatokat ismernek. A helyi ön-

---

<sup>162</sup>JÓKAY Károly, *A helyi önkormányzatok pénzügyi egyensúlyi hiányaira vonatkozó nemzetközi tapasztalatok*, In: HERBST Árpád– SZEGVÁRI Péter (szerk.), *Adósságrendezés az önkormányzatoknál*, Század-vég Kiadó, Budapest, 1996, 10-28.

<sup>163</sup>KECSŐ Gábor, *A helyi adók jellemzői és a működtetett helyi adók négy külföldi jogrendszerben*. MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, Budapest, 2015/2., 47.

kormányzatok számos közfeladatot ellátnak, hiszen az összesített tagállami kiadások körülbelül 45%-át költötték el 2010-ben és 2011-ben az önkormányzati szektorban.<sup>164</sup>

#### 5. táblázat

#### Az Amerikai Egyesült Államok önkormányzati rendszere 2012

Önkormányzat jellege	Önkormányzat neve	Önkormányzat száma
Egycélú önkormányzatok	Egyéb célt szolgáló Önkormányzat	38.266
	Iskolakerületi önkormányzat	12.880
Általános önkormányzatok	Kisvárosi (települési) önkormányzat	16.360
	Városi (települési) önkormányzat	19.519
	Megyei (területi) önkormányzat	3.031
Összesen		90.056

Forrás: Kecő Gábor<sup>165</sup>

Az általános helyi önkormányzatok között területi és települési önkormányzatok is találhatóak. Ezek jelentős hányada a XX. század folyamán ún. home rule jogra tett szert, amelynek értelmében szinte bármilyen feladatot elláthatnak, és bármilyen hatáskört gyakorolhatnak, ami nem ütközik törvénybe.

Az általános területi önkormányzat a megye (county), amelyből 3.031 található az Amerikai Egyesült Államokban. A megyék által ellátott közfeladatokat két csoportba sorolják. Az egyik a hagyományos feladatok köre; ide tartozik egyebek mellett a közutak, a bírósági épületek, a börtönök fenntartása, az anyakönyvi és telekkönyvi nyilvántartás vezetése, valamint a vagyonadó adminisztrálása. A másik közfeladat-csoport többnyire a jóléti feladatokat foglalja magában, mint például a kórházak, könyvtárak és művelődési központok fenntartását. Ide sorolják továbbá a lakásgazdálkodási és a fogyasztóvédelmi feladatokat is.<sup>166</sup>

<sup>164</sup>KECSŐ *i.m.* 49.

<sup>165</sup>KECSŐ *i.m.* 48.

<sup>166</sup>HARRIGAN, John J. - NICE, David C., *Politics and policy in the States and Communities*, Pearson Longman, New York, 2008., 132.

Az általános települési önkormányzatok között megkülönböztetik a városi önkormányzatot (municipality) és a kisvárosi önkormányzatot (town, township). A városi önkormányzat létezésének feltételeit a tagállami szabályozás rögzíti, melynek értelmében minden lakott település város, amely saját önkormányzatát a városra vonatkozó szabályok szerint szervezi meg. A feltételek egyike jellemzően a lakosság szám.<sup>167</sup>

A városi önkormányzatok feladata eltérően alakul az Amerikai Egyesült Államokban, alapvetően attól függnek, hogy mit látnak el az egycélú önkormányzati alakulatok, amelyek illetékességi területe érintkezik a város területével. Kisvárosok húsz tagállam területén működnek, de ezeken belül sem mindegyik megyében. Kilenc tagállamban „town”, tizenegyben „township” elnevezéssel illetik őket.

Az egycélú önkormányzati alakulatokat két típusba sorolják: iskolakerületi önkormányzat (school district) és egyéb célt szolgáló (special district) önkormányzat. Az előbbit a többi céltól elkülönítve kezelik, hiszen az önkormányzati kiadások közel 40%-át oktatási feladatokra fordítják, amelyek túlnyomó többségét az iskolakerületek használják fel. Az egyéb célokra létrehozott önkormányzatok palettájásokszerű. Így például Kaliforniában a szúnyogirtást (mosquito abatement) is ebben a formában szervezik meg, Floridában pedig még a lakókocsiparkokat is önkormányzatként üzemeltetik. A fenti kirívó eseteken túl természetesen jellemzően olyan feladatokat látnak el az egycélú önkormányzatok, mint például a tömegközlekedés, a tűzvédelem, a hulladékgazdálkodás és a különböző vezetékes közműhálózatok működtetése.<sup>168</sup>

A rövid kitérő után visszatérve az adósságrendezési törvényre, rögzíthető, hogy a jogszabály előkészítői az európai gyakorlatot és mintát nem találták elég megfelelőnek, ezért az Amerikai Egyesült Államok – 1929-1933-as világgazdasági válságot követően megalkotott – csődtörvénye szolgáltatotta a szabályozási mintát, a prekonceptciót a hazai jogalkotók számára. Mindezek alapján a kérdés szinte önmagát fogalmazza meg: A rendszerváltást követő évtized közepén miért nem a nyugat-európai, valamint a szomszédos posztoszocialista államok jól működő gyakorlatát vették át a jogszabály előkészítői? Miért kellett egy kvázi ismeretlen tengerentúli formát átvenni?

A válasz ebben az esetben is a részletekben, s főként az emberi tényezőben rejlik. Az „emberi tényező” pedig nem más, mint Jókay Károly, aki a kezdetektől, a jogalkotói

---

<sup>167</sup> Alabama államban például legalább kétezer lakos szükséges a város megalapításához, míg kisvárosi önkormányzat az a település lehet, amely nem felel meg a város feltételeinek, de jogosult önkormányzattal rendelkezni; azaz legalább háromszáz lakosa van.

<sup>168</sup>KECSŐ *i.m.* 50-51.

szándék kinyilvánításától részt vett a törvény előkészítésében. A koncepció megfogalmazása, a normaszöveg tervezetének elkészítése mellett valamennyi egyeztető fórumon képviselte az előterjesztő belügyminiszter álláspontját, tárgyalt az önkormányzatok gazdasági életében jelenlévő pénzügyintézetekkel és hitelezőkkel.<sup>169</sup> S hogy miért jelentős ebben a kérdésben Jókay Károly személye és szerepe? A választ azonnal kézhez kapjuk aszakember életrajza alapján,<sup>170</sup> melyből kiolvasható, hogy Jókay Károly abban az időszakban, valamint olyan tudással és tapasztalattal jött haza ősei földjére, amikor mindezt kamatoztathatta egy önkormányzatok adósságrendezését szabályozó törvény előkészítése, megszövegezése és megszerkesztése során. S mivel Jókay Károly a leginkább az Amerikai Egyesült Államok szabályozását ismerte, kézenfekvő volt, hogy azt ülteti át a magyar viszonyokra.<sup>171</sup>

Ennek ismeretében azonban felmerül a kérdés: Mennyire nevezhető a magyar adósságrendezési törvény „hungarikum”-nak?<sup>172</sup> Európában valóban egyedinek tekintendő a magyar szabályozás, hiszen – Észtország<sup>173</sup> 2004-ben, valamint Lettország<sup>174</sup> 2007-ben megalkotott hasonló szabályozásáig – más hasonló törvény nem létezett a kontinensen. S így joggal írhatta le 2009-ben Jókay Károly és Veres-Bocskay Katalin, hogy Magyarország az egyetlen olyan európai állam, ahol bíróság által felügyelt, független gondnok által vezetett adósságrendezési eljárás van érvényben. Más országokban általában kincstár, pénzügyminisztérium vagy egyéb állami hatóság avatkozik be a helyzet rendezésébe.<sup>175</sup> Amennyiben azonban figyelembe vesszük azt a tényt, hogy – az Amerikai Egye-

---

<sup>169</sup>JÓKAY–OSVÁTH–SÓVÁGÓ–SZMETANAI. *m.* 2.

<sup>170</sup> Jókay Károly 1963-ban született Chicagóban. Közgazdasági diplomáját 1984-ben szerezte, 1990-ben pedig politológiából doktorált az University of Illinoison. 1994-ben telepedett le Magyarországon, majd 1999-2012 között egy tanácsadó céget vezetett, amely a magyarországi önkormányzatok pénzügyi kérdéseivel, valamint a balkáni országok (Szerbia, Bosznia-Hercegovina, Macedónia) önkormányzatai átalakulásával foglalkozott.

<sup>171</sup> Dr. Hoffman István PhD, az Eötvös Loránd Tudományegyetem docense ugyanakkor úgy véli, nem Jókay Károly (Charles Jokay) megjelenése eredményezte az angolszász „csődmodell” alkalmazását, hanem éppen a magyar szabályozás sajátossága eredményezte azt, hogy nagymértékben építettek Jókay Károly ismereteire a törvény megalkotása során. Az önkormányzati törvény szabályozása az önkormányzati vagyon és gazdálkodás terén erősen hasonlított az angolszász modellre, így logikus lépést jelentett, hogy ehhez a modellhez illeszkedő, angolszász rendszerű megoldást választanak az önkormányzati adósságrendezés területén is.

<sup>172</sup> Hivatkozás JÓKAY Károly–VERES-BOCSKAY Katalin: Egy igazi hungarikum: az önkormányzati adósságrendezési eljárás című tanulmányára, Pénzügyi Szemle, 2009/1.

<sup>173</sup>JÓKAY Károly, *A szubszuverén szint deficitfinanszírozása*, In: ZSUGYEL János (szerk.), *A közpénzügyek nagy kézikönyve*, Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomsgazdálkodó Kft., Budapest, 2009, 295-296.

<sup>174</sup> Maksatnespejas Likums (2007) <http://likumi.lv/doc.php?id=214590> (2013. március 15-i letöltés).

<sup>175</sup>JÓKAY–VERES-BOCSKAY. *m.* 111.



sült Államok mellett – a Dél-Afrikai Köztársaságban is létezik tizenkét év óta „önkormányzati csődtörvény”,<sup>176</sup> akkor már nem nevezhetjük egyedinek a honi jogszabályt.

A magyar gazdasági szakember tehát az Amerikai Egyesült Államok szabályozását vette alapul. Az Egyesült Államokban léteznek olyan tagállamok, ahol az ellenőrzés és a felügyelet éppen olyan szigorú, mint egyes nyugat-európai országokban, de a csődtörvényük nemcsak a természetes és jogi személyekre, hanem – 1978 óta – az önkormányzatokra is vonatkozik.<sup>177</sup> Az amerikai jogban a magán- vagy a jogi személyek csődje elméletileg akkor következik be, amikor az adósságok túlszárnyalják az eszközöket, a vagyont és az adós önkéntesen indít maga ellen eljárást, hogy a vagyonát, a biztosítékul szolgáló eszközöket megvédje a hitelezői végrehajtó igényektől.<sup>178</sup>

Az Egyesült Államok csődtörvényének (United States Bankruptcy Act.) 9. fejezete (Chapter 9) szabályozza az önkormányzatok adósságrendezését (Municipality Bankruptcy), mely – a magyar szabályozással ellentétben, a tengerentúli sajátosságoknak megfelelően – a városok és a megyék mellett magában foglalja az önkormányzati közszolgáltatók és az iskolai kerületek adósságrendezését is.

Az első amerikai csődtörvényt a két világháború között, 1934-ben alkották meg. A Legfelsőbb Bíróság azonban a törvényt alkotmányellenesnek nyilvánította, mivel úgy ítélte meg, hogy sérti az államok szuverenitását. Az új, három évvel később alkotott törvényt a Legfelsőbb Bíróság már megfelelőnek tartotta. A törvényt megalkotása óta számos alkalommal módosították, a kizárólag az önkormányzatok adósságrendezését szabályozó 9. fejezetet azonban csak 1978. november 6-án emelték be az alaptörvénybe.

A csődtörvény módosítását New York esete generálta. 1975-ben a nagyváros a fizetésképtelenség szélére sodródott. Több milliárd dollár értékű kötvényt bocsátott ki hosz-

---

<sup>176</sup> Local Government Municipal Finance Management Act (2003)

<http://s3.amazonaws.com/cope/Municipal-Finance-Managment-Act-MFMA.pdf> (2013. március 15-i letöltés).

<sup>177</sup> Egy 2011. november 11-i közlemény (Újabb csődhullám mélyítheti a válságot) szerint az amerikai csődtörvény 9. szakasza alapján eddig összesen 630 önkormányzat jelentett csődöt. Jefferson megye csődje a legnagyobb helyhatósági csőd az Egyesült Államok történetében. A megye eladósodása 2008-ra nyúlik vissza, amikor 3,1 milliárd dollár értékben kötvényt bocsátott ki, hogy fejlessze a szennyvízhálózatát. Az elképzelés az volt, hogy a vagyona alapján legnagyobb amerikai befektetési banknak számító JP Morgan más hitelezőkkel együtt lemond a követeléseinek egy részéről (1,1 milliárd dollár), a maradék kétmilliárd dollár adósságra pedig az alabamai megye új kötvényt bocsát ki. Cserében a helyhatóság vállalja, hogy a következő három évben a vízdíjakat évi 8,2%-kal emeli. A díjemelést ellensúlyozandó a rászorulóknak segélyalapot létesítenek, a csatornahálózatot pedig mindaddig egy független hatóságnak ruházzák át, amíg a hiteleket a megye nem fizeti vissza. Azt a korábbi tervet, hogy a bevételnövelés érdekében új helyi adót – „foglalkozási adót” – vessenek ki, egy bírósági döntés megakadályozta. A megye több mint félmillió alkalmazottat fizetés nélküli szabadságra küldött. A megye ötfős képviselő-testülete pedig végül a csőd mellett döntött.

[http://hvg.hu/gazdasag/20111115\\_JPMorgan\\_JeffersonCounty\\_csd](http://hvg.hu/gazdasag/20111115_JPMorgan_JeffersonCounty_csd) (2014. január 15-i letöltés).

<sup>178</sup>JÓKAY [1996] *i.m.* 10-28.

szülejárátú futamidővel, a bevétel egy részét azonban nem a megtérülő beruházásaira fordította, hanem a folyó költségeinek fedezésére. Ez a pénzügyi „kisiklás” hozta felszínre a nagy adóbevétellel rendelkező önkormányzatok csődkérdését. Az eltérő tagálami adó- és szabályozó rendszerek tükrében született meg 1978-ban a szövetségi csőd-törvény új fejezete, mely kimondottan az önkormányzati fizetésképtelenséget szabályozza. A rendelkezés célja az adós önkormányzatok helyzetének rendbehozatala és a hitelezők részleges vagy teljes mértékű kielégítése. *A törvény szerint önkormányzatot nem lehet felszámolni, csak feloszlatni, amíg a szavazók meg nem választják a következő testületet és a polgármestert.*

Az Amerikai Egyesült Államok csőd-törvénye számos ponton szolgált mintaként a magyar szabályozás kidolgozása során. Röviden – csupán néhány alapvető rendelkezést kiragadván és kiemelve – bemutatok néhányat közülük.<sup>179</sup>

Az amerikai szabályozás szerint az önkormányzati adósságrendezés célja, hogy a bajba jutott önkormányzatnak védelmet nyújtson a hitelezőkkel szemben, mégpedig úgy, hogy a folyamatos működés mellett kidolgozhassa a tartozások kiegyenlítését szolgáló tervet: „The purpose of chapter 9 is to provide a financially-distressed municipality protection from its creditors while it develops and negotiates a plan for adjusting its debts.” A magyar szabályozás az amerikai elgondolást a következőképpen fogalmazta meg a Har. 1. §-ában: a „törvény célja, hogy szabályozza a helyi önkormányzatok fizetőképességének helyreállítására irányuló adósságrendezési eljárást, ennek során a hitelezőknek hatékony jogvédelmet biztosítson, és az eljárás eredményeképpen pedig elősegítse a helyi önkormányzatok átgondolt, felelősségteljes gazdálkodását.”

Az amerikai törvény segítségével az önkormányzat adóssága rendezésére átszervezéseket hajthat végre, vagy átütemezheti azokat, illetőleg adóssága finanszírozására új hitelt vehet fel. (A magyar szabályozásban természetesen mindhárom elem megtalálható.) Ennek megfelelően az amerikai csőd-törvény 9. fejezetében sem található olyan rendelkezés, amely az adós önkormányzatot „felszámolná” és teljes vagyonát felosztaná a hitelezők között. Ezzel szemben „sale of all or any part of the property of the estate, either subject to or free of any lien, or the distribution of all or any part of the property

---

<sup>179</sup>United States Bankruptcy Code – Chapter 9, Municipality Bankruptcy  
<http://www.uscourts.gov/FederalCourts/Bankruptcy/BankruptcyBasics/Chapter9.aspx> (2014. február 2-i letöltés).

of the estate among those having an interest in such property of the estate.” – rendelkezik a törvény.<sup>180</sup>

A sok-sok hasonlóság mellett persze kisebb eltéréseket is találhatunk; így például a magyar szabályozással ellentétben az Amerikai Egyesült Államokban csak az „önkormányzat” kezdeményezheti önkéntesen az eljárást.<sup>181</sup> Az önkormányzat definíciója azonban eléggé tág, így magában foglalja a fentebb felsorolt városokat, falvakat, megyéket, valamint iskolai kerületeket (körzeteket) is. Sőt ebbe a körbe tartoznak azok a szervezetek is, amelyek szolgáltatásaiért a felhasználók fizetnek: például közúti hatóságok, gázszolgáltatók. A Har. az amerikai szabályozást kibővítette azzal, hogy az adósságrendezési eljárást – a helyi önkormányzaton túlmenően – az adós hitelezője is kezdeményezheti.<sup>182</sup> A hitelező definíciója a hazai szabályozásban a következő: „az adósságrendezés megindításának időpontjáig az, akinek a helyi önkormányzattal vagy annak költségvetési szervével szemben vagyoni követelése áll fenn; az adósságrendezés megindításának időpontját követően az, aki a követelését a hitelezői igény bejelentésére nyitva álló határidő alatt bejelentette, és azt a pénzügyi gondnok elfogadta, illetve követelésének jogerős elbírálásáig az is, akinek az igénye vitatott.”<sup>183</sup>

A tengerentúli szabályozás szerint az „önkormányzat” által benyújtott keresettel egyidejűleg be kell nyújtani a bíróságra a hitelezők listáját is. Amennyiben az önkormányzat ezt nem teszi meg, a csődbíróság lehetőséget biztosít arra, hogy a későbbiekben, a megfelelő részletezéssel pótolja a mulasztását. A honi szabályozásban mindez úgy szerepel, hogy az adósságrendezési eljárás megindítása iránti kérelemhez csatolni kell a ki nem elégített követelésre vonatkozó okiratokat, amelyekből a követelés jogcíme, esedékessége (lejáratának időpontja) megállapítható.<sup>184</sup>

A Chapter 9. egyik, a csődtörvény többi részétől eltérő szabályozása alapján a benyújtott kérelmet nem „automatikusan” osztják rá egy bíróra, hanem az amerikai csődtörvény 921-es szekciója alapján, az ügy székhelye szerinti kerület főbírója jelöl ki egy csődbírót<sup>185</sup>(bankruptcy judge), aki irányítja az ügyet – a kerületi bíró helyett – a hatá-

---

<sup>180</sup>Amerikai csődtörvény 1123 (a) 5/D. – „Eladható a vagyontulajdon egy része vagy egésze legyen az zálogjogos vagy attól mentes, vagy el lehet osztani a vagyontulajdon egy részét vagy egészét azok között, akiknek érdekeltségük van ilyen vagyontulajdonokban.”

<sup>181</sup>United States Bankruptcy Code – Chapter 9, 11 U.S.C. § 109 (c).

<sup>182</sup>Har. 4. § (1) bekezdés.

<sup>183</sup>Har. 2. § c) pont.

<sup>184</sup>Har. 5. § (3) bekezdés b) pont.

<sup>185</sup>Az amerikai „csődbíró” a magyar szabályozásban a „pénzügyi gondnok” elnevezést kapta.

lyos törvények szerint:<sup>186</sup> „The chief judge of the court of appeals for the circuit embracing the district in which the case is commenced [designates] the bankruptcy judge to conduct the case.”<sup>187</sup> A szabályozás kettős célzatú: egyrészt szeretnék „kiküszöbölni” a politikai hatásokat, másrészt pedig azt akarják biztosítani, hogy egy olyan bíró kezelje az ügyet, aki ismeri az önkormányzati szférát, a helyhatósági gazdálkodást. A Har. szabályozása ettől kissé eltér. A magyar önkormányzatok adósságrendezését ugyanis nem egy bíró felügyeli, hanem egy pénzügyi szakember, a pénzügyi gondnok, akit az illetékes bíróság (törvényszék) az adósságrendezés megindítását elrendelő végzésben jelöl ki.<sup>188</sup>

A bankruptcy judge feladata az eljárás során az, hogy jóváhagyja az önkormányzat által benyújtott kérelmet, megerősítse az adósság rendezését tartalmazó tervet, valamint biztosítsa a terv végrehajtását. Ezt a feladatot a magyar szabályozásban az eljárást elrendelő illetékes bíróság látja el.<sup>189</sup>

Az amerikai csódtörvény előírja, hogy az ügy megkezdését közzé kell tenni:<sup>190</sup> három egymást követő héten, legalább heti egy alkalommal egy helyi újságban, valamint egy – a bíróság által meghatározott – pénzügyi-gazdasági szaklapban. Az eljárás megindításának közzététele természetesen a hazai törvényben is megtalálható. Eszerint a polgármesterek gondoskodnia kell arról, hogy a hitelezőknek szóló felhívás – a végzés Céglapban való közzétételét követő tizenöt napon belül – legalább két országos napilapban is megjelenjen. Ezt a felhívást a helyben szokásos módon is ki kell hirdetni.<sup>191</sup>

A tengerentúli szabályozás lehetővé teszi a kérelemmel szembeni kifogás benyújtását.<sup>192</sup> Ennek megfelelően a bíróság – megalapozott tényekre támaszkodva és meghallgatást követően – elutasíthatja az önkormányzat keresetét, ha azt állapítja meg, hogy az adós nem jóhiszeműen kezdeményezte az eljárást, vagy ha a kereset nem felel meg a törvényi szabályozás feltételeinek. Amennyiben a kifogás ellenére a bíróság nem utasít-

---

<sup>186</sup> Az amerikai csódtörvény 921-es szekciója tulajdonképpen úgy született meg, hogy a Szenátusi kiegészítés 905-ös szekcióját beépítették a Ház kiegészítésének 921 (b) szekciójába.

<sup>187</sup>United States Bankruptcy Code – Chapter 9, 11 U.S.C. § 921 (b).

<sup>188</sup> Har. 9. § (2) bekezdés.

<sup>189</sup>Har. 6. § (2) bekezdés, 25. § (3) bekezdés.

<sup>190</sup>United States Bankruptcy Code – Chapter 9, 11 U.S.C. § 923.

<sup>191</sup>Har. 10. § (3) bekezdés.

<sup>192</sup>United States Bankruptcy Code – Chapter 9, 11 U.S.C. § 921 (c).

ja el az önkormányzat keresetét, a csódtörvény 9. fejezete alapján kell lefolytatni az eljárást. Kisebb módosításokkal és kiegészítésekkel mindezt tartalmazza a Har. is.<sup>193</sup>

Az Amerikai Egyesült Államok csódtörvénye rögzíti azt a határidőt, ameddig a hitelezők benyújthatják követeléseiket. Nem kell benyújtani a követelést, amennyiben a hitelező szerepel az önkormányzat által benyújtott hitelezői listán. Kivéve, ha a szerepeltetett követelés a vitatott, függő vagy kiegyenlített tartozások között található.<sup>194</sup> A magyar törvény csak annyiban tér el a fenti szabályozástól, hogy a hitelezőknek akkor is be kell nyújtaniuk hitelezői igényüket a pénzügyi gondnoknak,<sup>195</sup> ha az önkormányzat szerepeltette követelésüket az eljárás kezdeményezésének mellékleteként.

Az amerikai csódtörvény 1143-as szekciója egy ötéves korlátozást határoz meg, mely a tervben meghatározott felosztásban való részvételt szabályozza. Az öt év a terv megerősítésének kezdő időpontjától érvényes. Bárki, aki ez alatt az időszak alatt nem tesz megfelelő lépést, ki van zárva a terv szerinti felosztásból. A hazai szabályozás<sup>196</sup> rövidebb időszakot rögzít, ugyanis a hitelezői igények bejelentésére rendelkezésre álló hatvan napos határidő elmulasztása esetén igazolási kérelemnek helye nincs; a hitelezők fennálló (lejárt és le nem járt) követeléseiket beszedési megbízás benyújtása, végrehajtás és adósságrendezési eljárás kezdeményezése útján csak az adósságrendezési eljárás jogerős befejezését követő két év eltelte után érvényesíthetik.

A Chapter 9-ben korlátozottabb a hitelezők szerepe, mint más esetekben. A hitelezők nem tarthatnak alakuló ülést, és nem tehetnek javaslatot a tervvel kapcsolatosan sem. A hitelezők azonban felhatalmazhatnak egy vagy több ügyvédet/könyvelőt, hogy képviseljék őket az adósságrendezés során, így például vizsgálják az egyes eljárási cselekményeket, az adós magatartását, az adós pénzügyi helyzetét, eszközeit és forrásait, valamint hogy részt vegyenek a terv megfogalmazásában.<sup>197</sup>

A magyar szabályozás – mellőzve a külső szakemberek bevonását – lehetővé teszi a hitelezőknek, hogy részt vegyenek az egyezségi terv kidolgozásában. Amennyiben az egyezségi javaslat nem készül el, vagy azt a képviselő-testület nem fogadja el, a pénzügyi gondnok értesíti a hitelezőket. A hitelezők az értesítést követő harminc napon belül az önkormányzat tartozásainak rendezésére vonatkozóan hitelezői egyezségi tervet készíthetnek, melynek kidolgozásához szükséges valamennyi adatot, információt a

---

<sup>193</sup> Har. 8-9. §.

<sup>194</sup>United States Bankruptcy Code – Chapter 9, 11 U.S.C. § 925.

<sup>195</sup>Har. 11. § (3) bekezdés.

<sup>196</sup>Har. 11. § (4) bekezdés a)-b) pont.

<sup>197</sup>United States Bankruptcy Code – Chapter 9, 11 U.S.C. §§ 901 (a), 1103.

pénzügyi gondnok köteles megadni. Amennyiben a képviselő-testület a hitelezők egyezségi tervét elfogadja, a továbbiakban azt kell egyezségi javaslatnak tekinteni.<sup>198</sup>

Az amerikai szabályozás előírja, hogy az adósnak tervet kell benyújtania a bíróságra. A tervnek – többek között – az önkormányzat jövőbeni működését biztosító javaslatot kell tartalmaznia az adósság rendezésének módjára, az adómértékekre, valamint a kiadások szabályozására. A magyar törvény szinte szó szerint tartalmazza mindezt.<sup>199</sup>

A tengerentúli bíróság köteles „megerősíteni” és elfogadni a tervet, ha a törvényben meghatározott hét feltétel teljesült. Ilyen feltétel például az, hogy a terv megfelel a 9. fejezetben foglaltaknak, az adós a terv végrehajtása érdekében tett lépései nem ütköznek törvénybe, valamint a terv a hitelezők számára kielégítő és megvalósítható.<sup>200</sup> A magyar törvény nem sorol fel számszerűsített feltételeket, de meghatározott feltételek teljesítése esetén rendelkezik az eljárás befejezéséről, annak hiányában pedig folytatásáról. Ha az egyezség megfelel a törvényben foglalt követelményeknek, a bíróság az adósságrendezési eljárást befejezi, és elrendeli a végzés Cégközlönyben való közzétételét. Ha az egyezség nem felel meg a törvényben foglalt követelményeknek, a bíróság elrendeli az eljárás lefolytatását.<sup>201</sup>

A fentiekre tekintettel megállapítható, hogy a magyar adósságrendezési törvény az Amerikai Egyesült Államok csődeljárásának 9. fejezetén alapul, hiszen a törvény előkészítése során a tengerentúli szabályozás több elemét figyelembe vették – természetesen elsődlegesen szem előtt tartva a magyar helyhatóságok sajátosságait. Így például

- a) az eljárás megindításának önkéntességét,
- b) az önkormányzatok védelmét a hitelezőkkel szemben,
- c) az önkormányzatok felszámolásának tilalmát,
- d) a hitelezőkkel kapcsolatos szabályozást,
- e) a területileg illetékes bíróság bevonását,
- f) egy felelős személy kijelölését,
- g) az adósságrendezési terv (reorganizációs program) elkészítésének kötelezettségét,
- h) a közzététel elrendelését,
- i) a keresettel (kérelemmel) szemben benyújtható kifogás lehetőségét,
- j) a moratórium meghatározását, valamint

---

<sup>198</sup> Har. 22. § (1)-(4) bekezdés.

<sup>199</sup> Har. 20. § (1)-(2) bekezdés.

<sup>200</sup> United States Bankruptcy Code – Chapter 9, 11 U.S.C. § 901 (a), § 943 (b).

<sup>201</sup> Har. 25. § (3) bekezdés.

k) az eljárás bíróság általi lezárását.

### 1.5. A magyar szabályozás

A helyi önkormányzatok pénzügyi finanszírozását és gazdálkodását érintő tartós problémákra tehát a Har. nyújt iránymutatást, hiszen a helyi önkormányzatok fizetőképességének helyreállítását célozza. A törvény preambuluma szerint ugyanis „Az Országgyűlés a helyi önkormányzatok fizetőképességének helyreállítása, a hitelezők követelésének vagyonarányos kielégítése és a helyi önkormányzatok kötelező feladatainak az adósságrendezési eljárás alatti folyamatos teljesítése érdekében” alkotta a törvényt.

Abban a nem kívánt esetben tehát, ha egy magyar önkormányzat fizetéseképtelenné válik a Har. ír elő kötelező eljárási rendet. Az eljárás célja kettős: egyrészt a gazdasági társaságok körében ismert csődeljáráshoz hasonlóan *a helyi önkormányzatok fizetőképességének helyreállítása*, másrészt – a felszámolási eljáráshoz hasonlóan – *a hitelezők hatékony jogvédelme és követeléseik vagyonarányos kielégítése*. Nyilvánvaló azonban, hogy mindemellett a kötelező önkormányzati feladatok folyamatos ellátása nem szorulhat háttérbe.<sup>202</sup>

Az eljárás alatt az önkormányzat gazdálkodási jogosítványai jelentősen korlátozottá válnak, hiszen vagyoni kötelezettségvállalással járó döntést kizárólag külön törvényi felhatalmazás alapján hozhat, vállalkozást nem alapíthat, vállalkozásban visszterhesen tulajdont nem szerezhethet, valamint a korábban vállalt fizetési kötelezettségeit nem teljesítheti.<sup>203</sup>

Eljutottunk tehát annak a kérdésnek a megválaszolásához, hogy mit értünk adósságrendezés alatt. A Har. értelmében *az adósságrendezés az adósságrendezési eljárás azon szakasza, amely a bíróság adósságrendezést megindító végzésének Céglőnyben való közzétételével kezdődik*.<sup>204</sup> Ez alapján az adósságrendezési eljárás a kérelemnek a bírósághoz történő benyújtásával indul, azonban maga az adósságrendezés – amelynek kezdetéhez különböző jogkövetkezmények fűződnek – csupán a Céglőnyben való közzététellel veszi kezdetét. Ez tehát azt jelenti, hogy a kérelem bírósági vizsgálatának idő-

---

<sup>202</sup>DR. NOVÁK Tamás, *A helyi önkormányzatok adósságrendezési eljárásának egyes kérdései*, Polgári jog, 6. szám, 2011. június.

<sup>203</sup>Har. 13. § (1) bekezdés.

<sup>204</sup>Har. 2. § b) pont.

szakában az önkormányzat még teljes mértékben gyakorolhatja a jogait, azonban a köz-zétételt követően ezt már csak korlátozottan teheti.

S hogy mit jelent az egyszerű hétköznapiakon az adósságrendezés, azt a legjobban Bozsóné dr. Pravda Erzsébet köteleki jegyző fogalmazta meg 2011 végén: „Kevesen tudják, vagy értik, hogy az adósságrendezési eljárásról szóló törvény valójában az önkormányzatok védelméről szól. Mintegy védőernyőt borít az önkormányzatokra, kívül vannak az adósságok, belül a finanszírozás és a helyi bevételek és nincs gond a kötelező feladatok ellátásával.”<sup>205</sup>

## 1.6. A folyamatosan változó szabályozás

A Har. megalkotása óta lényeges változásokon esett át: 1996 óta a – mindössze 40. §-ból és egyetlen mellékletből álló – jogszabályt tizenhat törvény<sup>206</sup> és egy alkotmánybírósi határozat<sup>207</sup> összesen hetvennégy helyen módosította, egészítette ki, aktualizálta/pontosította, illetőleg helyezte hatályon kívül.

A legtöbb (huszonhat) változtatásra 2011-ben került sor, hiszen akkorra nyilvánvalóvá vált, hogy a törvény addigi formájában nem képes betölteni eredeti rendeltetését, azt elsősorban kisteleplések finanszírozási válságának megoldására dolgozták ki.<sup>208</sup> Ennek megfelelően az Országgyűlés a 2011. évben módosította a Har.-t és vele összefüggésben az Ötv.-t. A törvény felülvizsgálatát indokolta továbbá a megváltozott gazdasági-politikai környezet, Magyarország európai uniós taggá válása, az időközben bekövetkezett pénzügyi-gazdasági válság, valamint az önkormányzati kötvénykibocsátásokból adódó – egyre súlyosbodó – problémák.

A 2000-es évek közepétől ugyanis jelentős számban kerültek kibocsátásra zárt körben olyan kötvények, amelyek öt-hét éves türelmi időt biztosítottak az önkormányzatoknak, azaz 2010-2012-től kezdődött a kötvények utáni tőke-, illetve kamatfizetési kötelezettség. A pénzügyi elemzők valószínűsítették, hogy a türelmi időt követően számos

---

<sup>205</sup>BOZSÓNÉ DR. PRAVDA Erzsébet, *Adósságrendezés? Igen!* Jegyző és Közigazgatás, 2011. XIII. évfolyam, 4. szám, 20.

<sup>206</sup>1997. évi CXLVI. törvény, 2006. évi CIX. törvény, 2007. évi LXXXII. törvény, 2007. évi CXXVII. törvény, 2009. évi LXXXV. törvény, 2010. évi CXXVI. törvény, 2011. évi XC. törvény, 2011. évi CLIV. törvény, 2011. évi CLXXIX. törvény, 2011. évi CXCV. törvény, 2011. évi CCI. törvény, 2012. évi XCIII. törvény, 2012. évi CXVII. törvény, 2013. évi CXXXIII. törvény, 2013. évi CCIII. törvény, 2014. évi XCIX. törvény.

<sup>207</sup>35/2013. (XI.22.) AB határozat.

<sup>208</sup>DR. TOMORI Erika – DR. ZRÓNIK Edina – DR. NOVÁK Tamás, *Az önkormányzati adósságrendezési eljárás egyes gyakorlati kérdései*, Polgári jog, 7-8. szám, 2011. július-augusztus, 37., 40.



önkormányzat anyagi helyzete rövid időn belül ellehetetlenülhet, s az adósságrendezési eljárás megindítása elkerülhetetlenné válik. Ezt látszott igazolni, hogy 2010-től már több nagyváros, sőt egy esztendő múltán már egy megye is eljárás alá került.

A Har. módosítása azóta is tart, hiszen évente két-két újabb törvény módosította az alaptörvényt, így 2012-ben tizenhat, 2013-ban pedig hét új szabályozás került be a normaszövegbe. A törvény legutóbbi módosítása 2014-ben történt meg.<sup>209</sup>

## 2. Adósságrendezés Magyarországon

Csóke Andrea, aki 1996-ban az önkormányzati adósságrendezési eljárásról szóló törvény kommentárját vetette papírra, közel húsz évvel ezelőtt arra kereste a választ: Miért van szükség az adósságrendezési törvényre? Tanulmányában megállapította,<sup>210</sup> hogy a gazdálkodó szervezetek fizetéseképtelensége esetén követendő eljárást a csódtörvény szabályozza, ellenben a gazdasági életben szintén résztvevő önkormányzatok fizetéseképtelenségének megoldására semmiféle jogi szabályozás nem létezik. Csóke Andrea szerint az önkormányzatok fizetéseképtelenségi helyzetének megoldása azért vált szükségessé, mert hatályos jogunk<sup>211</sup> lehetővé teszi számukra a vállalkozást, azt azonban nem tisztázza, hogy ezt milyen jogszabályi korlátok között tehetik.

Csóke Andrea tanulmánya befejező gondolatoként a jövőt kutatta: „Egyelőre ismeretlen előttünk az is, vajon az önkormányzatok mekkora körét érinti majd e jogszabály. Olyan „elsöprő hatású” lesz-e, mint bevezetésekor a csódtörvény volt, vagy valóban az óvatosabb hitelezést, illetve a meggondoltabb beruházást eredményezi majd?”<sup>212</sup>

### 2.1. Az eljárások száma

Ma már tudjuk, hogy az első évben, amely csupán bő félét jelentett, hét önkormányzat kezdeményezett maga ellen adósságrendezési eljárást (6. táblázat). A hét önkormányzat között volt három azok közül, akik 1995 végén jelentős összegű támogatást kaptak a kormánytól: Páty, Bakonszeg és Bátorliget. Rajtuk kívül Csány, Egerszólát,

---

<sup>209</sup> Magyarország 2015. évi központi költségvetésének megalapozásáról szóló 2014. évi XCIX. törvény.

<sup>210</sup>CSÖKE*i.m.* 29-60.

<sup>211</sup> A szerző a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi XV. törvényre gondolt.

<sup>212</sup>CSÖKE*i.m.* 59.

Nágocs és Kács kezdeményezett önmagával szemben eljárást a törvény felhatalmazó rendelkezései alapján.

#### 6. táblázat

Az 1996-ban indult önkormányzati adósságrendezési eljárások

Ssz.	Település	Eljárás kezdő időpontja	Adósság mértéke (millió forint)
1.	Csány	1996.08.15.	46
2.	Páty	1996.08.15.	400
3.	Bakonszeg	1996.08.22.	152
4.	Bátorliget	1996.08.22.	79
5.	Egerszólát	1996.08.25.	24
6.	Nágocs	1996.09.05.	62
7.	Kács	1996.12.12.	32

Forrás: saját szerkesztés

Az 1996. augusztus 15-től 2015. július 15-ig terjedő időszakban hatvanhat településen *hetven adósságrendezési eljárás* indult (7. táblázat). Ezen belül Bakonszegen, Nágocson, Sátán és Selyeben két-két eljárás zajlott.

#### 7. táblázat

Az adósságrendezéssel érintett önkormányzatok abc-rendben 1996-2015<sup>213</sup>

Ssz.	Település	Eljárás ideje	Lakosság-szám	Adósság mértéke (millió Ft)	Eljárás eredménye
1.	Aba <sup>214</sup>	2011.08.19-2012.05.08.	4.680	2.232	egyezség
2.	Abádszalók	2011.12.15-2013.12.30.	4.400	513	vagyonszerzés
3.	Atkár	2001.10.25-2002.08.01.	1.685	98	egyezség
4.	Bakonszeg (I.) <sup>215</sup>	1996.08.22-1998.07.23.	1.278	152	vagyonszerzés
5.	Bakonszeg (II.) <sup>216</sup>	2000.08.03-2001.09.26.	1.278	60	vagyonszerzés
6.	Bátorliget <sup>217</sup>	1996.08.22-1997.03.26.	783	79	egyezség

<sup>213</sup> A táblázatokban az 1996. augusztus 15. és 2016. április 15. közötti adósságrendezési eljárások szerepelnek.

<sup>214</sup> A 2008 után indult eljárások esetében a [www.e-cegkozlony.gov.hu](http://www.e-cegkozlony.gov.hu) oldalról származnak az eljárás megindítása és befejezése közzétételének időpontjai. Az e-cégközlöny 2008. január 1-jétől működik, ennél fogva a többi település esetében egyéb forrásokból származnak az adatok.

<sup>215</sup> Az adatokat a Furtai Közös Önkormányzati Hivatal jegyzője, Csák Boglárka 2013. június 3-i kérdőív adatközlése alapján közöltem.

<sup>216</sup> Az adatokat a Furtai Közös Önkormányzati Hivatal jegyzője, Csák Boglárka 2013. június 3-i kérdőív adatközlése alapján közöltem.

<sup>217</sup> A szakirodalom mindenhol két eljárásról beszél Bátorliget esetében. A 2012. október 25-i személyes érdeklődésem alkalmával a Polgármesteri Hivatal dolgozói megerősítették, hogy csak egy eljárás volt eddig az önkormányzattal szemben.

7.	Biri	2009.02.24-2009.12.10.	1.331	61	egyezség
8.	Boba	2008.01.16-2008.05.22.	817	40	egyezség
9.	Csány	1996.08.15-1997.04.03.	2.298	46	egyezség
10.	Csepreg	1999.04.15-2000.04.27.	3.333	89	vagyonszerzés
11.	Domaháza	1997.11.20-1998.06.08.	1.082	22	egyezség
12.	Dunafalva	2003.03.13-2005.12.29.	1.185	69	vagyonszerzés
13.	Egerszólát	1996.08.25-1997.04.03.	1.107	24	egyezség
14.	Erdőbénye <sup>218</sup>	2012.11.15-2013.05.31.	1.275	18	egyezség
15.	Esztergom	2010.11.25-2011.08.01.	30.434	24.985	egyezség
16.	Felsőmocsolád	2005.08.11-2007.01.13.	559	38	vagyonszerzés
17.	Forró <sup>219</sup>	2005.02.10-2005.12.15.	2.742	16,4	egyezség
18.	Gacsály	2012.02.22-2012.12.06.	903	24	egyezség
19.	Gelse	2011.01.05-2015.06.30.	1.127	2.012	vagyonszerzés
20.	Gilvánfa	2000.09.21-2003.03.04.	341	26	vagyonszerzés
21.	Gönc <sup>220</sup>	2011.04.08-2011.11.29.	2.196	348	egyezség
22.	Hásságy	2012.01.26-2012.11.22.	259	30	egyezség
23.	Heves megye	2011.05.19-2012.02.02.	311.454	280	megszűnés
24.	Heves	2012.07.12-2013.06.11.	11.198	2.216	egyezség
25.	Jásztelek	2010.08.26-2011.04.06.	1.638	15	egyezség
26.	Kajászó	2008.04.03-2008.12.22.	1.048	85	egyezség
27.	Kács	1996.12.12-1997.07.24.	654	32	egyezség
28.	Kiscsécs	2011.07.20-2014.12.05.	215	9	vagyonszerzés
29.	Kisnamény	2009.01.08-2010.01.04.	305	12	vagyonszerzés
30.	Kőtelek	2011.07.07-2014.03.17.	1.655	270	vagyonszerzés
31.	Magyardombegyház	2010.09.09-2011.05.11.	238	9	egyezség
32.	Nagydobos	2010.12.09-2011.09.06.	2.168	86	egyezség
33.	Nagykinizs	2013.09.16-2014.03.26.	344	41	egyezség
34.	Nágocs (I.)	1996.09.05-1998.07.23.	856	62	egyezség
35.	Nágocs (II.)	2000.09.21-2002.05.09.	856	46	vagyonszerzés
36.	Nemesgulács	2007.06.21-2008.01.28.	1.100	118	egyezség
37.	Nemesvid	2010.06.15-2012.12.19.	809	350	vagyonszerzés
38.	Neszmély	2008.07.23-2012.01.06.	1.345	140	vagyonszerzés
39.	Nick <sup>221</sup>	2007.11.22-2012.09.19.	531	92,8	vagyonszerzés
40.	Nyírkarász	2012.11.22-2014.01.27	2.371	90	egyezség
41.	Olasz	2012.01.26-2013.02.15.	627	169	egyezség
42.	Ópályi	2008.11.07-2009.07.17.	2.890	63	egyezség
43.	Ósi	2010.12.28-2013.04.18.	2.150	336	vagyonszerzés
44.	Páty	1996.08.15-1999.03.04.	4.998	400	vagyonszerzés
45.	Pilisjászfalu	2008.02.07-2008.11.18.	1.490	300	egyezség
46.	Pölöskefő	2013.10.30-2014.03.28.	395	41	egyezség
47.	Salomvár	2012.04.23-2013.01.28.	614	35	egyezség
48.	Sáta (I.)	1999.02.25-2002.08.01.	1.391	55	vagyonszerzés
49.	Sáta (II.)	2010.04.15-2012.11.13.	1.391	90	vagyonszerzés
50.	Selyeb (I.)	2009.10.12-2010.10.14.	500	47	egyezség
51.	Selyeb (II.)	2012.11.16-2013.10.09.	500	106	egyezség
52.	Seregélyes	2012.06.21-2013.02.18.	4.506	618	egyezség
53.	Siklósnagyfalu	2012.11.23-2013.06.10.	471	13	egyezség
54.	Somogyfajsz	1999.07.29-2001.09.13.	553	86	vagyonszerzés
55.	Somogyudvarhely	1998.03.05-1998.11.19.	1.208	31	egyezség

<sup>218</sup> Az adatokat a Bodrogkisfaludi Közös Önkormányzati Hivatal jegyzője, Szabó Judit 2013. március 12-i kérdőíves adatközlése alapján közöltem.

<sup>219</sup> Az adatokat a Forrói Közös Önkormányzati Hivatal jegyzőjének 2013. május 6-i kérdőíves adatközlése alapján közöltem.

<sup>220</sup> Az adatokat Gönc Város Polgármesteri Hivatala jegyzőjének, Barcsák-Nagy Beáta Dóra 2013. június 7-i kérdőíves adatközlése alapján közöltem.

<sup>221</sup> Az adatokat Csorba József nicki polgármester 2013. május 9-i kérdőíves adatközlése alapján közöltem.

56.	Somoskőújfalu	2010.10.06-2011.02.10.	2.226	3	egyezség
57.	Sorokpolány	1999.04.01-1999.12.30.	825	11	egyezség
58.	Sóstófalva	1999.01.21-1999.12.30.	262	6	egyezség
59.	Szentistvánbaksa	2013.05.14-2013.12.16.	268	2,8	egyezség
60.	Szigetvár	2010.02.26-2010.10.29.	11.262	3.500	egyezség
61.	Tinnye	2014.07.01-2015.04.14.	1.640	76	egyezség
62.	Tiszabő	2011.02.24-2014.08.05.	2.143	79	egyezség
63.	Tiszabura	2011.06.01-2015.07.03.	3.100	272	vagyonteljesítés
64.	Tiszaderzs	2008.01.07-2013.12.30.	1.243	71	vagyonteljesítés
65.	Tiszafüred	2013.02.01-2013.11.04.	12.010	4.452	egyezség
66.	Tiszavalk	2009.03.25-2010.02.05.	304	5	egyezség
67.	Verseg	2011.03.17-2012.04.19.	1.329	160	egyezség
68.	Versend	2011.08.29-2015.03.04.	930	45	vagyonteljesítés
69.	Vízoly	2012.07.17-2013.03.01.	985	88	egyezség
70.	Zádorfalva	2011.03.28-2011.11.30.	464	13	egyezség

Forrás: saját szerkesztés

A 8. és 9. táblázat jól szemlélteti, hogy az elmúlt tizenkilenc év eljárásai négy nagy időszakot fognak át:

- a) Az első időszak 1996-2000 közé tehető, amikor a kezdeti relatíve nagyszámú eljárás után stabilizálódott az önkormányzati eljárások száma.

#### 8. táblázat

Az adósságrendezési eljárások évek szerinti megoszlása 1996-2014

Ssz.	Év	Eljárásszám
1.	1996	7
2.	1997	1
3.	1998	1
4.	1999	5
5.	2000	3
6.	2001	1
7.	2002	0
8.	2003	1
9.	2004	0
10.	2005	2
11.	2006	0
12.	2007	2
13.	2008	6
14.	2009	4
15.	2010	9
16.	2011	12
17.	2012	11
18.	2013	4
19.	2014	1
Összesen		70

Forrás: saját szerkesztés

- b) A második időszak 2001-2007 közé tehető, amikor évente egy-két eljárás zajlott, sőt voltak olyan évek (2002., 2004. és 2006.), amikor nem indult egyetlen eljárás sem.
- c) A harmadik időszak 2008-2012 közé tehető, amely a pénzügyi-gazdasági válság első évében kezdődött. A válság, a különböző önkormányzati szektort érintő reformok, a helytelen gazdálkodás és egyéb okok miatt öt év leforgása alatt negyvenkét önkormányzat került csődbe (az összes eljárás 60%-a). A legtöbb eljárás (tizenkettő) 2011-ben indult; 2012-ben pedig tíz önkormányzattal szemben kezdeményezték.
- d) A negyedik időszak 2013-tól, az ötezer fő alatti önkormányzatok adósságkonszolidációjának évétől számítható, amikor az eljárások száma visszaállt a 2009. évi szintre, azaz csupán négy eljárás indult. A 2014. évben csupán egy eljárás indult, 2015. első félévében pedig nem került adósságrendezési eljárás alá egyetlen magyar önkormányzat sem.

#### 9. táblázat

Az adósságrendezéssel érintett önkormányzatok az eljárás időrendje szerint

Ssz.	Település	Megye	Eljárás ideje (tartama)
1.	Csány	Heves	1996.08.15-1997.04.03.
2.	Páty	Pest	1996.08.15-1999.03.04.
3.	Bakonszeg (I.)	Hajdú-Bihar	1996.08.22-1998.07.23.
4.	Bátorliget	Szabolcs-Szatmár-Bereg	1996.08.22-1997.03.26.
5.	Egerszólát	Heves	1996.08.25-1997.04.03.
6.	Nágocs (I.)	Somogy	1996.09.05-1998.07.23.
7.	Kács	Borsod-Abaúj-Zemplén	1996.12.12-1997.07.24.
8.	Domaháza	Borsod-Abaúj-Zemplén	1997.11.20-1998.06.08.
9.	Somogyudvarhely	Somogy	1998.03.05-1998.11.19.
10.	Sóstófalva	Borsod-Abaúj-Zemplén	1999.01.21-1999.12.30.
11.	Sáta (I.)	Borsod-Abaúj-Zemplén	1999.02.25-2002.08.01.
12.	Sorokpolány	Vas	1999.04.01-1999.12.30.
13.	Csepreg	Vas	1999.04.15-2000.04.27.
14.	Somogyfajsz	Somogy	1999.07.29-2001.09.13.
15.	Bakonszeg (II.)	Hajdú-Bihar	2000.08.03-2001.09.26.
16.	Gilvánfa	Baranya	2000.09.21-2003.03.04.
17.	Nágocs (II.)	Somogy	2000.09.21-2002.05.09.
18.	Atkár	Heves	2001.10.25-2002.08.01.
19.	Dunafalva	Bács-Kiskun	2003.03.13-2005.12.29.
20.	Forró	Borsod-Abaúj-Zemplén	2005.02.10-2005.12.15.
21.	Felsőmocsolád	Somogy	2005.08.11-2007.01.13.
22.	Nemesgulács	Veszprém	2007.06.21-2008.01.28.
23.	Nick	Vas	2007.11.22-2012.09.19.
24.	Tiszaderzs	Jász-Nagykun-Szolnok	2008.01.07-2013.12.30.
25.	Boba	Vas	2008.01.16-2008.05.22.

26.	Pilisjászfalu	Pest	2008.02.07-2008.11.18.
27.	Kajászó	Fejér	2008.04.03-2008.12.22.
28.	Neszmély	Komárom-Esztergom	2008.07.23-2012.01.06.
29.	Ópályi	Szabolcs-Szatmár-Bereg	2008.11.07-2009.07.17.
30.	Kisnamény	Szabolcs-Szatmár-Bereg	2009.01.08-2010.01.04.
31.	Biri	Szabolcs-Szatmár-Bereg	2009.02.24-2009.12.10.
32.	Tiszavalk	Borsod-Abaúj-Zemplén	2009.03.25-2010.02.05.
33.	Selyeb (I.)	Borsod-Abaúj-Zemplén	2009.10.12-2010.10.14.
34.	Szigetvár	Baranya	2010.02.26-2010.10.29.
35.	Sáta (II.)	Borsod-Abaúj-Zemplén	2010.04.15-2012.11.13.
36.	Nemesvid	Somogy	2010.06.15-2012.12.19.
37.	Jásztelek	Jász-Nagykun-Szolnok	2010.08.26-2011.04.06.
38.	Magyardombegyház	Békés	2010.09.09-2011.05.11.
39.	Somoskőújfalu	Nógrád	2010.10.06-2011.02.10.
40.	Esztergom	Komárom-Esztergom	2010.11.25-2011.08.01.
41.	Nagydobos	Szabolcs-Szatmár-Bereg	2010.12.09-2011.09.06.
42.	Ósi	Veszprém	2010.12.28-2013.04.18.
43.	Gelse	Zala	2011.01.05-2015.06.30.
44.	Tiszabő	Jász-Nagykun-Szolnok	2011.02.24-2014.08.05.
45.	Verseg	Pest	2011.03.17-2012.04.19.
46.	Zádorfalva	Borsod-Abaúj-Zemplén	2011.03.28-2011.11.30.
47.	Gönc	Borsod-Abaúj-Zemplén	2011.04.08-2011.11.29.
48.	Heves megye	Heves	2011.05.19-2012.02.02.
49.	Tiszabura	Jász-Nagykun-Szolnok	2011.06.01-2015.07.03.
50.	Kőtelek	Jász-Nagykun-Szolnok	2011.07.07-2014.03.17.
51.	Kiscsécs	Borsod-Abaúj-Zemplén	2011.07.20-2014.12.05.
52.	Aba	Fejér	2011.08.19-2012.05.08.
53.	Versend	Baranya	2011.08.29-2015.03.04.
54.	Abádszalók	Jász-Nagykun-Szolnok	2011.12.15-2013.12.30.
55.	Hásságy	Baranya	2012.01.26-2012.11.22.
56.	Olasz	Baranya	2012.01.26-2013.02.15.
57.	Gacsály	Szabolcs-Szatmár-Bereg	2012.02.22-2012.12.06.
58.	Salomvár	Zala	2012.04.23-2013.01.28.
59.	Seregélyes	Fejér	2012.06.21-2013.02.18.
60.	Heves	Heves	2012.07.12-2013.06.11.
61.	Vizsoly	Borsod-Abaúj-Zemplén	2012.07.17-2013.03.01.
62.	Erdőbénye	Borsod-Abaúj-Zemplén	2012.11.15-2013.05.31.
63.	Selyeb (II.)	Borsod-Abaúj-Zemplén	2012.11.16-2013.10.09.
64.	Nyírkarász	Szabolcs-Szatmár-Bereg	2012.11.22-2014.01.27.
65.	Siklósnagyfalu	Baranya	2012.11.23-2013.06.10.
66.	Tiszafüred	Jász-Nagykun-Szolnok	2013.02.01-2013.11.04.
67.	Szentistvánbaksa	Borsod-Abaúj-Zemplén	2013.05.14-2013.12.16.
68.	Nagykinizs	Borsod-Abaúj-Zemplén	2013.09.16-2014.03.26.
69.	Pölöskefő	Zala	2013.10.30-2014.03.28.
70.	Tinnye	Pest	2014.07.01-2015.04.14.

Forrás: saját szerkesztés

## 2.2. Az eljárások megyék szerinti megoszlása

Magyarország gazdasági megosztottságát (az önkormányzatok eltérő „gazdagságát”) mutatja, hogy a Dunántúl kilenc megyéjében huszonhat eljárás (37%), a Dunán inneni kilenc megyében negyven eljárás (57%), míg a területileg „megosztott” Pest megyében négy eljárás (6%) zajlott. Általánosságban tehát elmondható, hogy a Dunától keletre eső megyékben zajlott az adósságrendezési eljárások többsége.

10. táblázat

Az adósságrendezési eljárások megyék szerinti megoszlása

Ssz.	Megye	Eljárással érintett települések száma	Eljárások száma
1.	Borsod-Abaúj-Zemplén	14	16
2.	Jász-Nagykun-Szolnok	7	7
3.	Szabolcs-Szatmár-Bereg	7	7
4.	Baranya	6	6
5.	Somogy	5	6
6.	Heves	5	5
7.	Pest	4	4
8.	Vas	4	4
9.	Fejér	3	3
10.	Zala	3	3
11.	Komárom-Esztergom	2	2
12.	Veszprém	2	2
13.	Hajdú-Bihar	1	2
14.	Bács-Kiskun	1	1
15.	Békés	1	1
16.	Nógrád	1	1
Összesen		66	70

Forrás: saját szerkesztés

Természetesen voltak olyan megyék is, ahol nem sodródott csődbe egyetlen önkormányzat sem: Csongrád, Győr-Moson-Sopron és Tolna megyéről van szó.

A 10. táblázat és a 7. ábra adatai szerint 1996-2015 között eddig átlagosan 3,68 adósságrendezési eljárásra került sor megyénként.

7. ábra

Az adósságrendezési eljárások megyék szerinti megoszlása



Forrás: saját szerkesztés

### 2.3. Az eljárások lakosságszám szerinti megoszlása

Az 1990-es évek végén megjelent publikációkban szinte minden szerző rögzítette, hogy az adósságrendezési eljárások elsősorban csak kistelepüléseket érintenek, hiszen „jellemzően olyan kis falvak és községek indítanak ilyen eljárást, amelyeknek kevesebb bevételi forrásuk és pénzügyi lehetőségük van költségvetésük egyensúlyban tartására, mint a nagyobb településeknek.”<sup>222</sup> A fenti állítás elfogadhatónak is tűnhetne, ha csak általánosságban ismernénk az eljárás alá vont önkormányzatokat, s nem tudnánk, hogy a „kör” időről időre bővült, s nem csupán kistelepülések estek csapdába, s nem csak apró-falvas önkormányzatok feje fölött himbálózott az a bizonyos kard, hanem olykor-olykor a nagyok sem tudták elkerülni az eljárást.

Természetesen a hét városi és az egyetlen érintett megyei önkormányzat elenyészőnek tűnik az ötvennyolc község mellett, de ma már nem degradálhatjuk az eljárást csupán községi szintre. Már csak azért sem, mert a 3177 magyar önkormányzat 2,2%-át érintették az eddigi adósságrendezési eljárások: ezen belül is a községek<sup>223</sup> 2,12%-át, a

<sup>222</sup> Az idén indult a legtöbb önkormányzati csődeljárás

[http://hvg.hu/gazdasag/hazai/20101109\\_2010\\_onkormanyzat\\_csodeljaras](http://hvg.hu/gazdasag/hazai/20101109_2010_onkormanyzat_csodeljaras) (2013. január 20-i letöltés).

<sup>223</sup> 2.730 községgel számolva a 2011. január 1-jei állapot szerint.



nagyközségek<sup>224</sup> – Aba (2011-2012) és Seregélyes (2012-2013) – 1,68%-át, a városok<sup>225</sup> 2,13%-át és a megyék 5,26%-át.

11. táblázat

Az adósságrendezési eljárás alá vont települések lakosságszám szerinti megoszlása

Ssz.	Települési lakosságszám	Települések száma
1.	0-499	12
2.	500-999	15
3.	1000-1999	19
4.	2000-2999	9
5.	3000-3999	2
6.	4000-4999	4
7.	5000 fölött	5
Összesen		66

Forrás: saját szerkesztés

A fenti kimutatás alapján az is tisztán látható, hogy az érintett önkormányzatok 87,14%-a ötezer lakosságszám alatti településen található, s csupán 12,85%-uk rendelkezik ötezer főnél több lakossal – s ebbe Heves megyét is beleszámítottam.

12. táblázat

Az adósságrendezéssel érintett önkormányzatok lakosságszáma az eljárás megindításának időpontjában

Ssz.	Települési/megyei önkormányzat	Lakosságszám	Ssz.	Települési/megyei önkormányzat	Lakosságszám
1.	Aba	4.680	34.	Nemesgulács	1.100
2.	Abádszalók	4.400	35.	Nemesvid	809
3.	Atkár	1.685	36.	Neszmély	1.345
4.	Bakonszeg	1.278	37.	Nick	531
5.	Bátorliget	783	38.	Nyírkarász	2.371
6.	Biri	1.331	39.	Olasz	627
7.	Boba	817	40.	Ópályi	2.890
8.	Csány	2.298	41.	Ósi	2.150
9.	Csepreg	3.333	42.	Páty	4.998
10.	Domaháza	1.082	43.	Pilisjászfalu	1.490
11.	Dunafalva	1.185	44.	Pölöskefő	395
12.	Egerszólát	1.107	45.	Salomvár	614
13.	Erdőbénye	1.275	46.	Sáta	1.391
14.	Esztergom	30.434	47.	Selyeb	500

<sup>224</sup> 119 nagyközséggel számolva a KSH 2010. évi helységnévkönyve szerint.

<sup>225</sup> 328 várossal számolva a 2011. január 1-jei állapot szerint.

15.	Felsőmocsolád	559	48.	Seregélyes	4.506
16.	Forró	2.742	49.	Siklónagyfalu	471
17.	Gacsály	903	50.	Somogyfajsz	553
18.	Gelse	1.127	51.	Somogyudvarhely	1.208
19.	Gilvánfa	341	52.	Somoskőújfalva	2.226
20.	Gönc	2.196	53.	Sorokpolány	825
21.	Hásságy	259	54.	Sóstófalva	262
22.	Heves megye	311.454	55.	Szentistvánbaksa	268
23.	Heves	11.198	56.	Szigetvár	11.262
24.	Jásztelek	1.638	57.	Tinnye	1.640
25.	Kajászó	1.048	58.	Tiszabő	2.143
26.	Kács	654	59.	Tiszabura	3.100
27.	Kiscsécs	215	60.	Tiszaderzs	1.243
28.	Kisnamény	305	61.	Tiszafüred	12.010
29.	Kötelek	1.655	62.	Tiszavalk	304
30.	Magyardombegyház	238	63.	Verség	1.329
31.	Nagydobos	2.168	64.	Versend	930
32.	Nagykinizs	344	65.	Vizsoly	985
33.	Nágocs	856	66.	Zádorfalva	464

Forrás: saját szerkesztés

Amennyiben azt vesszük górcső alá, hogy az elmúlt tizenkilenc év alatt összességében hány állampolgárt érintettek az eljárások, arra az eredményre jutunk, hogy összesen 446.240 főt<sup>226</sup> (hazánk lakosságának<sup>227</sup> 4,51%-a) érintett a hetven önkormányzat adósságrendezési eljárása. Abban az esetben azonban, ha Heves megyét elkülönítjük, s csupán a települési önkormányzatok lakosságát vesszük alapul, azt az eredmény kapjuk, hogy mindössze 151.074 fő<sup>228</sup> az, aki saját lakóhelyén keresztül közvetve vagy közvetlenül érintett volt az eljárásokban.

S mivel ez utóbbi megközelítés tűnik realisabbnak, azt a konklúziót vonhatjuk le, hogy az eddig lezajlott önkormányzati adósságrendezési eljárások elenyészőnek tekinthetők, hiszen *Magyarország lakosságának mindössze 1,5%-át érintették.*

## 2.4. Az eljárások időtartama

<sup>226</sup> A összlakosság meghatározásánál – Heves megyét alapul véve – a Heves megyében érintett önkormányzatok (Atkár, Csány, Egerszólát, Heves) lakosságát nem számoltam bele az összesítésbe. Ezen túlmenően az adósságrendezési eljárással két esetben is érintett települések (Bakonszeg, Nágocs, Sánta, Selyeb) lakosságát csupán egyszer vettem figyelembe.

<sup>227</sup> 9.877.365 főt alapul véve (2014. január 1-jei adat).

<sup>228</sup> Ebben az adatban szerepel az adósságrendezési eljárással érintett négy Heves megyei település. S természetesen az adósságrendezési eljárással két esetben is érintett települések lakosságát ebben az esetben is csak egyszer vettem figyelembe.

Az önkormányzati adósságrendezési eljárások – 2015. július 15. napjával bezárólag – átlagosan 521,25 napig tartottak, tehát egy-egy eljárás több mint egy évig és öt hónapig húzódott.

A 13. táblázat adataiból egyértelműen látható továbbá, hogy a 2012-től indult eljárások (Hásságytól Tinnyéig) jóval rövidebb ideig tartottak, mint az átlag, hiszen már csak 270,9 napra volt szükség az eljárás lezárására. Ez a tény minden bizonnyal annak tudható be, hogy a települési önkormányzatokat érintő adósságkonszolidáció meggyorsította az egyezség megkötését.

13. táblázat

Az egyes adósságrendezési eljárások időtartama

Ssz.	Település	Eljárás kezdete	Eljárás befejezése	Eljárás időtartama (nap)
1.	Csány	1996.08.15.	1997.04.03.	231
2.	Páty	1996.08.15.	1999.03.04.	931
3.	Bakonszeg (I.)	1996.08.22.	1998.07.23.	700
4.	Bátorliget	1996.08.22.	1997.03.26.	216
5.	Egerszólát	1996.08.25.	1997.04.03.	221
6.	Nágocs (I.)	1996.09.05.	1998.07.23.	686
7.	Kács	1996.12.12.	1997.07.24.	224
8.	Domaháza	1997.11.20.	1998.06.08.	200
9.	Somogyudvarhely	1998.03.05.	1998.11.19.	259
10.	Sóstófalva	1999.01.21.	1999.12.30.	343
11.	Sáta (I.)	1999.02.25.	2002.08.01.	1253
12.	Sorokpolány	1999.04.01.	1999.12.30.	273
13.	Csepreg	1999.04.15.	2000.04.27.	378
14.	Somogyfajsz	1999.07.29.	2001.09.13.	777
15.	Bakonszeg (II.)	2000.08.03.	2001.09.26.	419
16.	Gilvánfa	2000.09.21.	2003.03.04.	894
17.	Nágocs (II.)	2000.09.21.	2002.05.09.	230
18.	Atkár	2001.10.25.	2002.08.01.	280
19.	Dunafalva	2003.03.13.	2005.12.29.	1022
20.	Forró	2005.02.10.	2005.12.15.	308
21.	Felsőmocsolád	2005.08.11.	2007.01.13.	520
22.	Nemesgulács	2007.06.21.	2008.01.28.	221
23.	Nick	2007.11.22.	2012.09.19.	1763
24.	Tiszaderzs	2008.01.07.	2013.12.30.	2184
25.	Boba	2008.01.16.	2008.05.22.	127
26.	Pilisjászfalu	2008.02.07.	2008.11.18.	285
27.	Kajászó	2008.04.03.	2008.12.22.	263
28.	Neszmély	2008.07.23.	2012.01.06.	1262
29.	Ópályi	2008.11.07.	2009.07.17.	252
30.	Kisnamény	2009.01.08.	2010.01.04.	361
31.	Biri	2009.02.24.	2009.12.10.	289

32.	Tiszavalk	2009.03.25.	2010.02.05.	317
33.	Selyeb (I.)	2009.10.12.	2010.10.14.	367
34.	Szigetvár	2010.02.26.	2010.10.29.	245
35.	Sáta (II.)	2010.04.15.	2012.11.13.	942
36.	Nemesvid	2010.06.15.	2012.12.19.	918
37.	Jásztelek	2010.08.26.	2011.04.06.	223
38.	Magyardombegyház	2010.09.09.	2011.05.11.	244
39.	Somoskőújfalu	2010.10.06.	2011.02.10.	127
40.	Esztergom	2010.11.25.	2011.08.01.	249
41.	Nagydobos	2010.12.09.	2011.09.06.	271
42.	Ósi	2010.12.28.	2013.04.18.	842
43.	Gelse	2011.01.05.	2015.06.30.	1637
44.	Tiszabő	2011.02.24.	2014.08.05.	1258
45.	Verseg	2011.03.17.	2012.04.19.	398
46.	Zádorfalva	2011.03.28.	2011.11.30.	247
47.	Gönc	2011.04.08.	2011.11.29.	235
48.	Heves megye	2011.05.19.	2012.02.02.	259
49.	Tiszabura	2011.06.01.	2015.07.03.	1493
50.	Kőtelek	2011.07.07.	2014.03.17.	984
51.	Kiscsécs	2011.07.20.	2014.12.05.	1234
52.	Aba	2011.08.19.	2012.05.08.	262
53.	Versend	2011.08.29.	2015.03.04.	1283
54.	Abádszalók	2011.12.15.	2013.12.30.	746
55.	Hásságy	2012.01.26.	2012.11.22.	301
56.	Olasz	2012.01.26.	2013.02.15.	386
57.	Gacsály	2012.02.22.	2012.12.06.	288
58.	Salomvár	2012.04.23.	2013.01.28.	281
59.	Seregélyes	2012.06.21.	2013.02.18.	243
60.	Heves	2012.07.12.	2013.06.11.	335
61.	Vizsoly	2012.07.17.	2013.03.01.	228
62.	Erdőbénye	2012.11.15.	2013.05.31.	197
63.	Selyeb (II.)	2012.11.16.	2013.10.09.	327
64.	Nyírkarász	2012.11.22.	2014.01.27.	431
65.	Siklósnyárfalu	2012.11.23.	2013.06.10.	199
66.	Tiszafüred	2013.02.01.	2013.11.04.	276
67.	Szentistvánbaksa	2013.05.14.	2013.12.16.	216
68.	Nagykinizs	2013.09.16.	2014.03.26.	191
69.	Pölöskefő	2013.10.30.	2014.03.28.	149
70.	Tinnye	2014.07.01.	2015.04.14.	287

Forrás: saját szerkesztés

A fentiekben ismertett korszakolás figyelembevételével az látható, hogy az eljárások első időszaka (1996-2000) idején átlagosan 484 napra, második időszaka (2001-2007) idején átlagosan 685 napra, harmadik időszaka (2008-2012) idején átlagosan 547 napra, míg a negyedik időszaka (2013-2015) idején csupán átlagosan 224 napra volt szükség egy-egy eljárás lezárásához.

#### 14. táblázat

A kétszáz napnál rövidebb ideig tartó adósságrendezési eljárások

Ssz.	Település	Eljárás kezdete	Eljárás befejezése	Eljárás időtartama (nap)
1.	Boba	2008.01.16.	2008.05.22.	127
2.	Somoskőújfalu	2010.10.06.	2011.02.10.	127
3.	Pölöskefő	2013.10.30.	2014.03.28.	149
4.	Nagykinizs	2013.09.16.	2014.03.26.	191
5.	Erdőbénye	2012.11.15.	2013.05.31.	197
6.	Siklósnyárfalu	2012.11.23.	2013.06.10.	199

Forrás: saját szerkesztés

Természetesen voltak olyan eljárások, amelyek nagyon rövid ideig, s voltak olyanok, amelyek nagyon sokáig tartottak. Ezeket a kirívó példákat mutatja be a fenti (14. táblázat) és a lenti 15. táblázat.

#### 15. táblázat

Az ezer napnál tovább tartó adósságrendezési eljárások

Ssz.	Település	Eljárás kezdete	Eljárás befejezése	Eljárás időtartama (nap)
1.	Tiszaderzs	2008.01.07.	2013.12.30.	2184
2.	Nick	2007.11.22.	2012.09.19.	1763
3.	Gelse	2011.01.05.	2015.06.30.	1637
4.	Tiszabura	2011.06.01.	2015.07.03.	1493
5.	Versend	2011.08.29.	2015.03.04.	1283
6.	Neszmély	2008.07.23.	2012.01.06.	1262
7.	Tiszabó	2011.02.24.	2014.08.05.	1258
8.	Sáta (I.)	1999.02.25.	2002.08.01.	1253
9.	Kiscsécs	2011.07.20.	2014.12.05.	1234
10.	Dunafalva	2003.03.13.	2005.12.29.	1022

Forrás: saját szerkesztés

### 2.5. Az eljárás alá került önkormányzatok adósságának mértéke

Az önkormányzati adósságrendezési eljárások legkényesebb, s egyidejűleg legfontosabb kérdése, hogy mennyi adósságot halmozott fel az önkormányzat, s mekkora az az

adósságtömeg, amely miatt kénytelen volt megindítani az eljárást, illetőleg, amely miatt a hitelező kezdeményezte az eljárást.

16. táblázat

Az adósságrendezéssel érintett önkormányzatok adósságának mértéke az eljárás megindításakor (millió forintban)

Ssz.	Települési/megyei önkormányzat	Adósság mértéke	Ssz.	Települési/megyei önkormányzat	Adósság mértéke
1.	Aba	2.232	36.	Nemesgulács	118
2.	Abádszalók	513	37.	Nemesvid	350
3.	Atkár	98	38.	Neszmély	140
4.	Bakonszeg (I.)	152	39.	Nick	92,8
5.	Bakonszeg (II.)	60	40.	Nyírkarász	90
6.	Bátorliget	79	41.	Olasz	169
7.	Biri	61	42.	Ópályi	63
8.	Boba	40	43.	Ósi	336
9.	Csány	46	44.	Páty	400
10.	Csepreg	89	45.	Pilisjászfalu	300
11.	Domaháza	22	46.	Pölöskefő	41
12.	Dunafalva	69	47.	Salomvár	35
13.	Egerszólát	24	48.	Sáta (I.)	55
14.	Erdőbénye	18	49.	Sáta (II.)	90
15.	Esztergom	24.985	50.	Selyeb (I.)	47
16.	Felsőmocsolád	38	51.	Selyeb (II.)	106
17.	Forró	16,4	52.	Seregélyes	618
18.	Gacsály	24	53.	Siklósnagyfalu	13
19.	Gelse	2.012	54.	Somogyfajsz	86
20.	Gilvánfa	26	55.	Somogyudvarhely	31
21.	Gönc	348	56.	Somoskőújfalva	3
22.	Hásságy	30	57.	Sorokpolány	11
23.	Heves megye	280	58.	Sóstófalva	6
24.	Heves	2.216	59.	Szentistvánbaksa	2,8
25.	Jásztelek	15	60.	Szigetvár	3.500
26.	Kajászó	85	61.	Tinnye	76
27.	Kács	32	62.	Tiszabó	79
28.	Kiscséc	9	63.	Tiszabura	272
29.	Kisnamény	12	64.	Tiszaderzs	71
30.	Kőtelek	270	65.	Tiszafüred	4.452
31.	Magyardombegyház	9	66.	Tiszavalk	5
32.	Nagydobos	86	67.	Verseg	160
33.	Nagykinizs	41	68.	Versend	45
34.	Nágocs (I.)	62	69.	Vizsoly	88
35.	Nágocs (II.)	46	70.	Zádorfalva	13

Forrás: saját szerkesztés

A 16. táblázat adatai jól szemléltetik, hogy a hatvanhat önkormányzat a hetven eljárás során összesen 46,1 milliárd forint adósság miatt került eljárás alá. Ez azt jelenti,

hogy átlagosan 658,6 millió forint adósságot halmoztak fel eljárásonként a helyhatóságok.

17. táblázat

A kétmilliárd forintnál több adósságot felhalmozó adósságrendezési eljárás alá került önkormányzatok

Ssz.	Települési önkormányzat	Eljárás ideje	Lakosság-szám	Adósság mértéke (millió Ft)	Eljárás eredménye
1.	Esztergom	2010-2011	30.434	24.985	egyezség
2.	Tiszafüred	2013-2013	12.010	4.452	egyezség
3.	Szigetvár	2010	11.262	3.500	egyezség
4.	Aba	2011-2012	4.680	2.232	egyezség
5.	Heves	2012-2013	11.198	2.216	egyezség
6.	Gelse	2011-2015	1.127	2.012	vagyonfelosztás

Forrás: saját szerkesztés

Természetesen voltak olyan eljárások, amelyek több milliárd, s voltak olyanok, amelyek csak néhány millió forint miatt indultak. Ezeket a kirívó példákat mutatja be a fenti (17. táblázat) és a lenti 18. táblázat.

18. táblázat

A tízmillió forintnál kevesebb adósságot felhalmozó adósságrendezési eljárás alá került önkormányzatok

Ssz.	Település	Eljárás ideje	Lakosság-szám	Adósság mértéke (millió Ft)	Eljárás eredménye
1.	Szentistvánbaksa	2013	268	2,8	egyezség
2.	Somoskőújfalu	2010-2011	2.226	3	egyezség
3.	Tiszavalk	2009-2010	304	5	egyezség
4.	Sóstófalva	1999	262	6	egyezség
5.	Kiscséc	2011-2014	215	9	vagyonfelosztás
6.	Magyardombegyház	2010-2011	238	9	egyezség

Forrás: saját szerkesztés

## 2.6. Az eljárás alá került városok

A publikációk többségében a szerzők rögzítették, hogy az adósságrendezési eljárások elsősorban csak kistélepüléseket érintenek. A fenti állítás 2010-ig – az adósságrendezési eljárások tizennegyedik évéig – igaz is volt, hiszen a nagyközségnek számító, ám

mégis városi ranggal rendelkező Csepregen kívül az *első várossal szemben indult eljárás csupán 2010-ben kezdődött*. Az elmúlt tizenöt évben azonban a városokkal szemben indult eljárások száma is megnövekedett.

A 19. táblázat szerint a városok közül elsőként Csepreggel szemben indult eljárás 1999. április 15-én, amely egy évig tartott. Aztán következett Szigetvár (2010), Esztergom (2010-2011), Gönc (2011), Abádszalók (2011-2013), Heves (2012-2013), valamint Tiszafüred (2013).

19. táblázat

Az adósságrendezési eljárással érintett városok 1999-2013

Ssz.	Város	Eljárás ideje	Lakosság szám	Adósság mértéke (millió Ft)	Eljárás eredménye
1.	Csepreg	1999-2000	3.333	89	vagyonfelosztás
2.	Szigetvár	2010	11.262	3.500	egyezség
3.	Esztergom	2010-2011	30.434	24.985	egyezség
4.	Gönc	2011	2.196	348	egyezség
5.	Abádszalók	2011-2013	4.400	513	vagyonfelosztás
6.	Heves	2012-2013	11.198	2.216	egyezség
7.	Tiszafüred	2013	12.010	4.452	egyezség

Forrás: saját szerkesztés

A hét vizsgált város esetéből<sup>229</sup> világosan látható, hogy számtalan ok vezethet egy önkormányzat eladósodásához. Velük kapcsolatosan a következő okokat fogalmazhatjuk meg:

- személyes ellentét (Csepreg),
- politikai ellentét (Esztergom, Tiszafüred),
- „fejlesztési kényszer” (Csepreg, Szigetvár, Gönc),
- elhibázott fejlesztési elképzelések és beruházások (Csepreg, Szigetvár),
- elhibázott, vagy törvénytörtő kötvénykibocsátás, illetőleg az így szerzett bevétel működési kiadásra fordítása (Esztergom, Heves, Tiszafüred),
- beruházás törvénytelen finanszírozása (Csepreg),
- az Állami Számvevőszék jelentésének figyelmen kívül hagyása (Csepreg, Esztergom),

<sup>229</sup> Lásd erről bővebben GYIRÁN Zoltán, *Self-governing debt settlement – The cities*, In: P. SZABÓ Béla-SZEMESI Sándor (szerk.), *Profectus in LitterisV.*, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, Debrecen, 2013., 107-118.



- a belső ellenőrzés gyengesége, illetőleg hiánya (Esztergom),
- a működési kiadások elszabadulása (Abádszalók, Heves, Tiszafüred).

## 20. táblázat

Az egy lakosra jutó adósság mértéke az eljárással érintett városok esetében 1999-2013

Ssz.	Város	Lakosságszám	Adósság mértéke (millió Ft)	Egy lakosra jutó adósság (forint)
1.	Csepreg	3.333	89	26.702
2.	Szigetvár	11.262	3.500	310.780
3.	Esztergom	30.434	24.985	820.956
4.	Gönc	2.196	348	158.470
5.	Abádszalók	4.400	513	116.590
6.	Heves	11.198	2.216	197.892
7.	Tiszafüred	12.010	4.452	370.691
Összesen		74.833	36.103	átlagosan 482.447

Forrás: saját szerkesztés

A Zala megyei Gelse község minden egyes lakosára 1,8 millió forint adósság jutott, ami nagymértékű eladósodásnak tekinthető, különösen a fenti táblázat (20. táblázat) adatait elemezve. A táblázat adatai ugyanis azt mutatják, hogy az adósságrendezési eljárás alá került városok egy főre jutó adóssága átlagosan 482.447 forintot tesz ki.

### 3. Az adósságrendezési eljárások okai

Az önkormányzatok 2014. évi teljes konszolidációjáig a helyi önkormányzatok többsége igen komoly pénzügyi nehézségekkel küzdött, melynek gyökerei a rendszer-váltást követő reformokból fakadtak. A rossz múltbéli tapasztalatok ugyanis arra sarkallták a jogalkotókat – elsősorban a közvélemény nyomására –, hogy a szektor számára a lehető legnagyobb szabadságot biztosítsák. Ennek következtében minden kistélepülésen biztosított lett az önkormányzás, mindegyiket széles gazdálkodási autonómiával ruházták fel, és egyre több feladatot delegáltak hozzájuk a teljesítésükhöz szükséges

pénzügyi eszközök hozzárendelése nélkül.<sup>230</sup> Ezek és még sok egyéb indok vezetett számos önkormányzat pénzügyi ellehetetlenüléséhez.

Az önkormányzati adósságrendezéshez vezető okokról a Har. csupán egyetlen bekezdésben rendelkezik, meghatározva, mely esetekben kezdeményezhető adósságrendezési eljárás az önkormányzattal szemben.

A Har. értelmében<sup>231</sup> az önkormányzattal szemben adósságrendezési eljárás hat esetben kezdeményezhető. Így például ha az önkormányzat (vagy az önkormányzati költségvetési szerv):

- a hitelező számláját nem vitatta, hatvan napon belül azonban mégsem fizette ki;
- a hitelező számláját elismerte, hatvan napon belül azonban mégsem fizette ki;
- jogerősen megállapított fizetési kötelezettségét nem teljesítette;
- fizetési kötelezettségét a korábban lefolytatott adósságrendezési eljárásban kötött egyezség ellenére nem teljesítette;<sup>232</sup>
- köztartozását a felhatalmazáson alapuló beszédési megbízás benyújtását követő hatvan napon belül sem teljesítette;
- más helyi önkormányzattal szemben fennálló tartozását a megállapodáson alapuló beszédési megbízás benyújtását követő hatvan napon belül sem teljesítette.

S hogy valójában mi tekinthető az adósságrendezéshez vezető oknak, arra az eddigi adósságrendezési eljárások adnak választ.

Az adósságrendezési eljárásokat a fentiekben négy nagy korszakra osztottam, az eljárásokhoz vezető okokat elemezve azonban a fentiektől eltérő periódusok vázolhatók fel:

- a) Az első időszak 1996-2007. közé tehető, amikor jellemzően a kisköltségvetésű helyhatóságok kerültek eljárás alá. Ezek az önkormányzatok az egyébként is szűkös állami támogatást csak csekély mértékben tudták saját erőből kiegészíteni, emiatt

---

<sup>230</sup>BARTHA Mercédesz, *Kis önkormányzatok nagy gondban: Az adósságrendezési eljárás*. Studia Juvenum, 2011. 4. évfolyam, 14. szám, 353.

<sup>231</sup>Har. 4. § (2) bekezdés.

<sup>232</sup> Erre volt példa Esztergom esete. A Tatai Törvényszék egy hitelező kezdeményezése alapján 2014. május 13-án kelt 4.Apk.11-14-000001/8. számú végzésében adósságrendezési eljárás megindítását rendelte el – immáron másodszor – Esztergom Város Önkormányzatával szemben. Gimesi Sándor kivitelező azért kezdeményezett újabb adósságrendezési eljárást Esztergom Város Önkormányzata ellen, mert az előző adósságrendezésből (2010-2011) számára jogerősen megítélt 286 millió forintot nem kapta meg. A képviselő-testület ugyanis úgy határozott, hogy a neki járó összegből csak 214 millió forintot fizetnek ki, mert a megépített mélygarázs nem használható és a korábbi polgármester szavatossági pert indított a kivitelező ellen 364 millió forintos követeléssel. A képviselő-testület 2014. május 29-én a követelt 72 millió forint kifizetéséről határozott, melynek függvényében a kezdeményező visszavonta kérelmét. <http://nepszava.hu/cikk/1022367-esztergom-elkerulte-az-ujabb-adossagrendezest> (2014. december 6-i letöltés).

többnyire más források igénybevételel működtek, s fejlesztették a települést. Többségében ez indokolta az adósságrendezési eljárások több mint harmadának (huszonhárom eljárás) megindítását az adósságrendezés első időszakában. Az első időszakra jellemző okok közé a következők sorolhatók:

- a kötelezően ellátandó feladatok finanszírozhatatlanná válása;
- beruházások finanszírozhatatlansága,
- szállítói tartozások,
- jogosulatlanul visszaigényelt általános forgalmi adó,
- szervezeti hiányosságok,
- a pénzforgalmi szemléletű könyvelés, valamint a törvénytörtő gyakorlat, a számviteli- és bizonylati fegyelem súlyos megsértése.

b) A második időszak 2008. óta tart. Az adósságrendezéshez vezető okok ebben a periódusban (negyvenhét eljárás) már olyan speciális pénzügyi elemekkel is kiegészültek, mint a devizaalapú kötvénnyel történő finanszírozás hatásai. A második időszakra jellemző okok közé a következők sorolhatók:

- túlméretezett (mega)projektek, beruházások finanszírozhatatlansága,
- megemelkedett működési költségek finanszírozhatatlansága,
- szállítói tartozások,
- a devizakötvény-kibocsátás következtében megjelenő árfolyamkockázat, valamint
- politikai megosztottság.

### 3.1. A látens fizetéseképtelenségi helyzet<sup>233</sup>

Az önkormányzati, elsősorban pedig a községi önkormányzati kör jelentős része pénzügyi értelemben is nagyon sérülékeny, mely – Vigvári András megfogalmazása szerint<sup>234</sup> –, „látens fizetéseképtelenségi helyzetben” mutatkozik meg elsődlegesen. Vigvári András a fogalom alatt azt érti, hogy az önkormányzat kötelező és önként vállalt feladataival kapcsolatos kiadásait nem tudja teljes mértékben finanszírozni, de ez a helyzet nem válik köztudottá, hiszen a helyzet elleplezésében az önkormányzat mellett a

---

<sup>233</sup> Lásd erről bővebben GYIRÁN Zoltán, *A helyi önkormányzatok adósságrendezését kiváltó okok tipizálása az 1996-2014 közötti eljárások tapasztalatai alapján*, JURA, 2015. évi 1. szám, 21. évfolyam, 202-213.

<sup>234</sup> VIGVÁRI András, *A községi önkormányzatok pénzügyi problémái. A falu – A vidékfejlesztők és környezetgazdák folyóirata*, 2010. XXV. évfolyam, 2010 ősz, 77.

hitelezők és a szállítók is érdekeltek. Az elleplezés technikája lehet a késleltetett számlázás, vagy a fizetőképességet biztosító „végtelenített” likviditási hitel. Ennek oka részben az, hogy az önkormányzatok (a hitelezők reményei szerint) előbb-utóbb fizetnek, másfelől pedig annak a lehetősége, hogy az adósságrendezési eljárás végén a hitelezők rosszabb pozícióba kerülhetnek.

Ez azonban nem mehet a végtelenségig. Amennyiben az önkormányzat nem talál megoldást fizetési képtelenségének megoldására, az adósságrendezés elkerülhetetlen tényként manifesztálódik. Az alábbiakban az adósságrendezési eljáráshoz vezető konkrét okokat jelenítem meg (18. táblázat).

18. táblázat

Az adósságrendezési eljárások egyedi okai Magyarországon

Ssz	Önkormányzat	Eljárás időtartama	Adósságrendezés oka
1.	Csány	1996-1997	Gázberuházáshoz kapcsolódó hitel.
2.	Páty	1996-1999	ÖKOTÁM típusú szennyvízberuházás.
3.	Bakonszeg (I)	1996-1998	Az 1995. évi ÁSZ vizsgálat megállapításai szerint a gazdasági erejét meghaladó fejlesztési tevékenység erőltetése, a kellően át nem gondolt vállalkozás és az ezek „sikeres” végrehajtása érdekében elkövetett sorozatos törvénysértések (bűncselekmények) miatt.
4.	Bátorliget	1996-1997	Közműberuházás és iskolaépítés.
5.	Egerszólát	1996-1997	Gázberuházás.
6.	Nágocs (I)	1996-1998	Az 1995. évi ÁSZ vizsgálat megállapításai szerint az önkormányzatnál folytatott törvénysértő gyakorlat, a számviteli- és bizonylati fegyelem súlyos megsértése, valamint az önként vállalt, vállalkozási feladatok nagyszámú elmulasztása miatt.
7.	Kács	1996-1997	Gázberuházás.
8.	Domaháza	1997-1998	A polgármester az ÁSZ vizsgálatot követően kezdeményezte szállítói tartozások miatt.
9.	Somogyudvarhely	1998	A polgármester az ÁSZ vizsgálatot követően kezdeményezte gázberuházáshoz kapcsolódó tartozások miatt.
10.	Sóstófalva	1999	Faluházépítés.
11.	Sáta (I)	1999-2002	Gázberuházás, Áfa-tartozás, munkabérhitel, egyéb szállítói tartozások.
12.	Sorokpolány	1999	A szennyvízberuházás után az államtól jogtalanul igényelték vissza az áfa-t.
13.	Csepreg	1999-2000	A szennyvízberuházás után az államtól jogtalanul igényelték vissza az áfa-t.
14.	Somogyfajsz	1999-2001	A tartozás törvénytelen ségek (pl. a szociális otthon kiszervezése) nyomán keletkezett az APEH és a TB felé. Emellett számos magánvállalkozásnak is tartoz-

			tak.
15.	Bakonszeg (II)	2000-2001	Az első következménye volt. Számos hitelező csak később – a kétéves moratórium lejártát követően – terjesztette be hitelezői igényét.
16.	Gilvánfa	2000-2003	Szállítói (közmű) tartozás.
17.	Nágocs (II)	2000-2002	Az első következménye volt. Számos hitelező (szállító, APEH, munkaügyi központ) csak később – a kétéves moratórium lejártát követően – terjesztette be hitelezői igényét.
18.	Atkár	2001-2002	Gázberuházás.
19.	Dunafalva	2003-2005	Gázberuházás.
20.	Forró	2005	Beruházás finanszírozhatatlansága.
21.	Felsőmocsolád	2005-2007	Beruházás finanszírozhatatlansága.
22.	Nemesgulács	2007-2008	Beruházás finanszírozhatatlansága.
23.	Nick	2007-2012	ÖKOTÁM típusú szennyvízberuházáshoz kapcsolódó jogtalan áfa visszaigénylés és APEH tartozás.
24.	Tiszaderzs	2008-2013	Iskola- és sportberuházás.
25.	Boba	2008	Szállítói tartozások.
26.	Pilisjászfalu	2008	Jogtalan áfa visszaigénylés.
27.	Kajászó	2008	Szállítói tartozások.
28.	Neszmély	2008-2012	Jogtalan áfa visszaigénylés.
29.	Ópályi	2008-2009	Szállítói tartozások.
30.	Kisnamény	2009-2010	Szállítói tartozások.
31.	Biri	2009	Szállítói tartozások. Társulásból eredő kötelezettségek. Felelőtlen gazdálkodás.
32.	Tiszavalk	2009-2010	Fejlesztési támogatás rendeltetésellenes felhasználása miatti inkasszó.
33.	Selyeb (I)	2009-2010	A szakiskolába beírt fiktív tanulók miatt a Magyar Államkincstár visszavonta az oktatási normatívát. Csalás, közokirat-hamisítás.
34.	Szigetvár	2010	Termálfürdő- és kórházfejlesztés svájci frank alapú kötvénykibocsátásból, tanuszoda PPP-konstrukcióban. Bűncselekmények (hűtlen kezelés, hivatali hatalommal való visszaélés).
35.	Sáta (II)	2010-2012	Iskolaműködtetéshez felvett hitel, szállítói tartozások.
36.	Nemesvid	2010-2012	Szennyvízberuházás. Az önkormányzati tulajdonú nonprofit cég hiteléhez nyújtott jogtalan kezességvállalás.
37.	Jásztelek	2010-2011	12 évvel korábban egy pedagógust megcsípett egy kullancs, melynek következtében megbetegedett. A Munkaügyi Bíróság döntése értelmében kamatokkal együtt összesen 15 millió forintot kellett fizetni a károsult részére.
38.	Magyardombegyház	2010-2011	Az ÖNHIKI előleget vissza kellett fizetni az Állam-

			kincstárnak, ami fizetéseket eredményezett.
39.	Somoskőújfalu	2010-2011	Az erdei iskola kivitelezésében résztvevő egyik beszállító 178 ezer forintos követelése miatt kezdeményezett eljárást.
40.	Esztergom	2010-2011	Az ÁSZ-jelentés szerint a város 2007-2010 között 12,6 milliárd forint értékben bocsátott ki svájci frank alapú kötvényt, több esetben megsértve a törvényeket, ami az árfolyamkockázat következtében megnövelte az adósságállományt. A jelentés megállapította, hogy a hivatalban nem működött kellőképpen a belső ellenőrzés. A testületet politikai megosztottság jellemezte.
41.	Nagydobos	2010-2011	Vitatott végszámla miatti tartozás generálta.
42.	Ósi	2010-2013	A közműberuházás miatt felvett devizaalapú (japán jen) hiteltartozás kezelhetetlenné vált.
43.	Gelse	2011-2015	2008-ban egyfajta megaprojektként tanuszodaként is működő termálfürdőt, majd 2010-ben a térség legkorszerűbb iskoláját építették meg a településen. A túlzott hitelfelvétel fizetéseket eredményezett.
44.	Tiszabő	2011-2014	Szállítói-, pénzügyi és Magyar Államkincstári tartozások.
45.	Verseg	2011-2012	Szállítói tartozás miatt az a vállalkozó kezdeményezte, aki kölcsönt nyújtott az önkormányzatnak.
46.	Zádorfalva	2011	Szállítói tartozások.
47.	Gönc	2011	Az önkormányzat megaberuházásokba (uszoda, térségi betegellátó központ) kezdett, amelyeket nem tudott finanszírozni.
48.	Heves Megye	2011-2012	A HVL-INVEST Kft. 99,2 millió forint tőke és járulékaiknak megfizetését kérte az önkormányzattól – mint a Heves Megyei Önkormányzat Markhot Ferenc Megyei Kórház-Rendelőintézet perbeli jogutódjától –, aminek számított jelenértéke mintegy 280 millió forint volt.
49.	Tiszabura	2011-2015	70 millió forintos bankhitel, 40 millió forintos gáz- és 30 millió forintos áramdíjtartozás, és körülbelül 40 millió forintos közmunkás bértartozás.
50.	Kótelek	2011-2014	Az iskolarekonstrukciót kivitelező Bolax Kft. kezdeményezte az eljárást 86 millió forint meg nem fizetése miatt.
51.	Aba	2011-2012	Az önkormányzat infrastrukturális beruházásokba kezdett, amelyeket nem tudott finanszírozni.
52.	Versend	2011-2015	Szállítói tartozások.
53.	Kiscséc	2011-2014	Szállítói tartozások.
54.	Abádszalók	2011-2013	Szállítói tartozások. A működés finanszírozásának elmaradása.
55.	Hásságy	2012	Közműfejlesztési beruházásból eredő áfa fizetési kötelezettség elmaradása.
56.	Olasz	2012-2013	Közműfejlesztési beruházásból eredő áfa fizetési kötelezettség elmaradása.
57.	Gacsály	2012	Közműfejlesztési beruházásból eredő adósság felhalmozódás.
58.	Salomvár	2012-2013	A jegyző által elkövetett közokirat-hamisításból eredően a Szeánsz Kft.-nek 28 millió forinttal, emellett pedig az OTP Banknak 6 millió forinttal, míg Zalacséb Község Önkormányzatának 800.000 forinttal tartozott az önkormányzat.

59.	Seregélyes	2012-2013	Szállítói tartozások.
60.	Heves	2012-2013	Az önkormányzat 2,92 milliárd forint adósságot halmozott fel, amely elsősorban pénzintézetek felé fennálló tartozásokat (Volksbank zRt., OTP Bank Nyrt., Takarékbank) jelentett, melyek mellett jelentős szállítói és bértartozások is fennálltak. A testületet politikai megosztottság jellemezte. Deviza alapú kötvény.
61.	Vizsoly	2012-2013	Szállítói tartozás miatt vállalkozó kezdeményezte az eljárást.
62.	Erdőbénye	2012-2013	Kivitelező kezdeményezte az eljárást, mert a hibájából eredő hibák miatt az önkormányzat a munkák kiszámlázott ellenértékének kifizetését visszatartotta, összesen 6,8 millió Ft összegben.
63.	Selyeb (II)	2012-2013	Az első következménye volt. A 2010-es egyezséget nem tartották be, így a 40 millió forintos tartozás 106 millió forintra nőtt.
64.	Nyírkarász	2012-2014	Befejezetlen beruházásból eredő adósság felhalmozódás.
65.	Siklósnagyfalu	2012-2013	Szállítói tartozások.
66.	Tiszafüred	2013	4,3 milliárd forint volt az önkormányzat két devizakötvény kibocsátásából származó adóssága (aminek jelentős részét működési kiadásokra fordította), közel 87 millió forint a szállítói tartozásállomány, közel 430 millió forint a 2013. évre várható működési hiány, valamint 440 millió forinttal tartozott az önkormányzat Tiszaszőlős helyhatóságának.
67.	Szentistvánbaksa	2013	Több kisebb önkormányzat közösen tartotta fenn a felsődobszai általános iskolát, amit 2012-ben egyházi működtetésbe adtak át. Az átadáshoz kapcsolódó pénzügyi elszámolás során tapasztalta Felsődobosza Önkormányzata, hogy Szentistvánbaksa és Nagykinizs Önkormányzata tetemes összeggel tartozik önkormányzatuknak. Ennek megfelelően kezdeményezték az eljárás megindítását.
68.	Nagykinizs	2013-2014	
69.	Pölöskefő	2013-2014	Szállítóval történő elszámolási vita: Gelsével együtt 1998-ban egy kút termálkúttá alakítására vállalkozási szerződés kötött, amit nem fizettek ki. A bíróság 2009-ben döntést hozott, melynek értelmében a két település 41,6-41,6 millió forinttal tartozik a kivitelezőnek.
70.	Tinnye	2014-2015	Szállítói tartozások.

Forrás: saját szerkesztés

## 3.2. Az adósságrendezés okai

### 3.2.1. Szállítói tartozások

Az egyik legtöbb önkormányzatot (23) érintő adósságrendezéshez vezető ok a „szállítói tartozás” hangzatos nevet viseli. Természetesen az a bizonyos szállítói tartozás

többnyire valamilyen más ok miatt keletkezett, az érintettek azonban egyszerűbbnek és probléma-mentesebbnek ítélték meg, ha nem firtatják túlságosan a valódi okot.

A valódi ok ugyanis szinte minden más lehet ezekben az esetekben: lehet, hogy egy beruházás, vagy az önként vállalt és kötelező feladatokhoz való ragaszkodás miatt nem marad forrás a közüzemi számlák kiegyenlítésére, vagy éppen egy bűncselekmény az inszolvenca oka.

### **3.2.2. A rendszerváltást követően indult beruházások finanszírozhatatlansága**

A rendszerváltást követően Magyarország szinte mindegyik települése lázas infrastrukturális fejlesztésbe kezdett, szeretne volna behozni a félévszázados lemaradást. A túl-méretezett beruházások azonban több esetben adósságrendezés elindításához vezettek.

Gázberuházás finanszírozhatatlansága miatt került eljárás alá – többek között – Atkár, Csány, Dunafalva, Egerszólát, Kács, Sáta (első alkalommal) és Somogyudvarhely. Az iskolaépítés finanszírozása Bátorligetnek és Tiszaderzsnek, míg a Faluház létrehozása Sóstófalvának okozott adósságrendezéshez vezető pénzügyi problémát.

A szennyvízberuházások közül megemlíthetjük az ún. „ÖKOTÁM” konstrukcióban<sup>235</sup> megkezdett szennyvízberuházásokat, amelyek igen összetett pénzügyi modellen alapultak, ugyanakkor igen népszerűek voltak az önkormányzatok között. Több ilyen beruházás eredményesen zárult, két esetben azonban (Páty, Nick) – „a konstrukció szakszerűtlen kezelése” miatt – az adósságrendezési eljárás megindításához vezetett.<sup>236</sup>

### **3.2.3. Jogtalan áfa-visszaigénylés, illetőleg áfa fizetési kötelezettség elmaradása**

---

<sup>235</sup> Az Ökotám Alapítványt két magánszemély – egy házaspár – alapította. A férj egyben annak a Geotorr Rt.-nek is a vezetője volt, amely a konstrukcióban megvalósuló beruházásokat kivitelezte. Maga a finanszírozási modell még a sokat tapasztalt számvevők szerint is meglehetősen átláthatatlan. A rendszer alapja, hogy a kivitelező cég különféle címszavak alatt milliárdos tételeket fizetett (papíron) az önkormányzatoknak, így aztán közös erővel másfél-kétszeresére duzzasztották a kivitelezési összköltséget. Az ügyletből azonban a látszat ellenére nem tettek szert bevételre az önkormányzatok: a pénz meg sem jelent a számlájukon. A kivitelező cég ugyanis az Ökotám Alapítvány számlájára utalta azt. Ehhez persze kellett, hogy az önkormányzatok már korábban nagylelkűen lemondjanak – az egyébként előre meg nem nevezett mértékű – összegről az alapítvány javára. Az önkormányzati „adomány” nagyvonalúságát érzékelteti, hogy volt település, amely úgy „adott” 350 millió forintos támogatást az alapítványnak, hogy előző évben még a teljes éves költségvetése is alig haladta meg ezt az összeget. A beruházási összköltség felduzzasztására azért volt szükség, mert ez alapján számították ki a különböző állami támogatásokat, így a – közmű társulatoknak járó – vízközmű kamattámogatást és a – magánszemélyek által igénybe vehető – közműfejlesztési támogatást is.

[http://www.localinfo.hu/?module=news\\_archive&action=show&nid=120665](http://www.localinfo.hu/?module=news_archive&action=show&nid=120665) (2015. május 15-i letöltés).

<sup>236</sup>HAMVAS–KEMÉNYNÉ–MOLNÁR–SCHNEIDER–SZABÓ*m.* 172.



Az adórendszer változékonysága és szabályainak bizonytalan értelmezése, valamint az általános forgalmi adó kezelése legalább nyolc esetben [Csepreg, Hásságy, Nesz-mély, Olasz, Nick, Pilisjászfalu, SÁta (I.), Sorokpolány] önkormányzati adósságrende-zéshez vezetett.

A problémát az okozta, hogy az önkormányzatok alapvetően nem áfa-visszaigény-lők, csak a vállalkozói tevékenységük alá tartozó pénzforgalom esetén jelentkezhetnek be áfa-alanynak. A beruházásoknál azonban keresték az áfa visszaigénylésének lehető-ségét, hiszen az összeggel korábban, mint saját forrással már kalkuláltak, így a vissza-igényelt áfa nélkül kivitelezhetetlen lett volna a beruházás. Több önkormányzat nem találta meg ennek jogszerű módját, ezért több esetben a forgalmi adó jogtalan vissza-igénylése sodorta az önkormányzatokat a fizetéseképtelenség felé.<sup>237</sup>

### **3.2.4. Az Állami Számvevőszék ajánlásainak figyelmen kívül hagyása**

Több esetben előfordult, hogy az Állami Számvevőszék előzetesen megvizsgálta az érintett településeket [Bakonszeg (I.), Domaháza, Esztergom, Nágocs (I.), Somogyud-varhely] és rámutatott a hiányosságokra, amelyek idővel pénzügyi nehézségeket fognak okozni. Az ÁSZ javaslatait azonban a hatályos jogi szabályozás mellett nem kötelező figyelembe venni, mint ahogy e településeknél ez rendszeresen meg is történt.<sup>238</sup>

### **3.2.5. A devizaalapú kötvénnyel történő finanszírozás következményei**

Az adósságrendezési eljárások második periódusában az eladósodás egyéb okai is megjelentek, így például a kötvénykibocsátás, ezen belül is elsősorban a svájci frankban denominált kötvények kibocsátásának következményei. Ezen források túlsúlyba kerülé-  
se a kedvezőtlen árfolyamváltozások miatt az önkormányzati adósságállomány olyan mértékű felduzzadását eredményezte, ami a magasabb költségvetéssel rendelkező ön-kormányzatok fizetőképességét is megingatta.

A devizaalapú hitelek/kötvények csupán öt esetben (Esztergom, Heves, Ósi, Sziget-vár, Tiszafüred) szerepeltek a kiváltó okok között, annak ellenére, hogy a devizaalapú

---

<sup>237</sup>HAMVAS–KEMÉNYNÉ–MOLNÁR–SCHNEIDER–SZABÓ*i.m.* 172.

<sup>238</sup>JÓKAY–OSVÁTH–SÓVÁGÓ–SZMETANAI*i.m.* 1.

kötvények elterjedése vezetett a nagyfokú szektorszintű eladósodáshoz. Az érintett önkormányzatok többsége város volt. A kisebb önkormányzatokat azért nem érintette jelentős mértékben a kötvénykibocsátási hullám, mivel a kereskedelmi bankok csak a nagyobb költségvetésű önkormányzatokat preferálták.<sup>239</sup>

### 3.2.6. Állami támogatás visszafizetése

A beruházások mellett több önkormányzat került nehéz helyzetbe amiatt, mert előfordult, hogy jogtalan felhasználás miatt az állami támogatást vissza kellett fizetni. Ebben az esetben a Magyar Államkincstár inkasszója idézte elő, hogy az önkormányzat kénytelen volt elindítani az adósságrendezési eljárást.

Az ötszáz lakosú Borsod-Abaúj-Zemplén megyei Selyeb község képviselő-testületének kezdeményezése alapján emiatt indult eljárás 2009. október 12-én. Selyeben az oktatás finanszírozásába bukott bele az önkormányzat. Az egyre csökkenő tanulói létszám miatt 2006-ban veszélybe került az általános iskola működése. Ekkor az önkormányzat alapított egy mezőgazdasági szakiskolát, ami egy időre átlendítette a kisközséget a finanszírozás problémáján. Amikor 2006 októberében Taskó Bélát választották polgármesternek, azonnal nyomozásba kezdett, hiszen arról értesült, olyan fiatalokat is beírtak a szakiskolába, akik valójában az önkormányzatnál álltak foglalkoztatási jogviszonyban. Egy egri oktatási szakértő megállapította, hogy a szakiskolába az első évben huszonhat, a második évben pedig több mint hetven fiktív tanulót írtak be. Ebből következően már az sem lepett meg senkit, hogy a beírt diákok között olyan személyt is találtak, aki már több éve elhunyt. A szakiskolába beírt fiktív tanulók miatt a Magyar Államkincstár visszavont az önkormányzattól több mint negyvenmillió forintot.<sup>240</sup>

Magyardombegyház esete egyszerűbb volt. A Békés megyei kisközség nem részesült ÖNHIKI támogatásban, így a már felhasznált előleget visszakellett fizetni a Magyar Államkincstárnak, ami fizetéseképtelenséget eredményezett.

### 3.2.7. A moratórium után kezdeményezett eljárások

---

<sup>239</sup>HAMVAS–KEMÉNYNÉ–MOLNÁR–SCHNEIDER–SZABÓ*i.m.* 172.

<sup>240</sup>Lásd erről bővebben GYIRÁN Zoltán, *Az önkormányzati adósságrendezés: a visszaesők*, In: DR. STIPTA István (szerk.): *Doktoranduszok Fóruma, Miskolc, 2013. november 7.*, ME-ÁJK szekciókiadványa, 2013. 85.[a továbbiakban: GYIRÁN (2013a)].

A korábbiakban rögzítettem, hogy a községi önkormányzatok közül négy (Bakonszeg, Nágocs, Sáta és Selyeb) másodszor is eljárás alá került. Mind a négy kistelepülés – azaz 1500 fő alatti lakosságszámú –, amelynek önkormányzata önmagával szemben kezdeményezte az eljárást. Az ok pedig az eljárások háromnegyedénél gazdasági bűncselekmény elkövetésében jelölhető meg.

A második eljárás mindegyik önkormányzatnál az előző következménye volt. Ebből kifolyólag az újabb eljárásra az esetek háromnegyedében – a kétéves moratóriumot követően – azonnal sor került, csak Sáta esetében kezdődött nyolc év elteltével a második eljárás.

Számos hitelező csak azért a kétéves moratórium lejártát követően terjesztette be hitelezői igényét, mert abban bízott, hogy az eltelt években az önkormányzat pénzügyi kondíciói nagymértékben javultak, s forgalomképes vagyona tekintetében is megerősödött.<sup>241</sup>

### 3.2.8. A fejlesztési kényszer

Egyes önkormányzatok a politikai cselekvési kényszertől és a rövid távú céloktól vezérelve (hiszen a képviselők és a polgármester újraválasztása érdekében látványos településfejlesztésre van szükség), olyan megaberuházásokat kezdeményeztek, amelyek nem kapcsolódtak a kötelező önkormányzati feladatokhoz. Hasonló okokból ragaszkodtak az önként vállalt feladatok ellátásához, még olyan körülmények között is, amikor a működés már veszélybe került.<sup>242</sup>

A költségigényes beruházások pénzügyi fedezetére az önkormányzatok nem rendelkeztek elegendő forrással, így azok pótlására hosszú futamidejű, nagy összegű hiteleket vettek igénybe. A bevont külső források jelentős mértékben ugyan javították a települések infrastrukturális ellátottságát, esetenként azonban a vállalt kötelezettségek kihatása (törlesztő részlet) olyan magas terhet rótt az önkormányzatokra, amelynek visszafizetése forrásokat vont el a szakfeladatok ellátásától.<sup>243</sup> Erre az okra elegendő csupán egyetlen példát említeni, mégpedig a Zala megyei Gelse esetét.

---

<sup>241</sup>GYIRÁN [2013a]i.m. 85-86.

<sup>242</sup>JÓKAY–OSVÁTH–SÓVÁGÓ–SZMETANAI.m. 1.

<sup>243</sup> Az Állami Számvevőszék 9819. számú jelentése a jelentős hitelállománnyal, vagy forráshiánnyal rendelkező egyes helyi önkormányzatok gazdálkodásának ellenőrzéséről, 3-4.

<http://www.asz.hu/ASZ/jeltar.nsf/0/C04477B63793F1D8C1256CB10044D62A?OpenDocument>. (2014. december 20-i letöltés)

### 3.2.9. A működés és a fejlesztés hitelekkel történő finanszírozása

A működési forráshiányok kialakulásában jelentős szerepet játszott a korábbi kedvezőbb gazdálkodási helyzetben képződött tartalékok kimerülése, az adósságszolgálat törlesztési kötelezettsége, továbbá helyenként a szétaprózott, túlzott gazdálkodási önállóság mellett működtetett, célszerűtlenül szervezett intézményhálózat is.

A fejlesztési célkitűzések megvalósításához több éves futamidejű hiteleket vettek igénybe; a testületek ugyanakkor nem mérlegelték körültekintően a hitelek visszafizetésének lehetőségeit, arra vonatkozóan megalapozott kimutatások nem készültek. A kötelezettségekhez viszonylag magas kamatkifizetés járt, rendszerint a törlesztési időszak alatt ezek mértéke a tőketartozást is meghaladta.

Az önkormányzatok a megalakulásukat követő években a bankok körében jól fizető adósoknak számítottak, a hitelkihelyezések többnyire alacsony kockázatúnak minősültek, a kölcsön iránti igényüket kedvezően bírálták el.<sup>244</sup>

Emellett az egyes pályázati rendszerekben a hitelt saját bevételként lehetett feltüntetni, így a beruházások megvalósítása érdekében egyszerre több pénzalapnál is be lehetett nyújtani pályázatot kiegészítő források elnyerésére. A problémát azonban nem ez jelentette, hanem az, hogy amennyiben az önkormányzatok az igényelt támogatásokból nem a remélt összegben részesültek, a beruházás finanszírozásához újabb előre nem tervezett forrásokat kellett bevonniuk, amelynek következménye nem lehetett más, mint a pénzügyileg megalapozatlan adósságteher vállalása. A beruházások megvalósításához szükséges önerő hiányában a települések csak ritkán mondtak le a már megítélt támogatásról, ehelyett inkább újabb kölcsönöket kértek. Sőt, egyre gyakrabban vonták be a kivitelezőket is, akik meghatározott feltételek mellett kölcsönt is nyújtottak az önkormányzatok részére. Ehhez párosult az, hogy a költségeket jó néhány esetben alultervezték, az ezzel járó szerződésmódosítások pedig újabb költségnövekedésekkel jártak.<sup>245</sup>

A hitelből, kötvénykibocsátásból megépülő létesítmények, egyéb eszközbeszerzések nagymértékben növelték a települések kommunális ellátottságát, javították a lakosság komfortérzetét, a mai kor követelményének megfelelő színvonalas ellátás biztosítá-

---

<sup>244</sup> Az Állami Számvevőszék 9819. számú jelentése *i.m.* 8.

<sup>245</sup> JÓKAY–OSVÁTH–SÓVÁGÓ–SZMETANAI. *m.* 5.

sát szolgálták. Ugyanakkor a terhek vállalása több évre meghatározta a fejlesztéseket megvalósító önkormányzatok további gazdasági mozgásterét.<sup>246</sup>

A fejlesztési kiadások, az adósságszolgálati kötelezettségek teljesítése az egyes önkormányzatok költségvetésében jelentős súllyal szerepeltek, ennek következtében a működtetésre fordítható forrás csökkent, s ez esetenként a pénzügyi egyensúly megbomlását eredményezte.

### **3.2.10. Szállítóval történő elszámolási vita**

Olyan esetek is előfordultak az adósságrendezési eljárások rövid történetében, amikor a szállítóval/kivitelezővel felmerült elszámolási viták vezettek az eljárás megindításához. Az elmúlt tizenkilenc évben Erdőbénye, Nagydobos, Pölöskefő és Somoskőújfalu<sup>247</sup> került ilyen helyzetbe.

### **3.2.11. Az önként vállalt és kötelező feladatokhoz való ragaszkodás**

Ugyancsak okként jelentkezett, hogy az átalakulóban lévő pénzügyi egyensúlyi követelményekhez az önkormányzatok nem tudtak megfelelően és rugalmasan alkalmazkodni. Továbbra is ragaszkodtak az alacsony létszámmal, ebből eredően rossz kihasználtsággal, magas fajlagos költséggel működő intézményeik, illetve intézményhálózatuk fenntartásához, továbbra sem terjedtek el a költségkímélő szervezeti formák (intézményfenntartó társulások, körjegyzőségek, feladatok kiszervezése).

A kistélepülések bevételi lehetőségei korlátozottak voltak, amit csak súlyosbított, hogy a kevésbé kihasznált intézményhálózatuk működtetésének költségvetési kiadási szükségletét a normatív alapon juttatott támogatások összege egyre kevésbé fedezte.<sup>248</sup> Ennek következtében az intézmények fenntartása az önkormányzat bevételi forrásainak jelentős hányadát felemésztette.

### **3.2.12. Szakértelem, számviteli szabályok megszegése, belső ellenőrzés hiánya**

---

<sup>246</sup>Az Állami Számvevőszék 9819. számú jelentése *i.m.* 11.

<sup>247</sup>Somoskőújfalu önkormányzatával szemben az erdei iskola kivitelezésében résztvevő egyik beszállító 178.000 forintos követelése miatt kezdeményezett eljárást.

<sup>248</sup>Az Állami Számvevőszék 9819. számú jelentése *i.m.* 3-4.

A pénzügyi ellehetetlenülés felé sodródó önkormányzatok közös jellemzője, hogy szervezeti és működési hiányosságokkal küzdöttek; egyértelmű volt a belső ellenőrzés, valamint a gazdasági kérdésekben kompetens szakértő hiánya. A pénzforgalmi szemléletű könyvelés, valamint az elemi számvitel szabályok megszegése (nem rendelkeztek számlarenddel, pénztári-, leltározási- és selejtezési szabályzattal), lehetővé tette, hogy számlákat hatvan, százhusz napon túl, néha éveken keresztül ne fizessenek ki. Ilyen esetekben a számlákat nem könyvelték le, hanem egyszerűen „tárolták”, mindaddig, míg egy külső hatás, például egy jogerős fizetési meghagyás felborította a rendszert.<sup>249</sup>

Mindezekén túl – különösen az önkormányzati rendszer első évtizedében – az önkormányzati tulajdonúnak vélt ingatlanok tulajdonjogi helyzete is rendezetlen képet mutatott, mivel az önkormányzatok többsége nem rendelkezett vagyonelejtárral és ingatlankezeléssel sem.<sup>250</sup>

A belső ellenőrzés és a számviteli, ügyviteli szabályok megszegése, bűncselekményekkel párosulva, képes az önkormányzatokat a fizetőképtelenség felé sodorni. Az alvállalkozók számára ellenjegyzés, szerződés nélküli kifizetések szintén megszegik a közpénzekkel bántó tisztviselőkre vonatkozó írott és íratlan szabályokat.<sup>251</sup>

### **3.2.13. A képviselő-testület politikai megosztottsága**

Az adósságrendezési eljárásoknak nem éppen klasszikus oka, mégis említést érdemel a képviselő-testületek politikai megosztottsága, amely közvetve a csőd közelébe sodorhatja akár a nagyobb településeket is. Jellemzően két városra volt jellemző ez a megosztottság: Esztergomra és Hevesre.

### **3.2.14. Készfizető kezességvállalás**

A Har. szabályozása egyértelművé teszi, hogy adósságrendezési eljárás csak az önkormányzat, illetve költségvetési szervének inszolvenciája miatt indulhat. Nem vonatkozik tehát az eljárás az önkormányzat által alapított gazdasági társaságra, amely – a gazdasági élet szereplőjéhez hasonlóan – a tartozásaiért a saját vagyonával felel.

---

<sup>249</sup>JÓKAY–OSVÁTH–SÓVÁGÓ–SZMETANAI*i.m.* 1.

<sup>250</sup>KUSZTOSNÉ [1998] *i.m.* 510.

<sup>251</sup>JÓKAY–VERES–BOCSKAY*i.m.* 114.

Előfordult azonban, hogy néhány település készfizető kezességet vállalt az általa alapított gazdasági társaság által felvett hitelekért. Ebben az esetben az önkormányzat felelőssége természetesen fennáll. Nemesviden – a szennyvízberuházás finanszírozhatatlansága mellett – az is meggyorsította az önkormányzat adósságrendezés felé sodródását, hogy az önkormányzat a saját tulajdonú nonprofit cégének hiteléhez nyújtott jogtalan kezességvállalást.

### 3.2.15. A jegyző szerepe

„Noha nem gazdasági, pénzügyi szakemberről van szó, mégis fontos tapasztalata a vizsgálatnak, hogy a jegyző szerepe meghatározó a csődesetek kialakulása vagy elkerülése szempontjából. Az eseteknél jellemző, hogy a jegyzői feladat ellátásában bekövetkezett zavarok kísérik az eladósodás kialakulását. Ha folyamatosan betöltött a jegyzői pozíció és ő konzekvensen és határozottan látta volna el törvényességet őrző feladatát, több esetben elkerülhető lett volna, vagy sokkal kisebb lett volna az eladósodás, pusztán a jog korlátozó erejénél fogva.” – állapították meg tanulmányukban a témával foglalkozó szakemberek 2004-ben.<sup>252</sup>A kivétel azonban ebben az esetben is erősíti a szabályt. S a kivétel Salomvár község.<sup>253</sup>

Salomvár mellett példaként említem a saját esetemet is. 1998-2013. között Biri Község jegyzője voltam. A 2006-2010. önkormányzati ciklus idején a képviselő-testület felfüggesztett állásomból, mert többször felhívtam a polgármester és a képviselők figyelmét az elhibázott társulási döntésekre, az önként vállalt feladatok túlsúlyára, valamint a felduzzasztott foglalkoztatotti létszámra. Másfél év múlva foglaltam el ismét a székeket. A második napon a pénzügyes kolléga behozott egy dobozt, amely a távollé-

---

<sup>252</sup>JÓKAY–OSVÁTH–SÓVÁGÓ–SZMETANAI.m. 1.

<sup>253</sup> A 2012. április 23-án indult adósságrendezési eljárást azért kezdeményezte a hatszáz lakosú Zala megyei kisközség képviselő-testülete, mert a település korábbi jegyzője (akit 2007-ben Zala Megye Közigazgatásáért díjjal tüntettek ki) 2002. október 30-án – önmagát az önkormányzat szerződéskötésre felhatalmazott képviselőjének feltüntetve – felhatalmazás nélkül kötött megbízási szerződést a Szeánsz Kft.-vel idősek otthonának tervezési és engedélyeztetési feladataira, 14,9 millió forintos nettó megbízási díj fejében, amely akkor is jár, ha a pályázat eredménytelen lesz. Noha a cég a terveket elkészítette, a tervezői díj kifizetése elmaradt. A beruházás sem indulhatott el, mert az önkormányzat nem nyert hozzá pályázati forrást. A peres eljárás során a bíróságok megállapították, hogy a körjegyzőnek nem volt meghatalmazása a képviselő-testülettől arra, hogy szerződést kössön, hamis irattal megtévesztette a szerződő felet. A Zala Megyei Bíróság ennek kapcsán 2009-ben jogerősen el is ítélte a salomvári volt hivatalvezetőt közokirat-hamisítás büntette miatt. Ez azonban nem mentesítette az önkormányzatot a kötelezettség teljesítése alól.

tem alatt összegyűjtött kifizetetlen számlákat tartalmazta. Öt hónap múltán megkezdődött az adósságrendezés Biri Község Önkormányzatával szemben.

### 3.2.16. A közsféra és magánsféra keveredése

A pénzügyi ellehetetlenülés kialakulását legtöbb esetben a jogszabályellenes, törvényszegő működés tette lehetővé. Gyakran előfordult, hogy a közsféra és magánsféra keveredett egymással.

A Hajdú-Bihar megyei Bakonszeg Község Önkormányzata a Har. hatálybalépését követően – az országban az elsők között – kezdeményezte maga ellen az eljárás lefolytatását tekintettel arra, hogy fizetőképessége helyreállítása csak ezen eljárás keretében volt biztosítható.<sup>254</sup>

Természetesen – mint mindegyik eljárásnak – ennek is volt előzménye, azaz egy olyan esemény, ami az eljárás megindításához vezetett. Balogh Mária szerint<sup>255</sup> „Az önkormányzat 1990 óta lassan, de biztosan sodródott a csőd felé. Kieső adóbevételei és a gyengülő központi támogatás miatt évente mintegy húszmillió forint mínusz terhelte a költségvetést.” 1995 novemberében az akkori polgármester, Ott Jenő az önkormányzat terhére és nevében eljárva kézfizető kezességet vállalt a Tófürdő Kft. 39 millió forintos világbanki hiteléhez, mely gazdasági társaságnak ő volt az ügyvezetője. Tehát Ott Jenő, mint polgármester szerzett pénzt az önkormányzati tulajdonban lévő, saját maga által vezetett gazdasági társaság részére. A tárggyal kapcsolatban képviselő-testületi döntés nem született, de a jegyzőkönyvben a határozat fellelhető e döntésről. Miután a képviselő-testület tudomására jutott a polgármester ténykedése, büntetőfeljelentést tett hivatalos személy által elkövetett közokirat hamisítás, csalás, hűtlen kezelés bűncselekmény elkövetésének alapos gyanúja miatt.<sup>256</sup>

### 3.2.17. Munkaügyi vita

Az ezerhatszáz lakosú Jászteleken egy tizenkét évvel korábban indult munkaügyi per miatt kezdeményezték adósságrendezési eljárást 2010. augusztus 26-án. Egy peda-

---

<sup>254</sup> Bakonszeg Község Önkormányzatának 37/1996. (VI.10.) Kö.h. számú határozata.

<sup>255</sup> BALOGH Mária, *Szűk esztendőök után Bakonszeg bőségre vágyik*. <http://mno.hu/migr/szuk-esztendok-utan-bakonszeg-bosegre-vagyik-818452> (2013. július 10-i letöltés).

<sup>256</sup> GYIRÁN [2013a]i.m. 81-82.



gógust megcsípett egy kullancs, melynek következtében megbetegedett. A Munkaügyi Bíróság döntése értelmében kamatokkal együtt összesen 15 millió forintot kellett fizetni a károsult részére. Ezt sikerült is elég hamar (nyolc hónap leforgása alatt) teljesíteni, hiszen a bíróság 2011. április 6-án már le is zárta az eljárást.

### 3.2.18. Bűncselekmény<sup>257</sup>

A témával foglalkozó szakirodalom több esetben is megemlíti a bűncselekményeket, mint az adósságrendezési eljárások okait. Kutatásaim során azonban nem találok egyetlen olyan esettel sem, amit konkrétan bűncselekmény elkövetése miatt kezdeményeztek volna az illetékes bíróságnál. Ez azért lehet így, mert nem a bűncselekmények az elsődleges okai az eljárások megindításának.

Eddigi kutatásaimat alapul véve arra a megállapításra jutottam, hogy az eddigi hetven eljárás közül minden negyedik esetében, tehát tizenhat esetben beszélhetünk bűncselekményről, illetőleg bűncselekmény gyanújáról (22,85%), harmincnégy esetben nem volt bűncselekmény (48,57%), húsz eljárás (28,57%) esetében pedig nem áll rendelkezésre olyan adat, információ, amely alapján valószínűsíthető lenne bűncselekmény elkövetését.

A tizenhat eljárásból csupán három esetben (18,75%) történt büntetés kiszabása: Nágocson két év és nyolc hónap letöltendő szabadságvesztésre ítélték a polgármestert, a salomvári körjegyzővel szemben megrovás intézkedést alkalmazott az illetékes bíróság, a biri polgármester pedig felfüggesztett börtönbüntetést és pénzbírságot kapott.

A 22. táblázat adatai alapján rögzíthető, hogy a tizenhat eljárás során egy esetben bűnpártolás, hat esetben csalás, két esetben hivatali visszaélés, tizenkét esetben hűtlen kezelés, egy esetben jogosulatlan gazdasági előny megszerzése, nyolc esetben közokirat hamisítás, két esetben magánokirat hamisítás, három esetben pedig sikkasztás bűncselekmény elkövetése merült fel vagy valósult meg. A szektor sajátosságainak megfelelően tehát találkozhatunk hivatali bűncselekménnyel, vagyon elleni bűncselekménnyel, közbizalom elleni bűncselekménnyel, valamint az igazságszolgáltatás elleni bűncselekménnyel is.

---

<sup>257</sup> Lásd erről bővebben GYIRÁN Zoltán, *Az önkormányzati adósságrendezési eljárás szereplőinek büntetőjogi felelőssége*, Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás, 2015. évi 1. szám, 19-30.

A bűncselekménnyel érintett tizenhat önkormányzat között található az egyetlen adósságrendezési eljárással érintett megye (Heves), két város (Esztergom, Heves), valamint tizenhárom község. A községek közül csupán négy ezer lakos alatti település (Felsőmocsolád, Nágocs, Salomvár, Selyeb) található, a többi község lakosság száma 1200-3500 fő közötti.

Korábban már rögzítettem, hogy az eljárással érintett önkormányzatok közül négy másodszor is eljárás alá került. Közülük három (Bakonszeg, Nágocs és Selyeb) az első adósságrendezési eljárását bűncselekménnyel összefüggésben indította el önmagával szemben. Ebből a tényből az valószínűsíthető, hogy a későbbi második eljárásban nagy szerepe volt az elkövetett bűncselekménynek.

A bűncselekménnyel érintett tizenhat önkormányzat megyék szerinti megoszlását vizsgálva az látható, hogy Bács-Kiskun megye és Hajdú-Bihar megye egy-egy települése, míg Borsod-Abaúj-Zemplén megye, Heves megye, Jász-Nagykun-Szolnok megye, Komárom-Esztergom megye, Somogy megye, Szabolcs-Szatmár-Bereg megye és Zala megye két-két települése szerepel a listán; azaz a magyar megyék 45%-a.

A bűncselekménnyel érintett adósságrendezési eljárások időpontját elemezve megállapítható, hogy az első csoportba sorolható településekkel (Bakonszeg, Nágocs és Sóstófalva) szemben a Har. hatályba lépését követően (1996-1999 között) folytatták le az eljárást. Két önkormányzat (Dunafalva és Felsőmocsolád) 2003-ban és 2005-ben került eljárás alá, a többi tizenegy önkormányzat pedig a 2008-2009-es pénzügyi-gazdasági válság időpontjátólélte át az eljárást.

## 22. táblázat

### Az önkormányzati adósságrendezési eljárásokkal kapcsolatba hozható bűncselekmények és gyanúsítottjaik

Ssz.	Önkormányzat	Eljárás ideje	Bűncselekmény	Bűncselekmény gyanúsítottja
1.	Bakonszeg I.	1996-1998	csalás, hűtlen kezelés, közokirat hamisítás	polgármester
2.	Biri	2009	hűtlen kezelés	polgármester
3.	Dunafalva	2003-2005	n.a.	polgármester
4.	Esztergom	2010-2011	bűnpártolás, hűtlen kezelés, hivatali visszaélés, közokirat hamisítás	ismeretlen elkövető
5.	Felsőmocsolád	2005-2007	hűtlen kezelés	ismeretlen elkövető
			csalás, hűtlen kezelés, jogosulatlan gazdasági	ismeretlen

6.	Gelse	2011-2015	előny megszerzése, magán- és közokirat hamisítás, sikkasztás	elkövető
7.	Heves megye	2011-2012	hűtlen kezelés	polgármester
8.	Heves	2012-2013	hűtlen kezelés	ismeretlen elkövető
9.	Nágocs I.	1996-1998	csalás, hűtlen kezelés, okirat-hamisítás	polgármester
10.	Neszmély	2008-2012	csalás, hűtlen kezelés, okirat-hamisítás, sikkasztás	polgármester
11.	Ópályi	2008-2009	hűtlen kezelés	polgármester jegyző
12.	Salomvár	2012-2013	közokirat-hamisítás	jegyző
13.	Selyeb I.	2009-2010	csalás, közokirat-hamisítás	n.a.
14.	Sóstófalva	1999	hűtlen kezelés	polgármester
15.	Tiszabő	2011-2014	csalás, hivatali visszaélés, közokirat- és magánokirat-hamisítás	önkormányzati képviselők
16.	Tiszaderzs	2008-2013	hűtlen kezelés, sikkasztás	polgármester

Forrás: saját szerkesztés

Az ismertetett eljárásokat elemezve látható az is, hogy kilenc alkalommal (56,25%), az esetek több mint felénél találkozhatunk a polgármesterrel, mint elkövetővel, illetőleg gyanúsítottal. A jegyzővel, mint hivatalvezetővel szemben csupán két esetben (12,5%) indítottak nyomozást, önkormányzati képviselővel szemben egy esetben (6,25%), ismeretlen elkövetővel szemben négy esetben (25%), egy esetben (Selyeb) pedig nem áll rendelkezésre adat a bűncselekmény gyanúsítottjának kilétéről.

Az eseteket ismerve azt is általánosíthatjuk, hogy az ismeretlen elkövetővel szemben tett feljelentés tulajdonképpen a polgármester ellen irányult; ez alapján pedig rögzíthető, hogy az eljárások több mint 80%-át a polgármesterrel szemben indították. Amennyiben azonban csak és kizárólag a polgármesterrel szemben indított büntetőügyeket vizsgáljuk, az látható, hogy a legtöbb esetben, nyolc alkalommal (50%) hűtlen kezelés, három-három alkalommal csalás és okirat-hamisítás (18,75-18,75%), két esetben (12,5%) pedig sikkasztás szerepelt a gyanúsítások között.

A fentiekben említett bűncselekmények többsége a hatályos Büntető Törvénykönyvbe is bekerült, kivételt képez a jogosulatlan gazdasági előny megszerzése bűncselekmény. A régi Btk.-ba a büntető jogszabályok módosításáról szóló 1993. évi XVII. törvény 65. §-a helyezte be a jogosulatlan gazdasági előny megszerzése bűncselekményt, amely az új, azaz a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvényben már nem található meg.

A régi Btk. 288. §-a szerint „Aki gazdasági előny megszerzése érdekében a döntésre jogosult szervezet vagy személyt megteveszti, és ezáltal maga vagy más részére jogtalanul szerzi meg az állam által biztosított gazdasági előnyt, büntettet követ el, és öt évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.”

A fentiek alapján tehát büntettről rendelkeztek 1993-ban, mégpedig a gazdasági bűncselekmények kategóriájában, amely általában pályázatok, támogatások jogosulatlan megszerzéséhez kötődött. A jogosulatlan gazdasági előny megszerzése bűncselekmény elkövetési magatartása az volt, hogy az elkövető, a tettes valamilyen támogatás elnyeréséhez, megszerzéséhez – a jogosultságot biztosító feltételek hiánya miatt – valótlan tartalmú nyilatkozatot tett, valótlan tartalmú okiratot használt fel. Tehát úgy szerezte meg a központi, a helyi önkormányzati költségvetésből vagy az állami pénzalapokból jogszabály alapján, illetőleg a külföldi állam vagy nemzetközi szervezet által céljelleggel nyújtott pénzügyi támogatást vagy más gazdasági előnyt, hogy annak érdekében valótlan tartalmú nyilatkozatot tett, avagy valótlan tartalmú, hamis vagy hamisított okiratot használt fel.

Ehhez kapcsolódóan az is bűncselekményt követett el, aki a céljelleggel nyújtott támogatást a jogcímétől eltérően használta fel, és ebből eredő visszafizetési kötelezettségének nem tett eleget, vagy a pénzügyi támogatás felhasználásával kapcsolatosan előírt elszámolási vagy számadási kötelezettség teljesítésekor valótlan tartalmú nyilatkozatot tett, illetőleg valótlan tartalmú, hamis vagy hamisított okiratot használt fel.

Talán nem véletlenül maradt ki az új Btk.-ból ez a bűncselekményfajta. Amennyiben jól belegondolunk egy-egy pályázat, beruházás, hosszabb távú fejlesztési elképzelés manapság sem történhet meg kötelezettségvállalás, illetőleg a rendelkezésre álló források, saját erő igazolása nélkül. Ez pedig elég nehéz, hiszen a 2013. január 1-je óta érvényben lévő önkormányzati feladatfinanszírozás egyre kevesebb központi forráshoz juttatja a helyi önkormányzatokat.

A saját forrás biztosítását és igazolását nehezíti továbbá a stabilitási törvény azon rendelkezése is, miszerint „az önkormányzat érvényesen kizárólag a Kormány előzetes hozzájárulásával vállalhat az Áht. szerinti önkormányzati kezességet és garanciát, valamint köthet adósságot keletkeztető ügyletet.”<sup>258</sup> S természetesen az Möt. is tartalmazza azt a korábbi szabályozást, amely szerint a helyi önkormányzat gazdálkodásának biz-

---

<sup>258</sup> Gst. 10. § (1) bekezdés.

tonságért a képviselő-testület, a gazdálkodás szabályszerűségéért a polgármester felelős.<sup>259</sup>

### 23. táblázat

#### Az adósságrendezési eljárást kiváltó okok típusai

Ssz.	Az eljárás oka	Példák	Esetszám
1.	Szállítói tartozások	Abádszalók, Biri, Boba, Domaháza, Gilvánfa, Heves, Kajászó, Kiscséc, Kisnámény, Kőtelek, Ópályi, Sáta (I), Sáta (II), Seregélyes, Siklónagyfalva, Somogyfajsz, Tiszabő, Tiszabura, Tiszafüred, Verseg, Versend, Vizsoly, Zádorfalva.	23
2.	A rendszerváltást követően indult beruházások finanszírozhatatlansága	Aba, Atkár, Bátorliget, Csány, Dunafalva, Egerszólát, Felsőmocsolád, Forró, Gacsály, Kács, Nemesgulács, Nemesvid, Nyírkarász, Páty, Sáta (I.), Somogyudvarhely, Sóstófalva, Tiszaderzs	18
3.	Jogtalan áfa-visszaigénylés, illetőleg áfa fizetési kötelezettség elmaradása	Csepreg, Hásságy, Neszmély, Olasz, Nick, Pilisjászfalu, Sáta (I.), Sorokpolány	8
4.	Az Állami Számvevőszék ajánlásainak figyelmen kívül hagyása	Bakonszeg (I.), Domaháza, Esztergom, Nágocs (I.), Somogyudvarhely	5
5.	A devizaalapú kötvénnyel történő finanszírozás következményei	Esztergom, Heves, Ósi, Szigetvár, Tiszafüred	5
6.	Állami támogatás visszafizetése	Selyeb (I.), Magyardombegyház, Tiszabő, Tiszavalk	4
7.	A moratórium után kezdeményezett eljárások	Bakonszeg, Nágocs, Sáta, Selyeb	4
8.	A fejlesztési kényszer	Gelse, Gönc, Szigetvár	3
9.	A működés és a fejlesztés hitelekkel történő finanszírozása	Csány, Sáta (II.), Heves város	3
10.	Szállítóval történő elszámolási vita	Erdőbénye, Nagydobos, Pölöskefő, Somoskőújfalu	4
11.	Az önként vállalt és kötelező feladatokhoz való ragaszkodás	Nágocs (I.), Selyeb (I.)	2
12.	Szakértelem, számviteli szabályok megszegése, belső ellenőrzés hiánya	Nágocs (I.), Esztergom	2
13.	A képviselő-testület politikai megosztottsága	Esztergom, Heves	2
14.	Készízető kezességvállalás	Nemesvid	1
15.	A jegyző szerepe	Salomvár	1
16.	A közszféra és magánszféra keveredése	Bakonszeg (I.)	1
17.	Munkaügyi vita	Jásztelek	1
18.	Bűncselekmény		0

Forrás: saját szerkesztés

<sup>259</sup> Möt. 115. § (1) bekezdés.

A „fejlesztési kényszer” azonban arra sarkallja, arra kényszeríti a település vezetőit – polgármestert, jegyzőt, önkormányzati képviselőt egyaránt –, hogy a település fejlesztését folyamatosan biztosítsák és minden tőlük telhetőt megtegyenek annak érdekében, hogy a településen újabb és újabb beruházások valósuljanak meg, ellenkező esetben újraválasztásuk veszélybe kerül. Ez pedig ismételten eljuttathatja az önkormányzatot a fizetéseképtelenséghez, amelynek végső kimeneteleként adósságrendezési eljárást fog kezdeményezni a hitelező, vagy – az adósságban már egyre jobban fuldokló – önkormányzat önmagával szemben.

Deli Erika szerint „az adósságrendezési eljárás nézőpontjából közömbös, hogy kinek a hibájából, milyen okok vezettek az eljárás megindításához. Az előzményekért való felelősség megállapítása nem ennek az eljárásnak a feladata. A törvény elsődleges célja ugyanis a kialakult pénzügyi-gazdasági válsághelyzetből való kilábalás kereteinek a megteremtése, ezért csak a polgármester eljárási kötelezettségeinek elmulasztását szankcionálja.”<sup>260</sup> Ezzel ellentétben arra az álláspontra jutottam, hogy az adósságrendezési eljárás esetében is alkalmazni kellene a prevenciót, s a végrehajtható szankciókat, hiszen csak így lehetne elejét venni a további felelőtlen döntéseknek és cselekedeteknek.

A Har. nem tartalmaz semmilyen szabályozást az önkormányzati adósságrendezési eljárás szereplőinek felelősségét illetően, azt az Möt.v.-ben szabályozták<sup>261</sup> a következőképpen: „Méltatlanság miatt a képviselő-testület határozatával megszünteti annak az önkormányzati képviselőnek a megbízatását, akit szándékos bűncselekmény miatt jogerősen szabadságvesztésre ítélték.”

### **3.3. Az önkormányzatok adósságrendezési okainak tipizálása**

Ha tipizálni akarjuk az adósságrendezési eljárást kiváltó okokat, akkor – a fenti rövid elemzés alapján – a 23. táblázat szerint rögzíthetjük azokat. Azt azonban látnunk kell, hogy egy-egy önkormányzat neve több ok mellett is szerepelhet, hiszen az adósságrendezéshez nem csupán egyetlen momentum juttathatja el a helyhatóságot.

---

<sup>260</sup>DELI Erika, *Az önkormányzatok adósságrendezése II.* A Munkaadó Lapja, 21. szám, 1999. szeptember 15., 2.

<sup>261</sup> Möt.v. 38. § (1) bekezdés b) pont.

Az adósságrendezési eljárás okait kutatva tizennyolc olyan kiváltó okot találtam, amely az eljárás kezdeményezéséhez vezetett. A lista nem teljes. Az önkormányzatok csak nagyon nehezen és nagyon ritkán nyilatkoznak a valódi okokról. S ha mégis megteszik, akkor az eljárások közel harmadában olyan „megfoghatatlan és értelmezhetetlen” okot kreálnak, mint például a szállítói tartozások. S aztán a lista végén találkozhatunk a bűncselekmények elnevezésű kategóriával, amihez konkrétan egyetlen ügyet sem tudtam társítani; pedig tizenhat eljárás esetében közrejátszott abban, hogy az önkormányzat vagy hitelezője a végső eszökhöz nyúljon.

S természetesen nem szerepelttem a listán olyan okokat, mint a szakértelem hiánya, a dilettantizmus, a központi támogatások csökkenése, a helyi (adó)bevételek csökkenése, az elhibázott társulási együttműködések, a törvényellenes működés, mert ezek szinte mindegyik érintett önkormányzatra jellemzőek lennének.

Egy dolog azonban mindegyik eljárásra igaz, a vezetők felelőtlenül (sok esetben önos érdekeiket előtérbe helyezve) irányították az önkormányzatot, s kétes kimenetelű beruházásokba sodorták a települést. S tették ezt azért, mert – a hitelezők többségéhez hasonlóan – ők is reménykedtek abban, hogy a gondoskodó állam a nehéz helyzetben is kisegítő őket a bajból.

#### **4. Az adósságrendezési eljárások szereplői**

Az eddig lezajlott hetven eljárás tapasztalatai alapján elmondható, hogy abban különböző információkkal rendelkező és eltérő érdekeltségű szereplők vesznek részt. A bajba jutott önkormányzat az egyik fél, a számlavezető pénzüzet a másik, a harmadik kört pedig a beszállítók alkotják. A felsoroltakon túlmenően az eljárás szereplői közé sorolhatjuk a polgármestert, a jegyzőt, a pénzügyi bizottságot, az adósságrendezési bizottságot, a bíróságot, a pénzügyi gondnokot, az egészségbiztosítási szövet, az államháztartásért felelős minisztert, a helyi önkormányzatokért felelős minisztert, a kormányhivatal, valamint az eljárásban közvetve érintett lakosságot is.

##### **4.1. A bíróság**

###### **4.1.1. Az eljárás megindítása vagy megszüntetése**

A Har. 4. §-a alapján – a helyi önkormányzat székhelye szerint illetékes törvényszék hatáskörébe tartozó nemperes – eljárás kezdeményezhető az önkormányzattal szemben a székhely szerinti illetékes törvényszéknél. A Har. tehát a törvényszékek hatáskörét kötötte ki az adósságrendezési eljárásokra.<sup>262</sup> Ebből következik, hogy – a nemperes eljárások hasonlóságára tekintettel – az adósságrendezési eljárásokkal kapcsolatos beadványokat is a csőd- és felszámolási ügyeket intéző törvényszéki bírák bírálják el.

Érdekességként említhető meg, hogy a csőd- és a felszámolási eljárásoktól eltérően az adósságrendezési eljárás során vitatott hitelezői igény érvényesítése iránt a Har. 15. § (2) bekezdése alapján indított eljárásra nem az adósságrendezési eljárás lefolytatására hatáskörrel rendelkező bíróságnak, hanem az általános hatáskörű bíróságnak van hatásköre:<sup>263</sup> „Amennyiben a pénzügyi gondnok a hitelező bírósági (hatósági) határozattal még el nem bírált követelését vitatja, azt a hitelező az általános hatáskörű bíróság előtt az elutasítás kézhezvételétől számított 15 napon belül indított eljárásban érvényesítheti.” A Har. eltérő rendelkezésének alátámasztása a miniszteri indokolásban nem található; a rendelkezés azonban nehezen magyarázható, mivel az adósságrendezési eljárásokkal kapcsolatos széleskörű tapasztalat és gyakorlat a törvényszékeken halmozódott fel, melynek következtében az adósságrendezési eljárás folyamányaként a Har. alapján a járásbíróságok előtt indult peres eljárások komoly kihívás elé állít(hat)ják a bírakat.<sup>264</sup>

A Har. szerint<sup>265</sup> az adósságrendezési eljárásra a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) szabályait kell megfelelően alkalmazni; az eljárás felfüggesztésére, félbeszakítására azonban nincs lehetőség, szünetelésnek pedig csak az adósságrendezés megindításának időpontjáig, az eljárásban résztvevő felek közös kérelmére van helye.

A nemperes eljárásnak – többek között – azért van jelentősége, mert a bíróságnak lehetőséget ad arra, hogy személyes meghallgatást tűzzön ki<sup>266</sup> (24. táblázat). A személyes meghallgatásra való idézés akár rövid úton is történhet (telefon, e-mail stb.), ezzel is elősegítve a gyors ügyintézést. Eljáró bírók szerint „Gyakorlati tapasztalat igazolja azt is, hogy a személyes meghallgatás során a bíróság – mintegy mediátori feladatot ellátva

---

<sup>262</sup> Hasonlóan a csődeljárásról és a felszámolási eljárásról szóló 1991. évi XL. törvény 6. § (1) bekezdéséhez.

<sup>263</sup> HAMVAS–KEMÉNYNÉ–MOLNÁR–SCHNEIDER–SZABÓ *i.m.* 85.

<sup>264</sup> HAMVAS–KEMÉNYNÉ–MOLNÁR–SCHNEIDER–SZABÓ *i.m.* 85.

<sup>265</sup> Har. 3. § (2) bekezdés.

<sup>266</sup> A Har. esetében ezt a 29. § (5) bekezdés és a 32. § (3) bekezdés is rögzíti.



– nem is minden esetben kell, hogy döntést hozzon, mert előfordul, hogy a jogvitában a felek maguk jutnak kompromisszumra.”<sup>267</sup>

Adósságrendezési eljárás kezdeményezése esetén a bíróság háromfajta döntést hozhat. Egyrészt – ha megállapítja, hogy a Har. 4. § (2) bekezdésében foglalt bármelyik feltétel fennáll – elrendelheti az adósságrendezést; ellenkező esetben – tehát második lehetőségként – megszüntetheti az eljárást.<sup>268</sup> Harmadsorban pedig az adósságrendezési eljárás elrendelése iránti kérelmet érdemi vizsgálat nélkül elutasíthatja.<sup>269</sup> Erre több lehetősége is van a bíróságnak. Például így kell döntenie, ha nem az önkormányzat hitelezője vagy polgármestere terjesztette elő a kérelmet, valamint a 2011. évi módosítást<sup>270</sup> követően – 2011. július 13-tól – abban az esetben is, ha az önkormányzat polgármestere a képviselő-testület felhatalmazása nélkül járt el. Érdemi vizsgálat nélkül elutasításra kerül a kérelem abban az esetben is, ha a bíróság felhívása ellenére sem pótolja a kérelmező a kérelem hiányosságait, illetőleg ha olyan követelés miatt kezdeményezte az eljárást a hitelező, amit az önkormányzattal szembeni korábbi adósságrendezési eljárásban elmulasztott bejelenteni, amennyiben a korábbi eljárást befejező végzés jogerőre emelkedésétől számított két év még nem telt el. A Har. 8. § d) pontja értelmében – figyelemmel a Pp. 130. § (1) bekezdésében foglalt időelőttiségre – a bíróság a kérelmet érdemi vizsgálat nélkül elutasítja abban az esetben is, ha a hitelező a Har. 7. §-ában meghatározott időtartam letelte előtt kezdeményezte az eljárást, azaz a Har. 4. § (2) bekezdés a), b), e) és f) pontjában rögzített hatvan nap még nem telt el.

#### 24. táblázat

Az önkormányzati adósságrendezési eljárásban hozható bírói döntések és cselekmények

Döntés, cselekmény	Jogszabályi (Har.) hely	Döntés, cselekmény tartalma
határozat	3. § (4) bek. b) pont	A pénzügyi gondnok jogszabálysértő intézkedései vagy mulasztása ellen a sérelmet szenvedett által előterjesztett kifogás tárgyában.
	3. § (4) bek. c) pont	A pénzügyi gondnok felmentéséről és díjazásának megállapításáról.
	3. § (4) bek. d) pont	A pénzügyi gondnoknak a Har. 29. § (3) bekezdés szerinti jelentésének jóváhagyásáról, illetve a pénzügyi gondnok új jelentés készítésére kötelezéséről.

<sup>267</sup>HAMVAS–KEMÉNYNÉ–MOLNÁR–SCHNEIDER–SZABÓ *i.m.* 81.

<sup>268</sup>Har. 9. §.

<sup>269</sup>Har. 8. §.

<sup>270</sup>A 2011. évi XC. törvény 2. §-a értelmében – a korábbi szabályozástól eltérően – a polgármester csak a képviselő-testület döntése alapján és felhatalmazásából járhat el.

	3. § (4) bek. e) pont	A vagyon bírósági felosztásának elrendeléséről.
	3. § (4) bek. f) pont	A pénzügyi gondnok által benyújtott vagyonfelosztási javaslatról.
	3. § (4) bek. g) pont	Az adósságrendezési eljárás érdemi befejezéséről.
végzés	3. § (4) bek. a) pont	Az adósságrendezési eljárás során az adósságrendezés megindításáról, valamint az eljárás megszüntetéséről.
	9. § (1) bek.	A Har. 4. § (2) bekezdésében foglalt bármelyik feltétel fennállása esetén az adósságrendezés megindításának, ellenkező esetben megszüntetésének elrendelése.
	9. § (2) bek.	A pénzügyi gondnok kijelölése.
	10. § (1) bek.	Az adósságrendezés megindításáról szóló jogerős végzés során kívül történő közzététele a Céglőnyben. Az adósságrendezés megindításának időpontja ugyanis a végzés közzétételének napja.
	25. § (3) bek.	Ha az egyezség megfelel a Har.-ban foglalt követelményeknek, a bíróság az eljárást befejezi, és jogerőre emelkedést követően elrendeli a végzés Céglőnyben való közzétételét.
	25. § (3) bek.	Ha az egyezség nem felel meg a Har.-ban foglalt követelményeknek, a bíróság elrendeli a vagyon bírósági felosztását. (Har. 29. §)
	25. § (4) bek. 32. § (5) bek.	Az adósságrendezési eljárás befejezésével egyidejűleg a bíróság külön végzésben a pénzügyi gondnokot felmenti, és megállapítja a díját.
	28. §	A bíróság - a pénzügyi gondnok és a felek többségének kérelmére - a Har. 22. § (1) bekezdésében és 25. § (5) bekezdésében foglalt határidőket további 30 nappal meghosszabbíthatja.
	29. § (1) bek.	Az adósságrendezési eljárás folytatásának elrendelése a vagyon bírósági felosztásának szabályai szerint.
	29. § (6) bek.	A pénzügyi gondnok jelentésének jóváhagyása, vagy a pénzügyi gondnok új jelentés készítésére történő kötelezése.
	32. § (4) bek.	A vagyonfelosztási javaslat jóváhagyását követően a bíróság kötelezi a pénzügyi gondnokot a vagyonfelosztás végrehajtására.
	32. § (4) bek.	A vagyonfelosztás megtörténtének bejelentését követően a bíróság az adósságrendezési eljárást befejezi.
	32. § (4a) bek.	Ha a vagyonfelosztási javaslat jóváhagyását megelőzően a felek egyezséget kötnek, és az egyezség megfelel a jogszabályoknak, a bíróság az adósságrendezési eljárást befejezi.
	14. § (4) bek.	A pénzügyi gondnok jogszabálysértő intézkedése vagy mulasztása ellen benyújtott kifogás alapján a bíróság elrendelheti az intézkedés felfüggesztését, az intézkedést megsemmisítheti, megváltoztathatja, vagy a pénzügyi gondnokot megfelelő intézkedés megtételére kötelezheti; ellenkező esetben a kifogást elutasítja.

	14. § (5) bek.	Ha a pénzügyi gondnok a Har.-ban foglalt kötelezettségét megszegi, vagy a kifogásnak helyt adó jogerős bírói végzésnek nem tesz eleget, a bíróság hivatalból vagy kérelemre a pénzügyi gondnokot tiszteből felmentheti, az ezzel járó költségek viselésére kötelezheti, díját csökkentheti,
pénzbírság kiszabása	5. § (4) bek.	Ha a polgármester vagy az ülésvezető elnök az Mötv. 45. §-ában meghatározott bármely kötelezettségét nem teljesíti a bíróság - esetenként - ötszáz ezer forintig terjedő pénzbírsággal sújthatja.
felhívás és személyes meghallgatás	29. § (5) bek.	A pénzügyi gondnok jelentésére a felek észrevételt tehetnek a bíróságon, amit a bíróság megküld a pénzügyi gondnoknak azzal a felhívással, hogy arról 8 napon belül nyilatkozzon; egyidejűleg pedig soron kívül személyes meghallgatást tűz ki.
személyes meghallgatás	32. § (3) bek.	A bíróság a kifogást előterjesztő, továbbá a pénzügyi gondnok és a polgármester meghallgatása után dönt a vagyonfelosztási javaslatról.

Forrás: saját szerkesztés

#### 4.1.2. Az adósságrendezés megindítása

Amennyiben tehát a bíróság megállapítja, hogy a Har. 4. § (2) bekezdésében foglalt bármelyik feltétel fennáll a helyi önkormányzattal szemben, végzésében elrendeli az adósságrendezés megindítását; egyidejűleg pedig kijelöli a pénzügyi gondnokot.

Nem volt ez mindenki számára egyértelmű, hiszen – kutatásaim során – találkoztam egy olyan bírósági közzététellel, ami nem az érintett település önkormányzatával, hanem annak polgármesteri hivatalával szemben rendelte el az adósságrendezési eljárás megindítását.<sup>271</sup> Sőt a nyolc hónap multával lezárt eljárást is a polgármesteri hivattal kapcsolatosan fejezte be a megyei bíróság. Az említett megyében 2011-ben és 2012-ben is indult adósságrendezési eljárás, azokban az esetekben azonban már helyesen a helyi önkormányzatok adósságrendezését rendelte el az illetékes bíróság.<sup>272</sup>

A bíróságnak természetesen ki kell hirdetnie a jogerős végzését, amit a Céglőnyben soron kívül tehet meg. Azért lényeges a végzés közzététele, mert a közzététel napja

<sup>271</sup> „A Fejér Megyei Bíróság 1.Apk.07-08-000001/6. sz. határozata (2008. április 2.) adósságrendezés megindításának közzétételéről: A bíróság elrendeli annak a Céglőnyben való közzétételét, hogy a(z) 2008. március 13. napján jogerőre emelkedett végzésével a(z) Kajászó Község Önkormányzat Polgármesteri Hivatal (2472 Kajászó, Rákóczi u. 71.) adósságrendezés megindítását elrendelte.”

<sup>272</sup> Aba Nagyközség Önkormányzata adósságrendezési eljárása (2011. augusztus 19.-2012. május 7.) és Seregélyes Nagyközség Önkormányzata adósságrendezési eljárása (2012. június 20.–2013. február 18.).

az adósságrendezés megindításának napja, mely számos határidő kezdőnapja is egyidejűleg. Így például

- a hitelezők a végzés közzétételétől számított hatvan napon belül<sup>273</sup> jelenthetik be követeléseiket a pénzügyi gondnokhoz;<sup>274</sup>
- a polgármester nyolc napon belül köteles tájékoztatni a Har.-ban meghatározott szerveket (kormányhivatal, kincstár, számlavezető pénzintézet, NAV, stb.) az adósságrendezés megindításáról;<sup>275</sup> valamint
- a polgármesternek tizenöt napon belül gondoskodnia kell arról, hogy a hitelezőknek szóló felhívás legalább két országos napilapban is megjelenjen.<sup>276</sup>

Egy csőd közelbe került önkormányzatnak minden perc drága, ennek következtében nagy jelentőséggel bír, hogy az illetékes bíróság (törvényszék) a kérelem benyújtását követően hány nap elteltével dönt az adósságrendezés megindításáról. Amint azt a 25. és 26. táblázat mutatja az azonnali elrendelésre is akad példa (Esztergom), de olyan szélsőséges eset is előfordult az eddigi eljárások során, hogy az illetékes bíróság két év és két hónap eltelte után (Jásztelek) döntött az eljárás megindításáról.

#### 25. táblázat

##### Az adósságrendezési eljárás elrendelésének időtartama

Ssz.	Település	Bírósághoz benyújtott kérelem időpontja	Eljárás megindításának időpontja	Holt időszak
1.	Csány	n.a.	1996.08.15.	-
2.	Páty	n.a.	1996.08.15.	-
3.	Bakonszeg (I.)	1996.06.10.	1996.08.22.	73
4.	Bátorliget	n.a.	1996.08.22.	-
5.	Egerszólát	n.a.	1996.08.25.	-
6.	Nágocs (I.)	n.a.	1996.09.05.	-
7.	Kács	n.a.	1996.12.12.	-
8.	Domaháza	n.a.	1997.11.20.	-
9.	Somogyudvarhely	n.a.	1998.03.05.	-
10.	Sóstófalva	n.a.	1999.01.21.	-
11.	Sáta (I.)	1999.02.01.	1999.02.25.	24

<sup>273</sup> A hatvan napban megjelölt határidő elmulasztásához fűzött jogkövetkezménynek az a célja, hogy a hitelezők lehetőleg akkor és abban az eljárásban érvényesítsék követeléseiket, amely olyan időpontban folyik, amikor még reális esély van az adósság megfizetésére. Az adósságrendezési eljárás után helyreáll ugyan az önkormányzat fizetőképessége, de lényegesen kisebb vagyoni háttérrel és fizetőképességgel. Ezt követően ismét el kell telnie egy bizonyos időszaknak ahhoz, hogy az önkormányzat fizetőképessé váljon. A fenti rendelkezés tehát védi mind az adós önkormányzat, mind pedig a hitelezők érdekeit.

<sup>274</sup> Har. 10. § (2) bekezdés e) pont.

<sup>275</sup> Har. 10. § (4) bekezdés.

<sup>276</sup> Har. 10. § (3) bekezdés.

12.	Sorokpolány	n.a.	1999.04.01.	-
13.	Csepreg	n.a.	1999.04.15.	-
14.	Somogyfajsz	n.a.	1999.07.29.	-
15.	Bakonszeg (II.)	2000.05.11.	2000.08.03.	84
16.	Gilvánfa	n.a.	2000.09.21.	-
17.	Nágocs (II.)	n.a.	2000.09.21.	-
18.	Atkár	n.a.	2001.10.25.	-
19.	Dunafalva	n.a.	2003.03.13.	-
20.	Forró	2004.01.23.	2005.02.10.	384
21.	Felsőmocsolád	n.a.	2005.08.11.	-
22.	Nemesgulács	n.a.	2007.06.21.	-
23.	Nick	n.a.	2007.11.22.	-
24.	Tiszaderzs	2007.12.18.	2008.01.07.	20
25.	Boba	2006.02.02.	2008.01.16.	713
26.	Pilisjászfalu	2007.11.22.	2008.02.07.	77
27.	Kajászó	2008.01.31.	2008.04.03.	63
28.	Neszmély	2008.06.17.	2008.07.23.	36
29.	Ópályi	2008.10.06.	2008.11.07.	32
30.	Kisnamény	2008.11.27.	2009.01.08.	42
31.	Biri	2009.01.22.	2009.02.24.	33
32.	Tiszavalk	2009.01.21.	2009.03.25.	63
33.	Selyeb (I.)	2009.09.29.	2009.10.12.	13
34.	Szigetvár	2010.02.24.	2010.02.26.	2
35.	Sáta (II.)	2010.02.18.	2010.04.15.	56
36.	Nemesvid	2010.05.17.	2010.06.15.	29
37.	Jásztelek	2008.06.11.	2010.08.26.	806
38.	Magyardombegyház	2010.09.03.	2010.09.09.	6
39.	Somoskőújfalu	2010.07.06.	2010.10.06.	92
40.	Esztergom	2010.11.25.	2010.11.25.	0
41.	Nagydobos	2010.11.17.	2010.12.09.	22
42.	Ósi	2010.12.17.	2010.12.28.	11
43.	Gelse	2010.12.31.	2011.01.05.	5
44.	Tiszabő	2011.02.10.	2011.02.24.	14
45.	Verseg	2010.03.24.	2011.03.17.	357
46.	Zádorfalva	2011.02.24.	2011.03.28.	32
47.	Gönc	2011.03.08.	2011.04.08.	31
48.	Heves megye	2011.04.11.	2011.05.19.	38
49.	Tiszabura	2010.10.01.	2011.06.01.	243
50.	Kótelek	2011.06.03.	2011.07.07.	34
51.	Kiscséc	n.a.	2011.07.20.	-
52.	Aba	2011.08.12.	2011.08.19.	7
53.	Versend	2011.07.28.	2011.08.29.	32
54.	Abádszalók	2011.12.14.	2011.12.15.	1
55.	Hásságy	2012.01.23.	2012.01.26.	3
56.	Olasz	2012.01.23.	2012.01.26.	3
57.	Gacsály	2011.12.06.	2012.02.22.	78
58.	Salomvár	2012.04.05.	2012.04.23.	18
59.	Seregélyes	2012.06.15.	2012.06.21.	6
60.	Heves	2012.07.11.	2012.07.12.	1
61.	Vizsoly	2011.11.18.	2012.07.17.	242
62.	Erdőbénye	2012.04.04.	2012.11.15.	225
63.	Selyeb (II.)	2012.10.05.	2012.11.16.	42

64.	Nyírkársz	2012.09.19.	2012.11.22.	64
65.	Siklónagyfalu	2012.08.23.	2012.11.23.	92
66.	Tiszafüred	2013.01.31.	2013.02.01.	1
67.	Szentistvánbaksa	2012.06.26.	2013.05.14.	322
68.	Nagykinizs	2012.06.26.	2013.09.16.	447
69.	Pölöskefő	2013.10.22.	2013.10.30.	8
70.	Tinnye	2014.03.26.	2014.07.01.	97

Forrás: saját szerkesztés

Ötven önkormányzatot vizsgálva látható (25. táblázat), hogy az illetékes bíróságok átlagosan 102,5 nap alatt hozzák meg döntésüket az eljárás megindításáról. Természetesen ennél sokkal korábban meghozott döntések is vannak, ilyenek például a városok esetében hozott végzések (26. táblázat), melyek esetében egy hónapon belül megszületett a döntés. Ez elsősorban azzal magyarázható, hogy a városok eladósodása a nyilvánosság előtt zajlott, ezért az illetékes bíróságok már előre készülhettek az eljárás megindításának mielőbbi közzétételére.

26. táblázat

Az adósságrendezési eljárás elrendelésének időtartama a városoknál

Ssz.	Önkormányzat	Bírósághoz benyújtott kérelem időpontja	Eljárás megindításának időpontja	Holt időszak (nap)
1.	Csepreg	n.a.	1999.04.15.	-
2.	Szigetvár	2010.02.24.	2010.02.26.	2
3.	Esztergom	2010.11.25.	2010.11.25.	0
4.	Gönc	2011.03.08.	2011.04.08.	31
5.	Abádszalók	2011.12.14.	2011.12.15.	1
6.	Heves	2012.07.11.	2012.07.12.	1
7.	Tiszafüred	2013.01.31.	2013.02.01.	1

Forrás: saját szerkesztés

#### 4.1.3. Az adósságrendezés befejezése egyezség által

Az adósságrendezés megindítását követő harminc napon belül a jegyző feladata a *válságköltségvetési rendeletervezet* elkészítése. A Har. egyetlen melléklete részletesen meghatározza azon lakossági szolgáltatások és hatósági feladatok körét, melyek működési kiadásai a válságköltségvetés részét képezhetik. A válságköltségvetés nem tartalmazhat felhalmozási kiadásokat és a működési kiadások terén is visszafogottnak, egyidejűleg takarékosnak kell lennie. Ezt egyrészt az indokolja, hogy az önkormányzat a

forrásokat ne használja fel indokolatlanul a hitelezők elől, másrészt pedig az a tény, hogy – esetleges forráshiány esetén – a válságköltségvetés az alapja a központi támogatás<sup>277</sup> iránti igény benyújtásának.<sup>278</sup> Az alábbi 27. táblázat szemlélteti az adósságrendezési eljárás alatt lévő helyi önkormányzatok működési támogatását.

27. táblázat

A helyi önkormányzatok működési támogatása az adósságrendezés időtartama alatt 1996-2013

Költségvetési év	Önkormányzat	Működési támogatás (millió forint)
1996	Bakonszeg	60,498
	Bátorliget	14,159
	Nágocs	6,679
1997	Bakonszeg	20,917
	Egerszólát	1,310
	Domaháza	2,861
	Nágocs	2,813
	Páty	11,578
1998	Bakonszeg	10,458
	Domaháza	6,854
1999	Sáta	14,782
	Somogyfajsz	4,722
	Sorokpolány	5,904
	Sóstófalva	6,819
2000	Sáta	12,929
	Somogyfajsz	5,594
2001	Atkár	6,115
	Bakonszeg	18,805
	Gilvánfa	5,100
	Nágocs	4,761
	Sáta	14,548
	Somogyfajsz	5,194
2002	Gilvánfa	6,500
	Atkár	7,250
	Sáta	18,486
2003	Gilvánfa	2,089
2004	Dunafalva	4,933
2005	Dunafalva	11,497
2006	Felsőmocsolád	20,100
2010	Magyardombegyház	3,500

<sup>277</sup> A központi támogatás igénybevételének feltételeit a Har. végrehajtási rendelete (11-14. §) rögzíti. Lényegüket tekintve e feltételek csaknem azonosak az önhibájukon kívül hátrányos helyzetben lévő települések támogatásánál előírtakkal; a különbség abban van, hogy az adósságrendezés időtartama alatt e kérelmek benyújtása folyamatosan, elbírálásuk pedig soron kívül történik. Sőt, amennyiben az eljárás az adott költségvetési évben nem fejeződik be, a következő évre készített új válságköltségvetésben foglalt feladatok finanszírozására a helyi önkormányzat újabb támogatási kérelmet nyújthat be.

<sup>278</sup>KUSZTOSNÉ [1998] *i.m.* 514.

Forrás: saját szerkesztés

Az önkormányzati adósságrendezési eljárás leggyorsabb, legkíméletesebb és mind-egyik fél számára legmegnyugtatóbb befejezése az egyezség megkötésével záruló megoldás.

Amennyiben a képviselő-testület – a jegyző által elkészített – válságkölségvetési rendeletet, valamint az adósságrendezési bizottság által megszerkesztett *reorganizációs programot*<sup>279</sup> és *egyezségi javaslatot* elfogadta, a pénzügyi gondnok az utóbbi két dokumentumot valamennyi hitelező részére megküldi, egyidejűleg meghívja őket az egyezségi tárgyalásra.

Egyezség akkor köthető, ha ahhoz az adósságrendezés megindításának időpontjában fennálló követeléssel rendelkező hitelezőknek több mint fele – illetve amennyiben az egyezségi javaslatban a hitelezőket csoportosították, úgy csoportonként legalább a hitelezők fele – hozzájárul, feltéve, ha ezeknek a hitelezőknek az összes követelése eléri az összes bejelentett és nem vitatott hitelezői követelés kétharmadát.<sup>280</sup>

A megkötött egyezség természetesen azokra az egyezségkötésre jogosult hitelezőkre is kiterjed, akik az egyezséghez nem járultak hozzá, vagy szabályszerű értesítésük ellenére az egyezség megkötésében nem vettek részt. Az egyezség természetesen ezekre a hitelezőkre vonatkozóan sem állapíthat meg más feltételeket, mint amelyeket az egyezséghez hozzájáruló hitelezőkre megállapított.

## 28. táblázat

### Az egyezséggel végződő adósságrendezési eljárások

Ssz.	Település	Eljárás kezdete	Eljárás vége
1.	Csány	1996.08.15.	1997.04.03.
2.	Bátorliget	1996.08.22.	1997.03.26.

<sup>279</sup>A Har. 20. § (2) bekezdése értelmében a reorganizációs program a helyi önkormányzat gazdasági helyzetének részletes leírása mellett tartalmazza az adósságrendezésbe vonható vagyon hasznosítására, illetve az adósságrendezéssel kapcsolatos egyéb tervezett intézkedésekre (pl. hitelfelvétel) vonatkozó javaslatot annak megjelölésével, hogy ilyen módon a helyi önkormányzat milyen bevételekhez juthat. Mindez azt jelenti, hogy a reorganizációs programnak egyrészt részletesen be kell mutatnia az önkormányzat gazdasági helyzetét, másrészt – megfelelő érvekkel alátámasztva – meg kell győznie a hitelezőket arról, hogy az önkormányzat a továbbiakban mindent megtesz annak érdekében, hogy a lehetséges teljes számbavételével rendezze tartozásait. Mindezen túl az önkormányzatnak gazdasági számításokkal kell bizonyítania, hogy a fizetőképességét – a hitelezőkkel kötendő egyezség segítségével – visszanyerve képes lesz az eljárást követően zavartalanul működni.

<sup>280</sup>Har. 23. § (3) bekezdés.



3.	Egerszólát	1996.08.25.	1997.04.03.
4.	Nágocs (I.)	1996.09.05.	1998.07.23.
5.	Kács	1996.12.12.	1997.07.24.
6.	Domaháza	1997.11.20.	1998.06.08.
7.	Somogyudvarhely	1998.03.05.	1998.11.19.
8.	Sóstófalva	1999.01.21.	1999.12.30.
9.	Sorokpolány	1999.04.01.	1999.12.30.
10.	Atkár	2001.10.25.	2002.08.01.
11.	Forró	2005.02.10.	2005.12.15.
12.	Nemesgulács	2007.06.21.	2008.01.28.
13.	Boba	2008.01.16.	2008.05.22.
14.	Pilisjászfalu	2008.02.07.	2008.11.18.
15.	Kajászó	2008.04.03.	2008.12.22.
16.	Ópályi	2008.11.07.	2009.07.17.
17.	Biri	2009.02.24.	2009.12.10.
18.	Tiszavalk	2009.03.25.	2010.02.05.
19.	Selyeb (I.)	2009.10.12.	2010.10.14.
20.	Szigetvár	2010.02.26.	2010.10.29.
21.	Jásztelek	2010.08.26.	2011.04.06.
22.	Magyardombegyház	2010.09.09.	2011.05.11.
23.	Somoskőújfalu	2010.10.06.	2011.02.10.
24.	Esztergom	2010.11.25.	2011.08.01.
25.	Nagydobos	2010.12.09.	2011.09.06.
26.	Tiszabő	2011.02.24.	2014.08.05.
27.	Verseg	2011.03.17.	2012.04.19.
28.	Zádorfalva	2011.03.28.	2011.11.30.
29.	Gönc	2011.04.08.	2011.11.29.
30.	Aba	2011.08.19.	2012.05.08.
31.	Hásságy	2012.01.26.	2012.11.22.
32.	Olasz	2012.01.26.	2013.02.15.
33.	Gacsály	2012.02.22.	2012.12.06.
34.	Salomvár	2012.04.23.	2013.01.28.
35.	Seregélyes	2012.06.21.	2013.02.18.
36.	Heves	2012.07.12.	2013.06.11.
37.	Vizsoly	2012.07.17.	2013.03.01.
38.	Erdőbénye	2012.11.15.	2013.05.31.
39.	Selyeb (II.)	2012.11.16.	2013.10.09.
40.	Nyírkarász	2012.11.22.	2014.01.27.
41.	Siklósnagyfalu	2012.11.23.	2013.06.10.
42.	Tiszafüred	2013.02.01.	2013.11.04.
43.	Szentistvánbaksa	2013.05.14.	2013.12.16.
44.	Nagykinizs	2013.09.16.	2014.03.26.
45.	Pölöskefő	2013.10.30.	2014.03.28.
46.	Tinnye	2014.07.01.	2015.04.14.

Forrás: saját szerkesztés

A polgármester, a jegyző, valamint a hitelezők által aláírt és a pénzügyi gondnok által ellenjegyzett egyezséget tartalmazó okiratot a pénzügyi gondnok három napon belül köteles benyújtani a bírósághoz. Amennyiben az egyezés megfelel a Har.-ban foglalt

követelményeknek, a bíróság az adósságrendezési eljárást befejezi, és elrendeli a végzésnek a jogerőre emelkedését követően a Céglözlönyben való közzétételét.

A 28. és 29. táblázat adatai többek között azt mutatják, hogy az elmúlt tizenkilenc évben az eljárások közel kétharmada, azaz negyvenhat eljárás (65,71%) fejeződött be egyezséggel, huszonhárom eljárás vagyonfelosztáshoz vezetett (32,87%), egy esetben (1,42%) pedig megszűnés miatt lett vége az eljárásnak (Heves megye).

#### 4.1.4. Az önkormányzati vagyon felosztása

Az adósságrendezési eljárások gyakorlata során gyakran előfordul, hogy az önkormányzat és a hitelezők között nem jön létre egyezés, illetőleg az egyezés nem felel meg a jogszabályi feltételeknek. A Har. értelmében ezekben az esetekben megkezdődik a vagyon bírósági felosztása. Ehhez a folyamathoz vezet továbbá, ha a képviselő-testület hatvan napon belül nem fogadja el a válságkölségvetést, vagy ha egyik fél sem készít egyezségi javaslatot.

Az egyezségi kötés elmaradásával a helyi önkormányzat autonómiája és a testületi vezetés/irányítás demokratizmusa oly mértékben leszűkül, hogy a képviselő-testület adósságrendezéssel kapcsolatos hatásköreit egy egyedi felelősségű személy veszi át. A pénzügyi gondnok a továbbiakban már nem pénzügyi tanácsadóként van jelen, mint az egyezségi szakaszban, hanem az eljárás előkészítőjeként és egyben végrehajtójaként felel a továbbiakban a vagyonfelosztásért.<sup>281</sup>

Az önkormányzati vagyon bíróság általi felosztására tehát csak a legvégső esetben kerül sor, mégpedig akkor, amikor ezen intézkedés alkalmazása nélkül az adósságrendezési eljárás célja más módon már nem érhető el. Ezen eljárásban a Har. rendelkezése alapján a bíróság egy szigorú sorrendiség alapján összeállított vagyonfelosztási javaslat alapján dönt az önkormányzati vagyon felosztásáról, melynek tényleges végrehajtása a pénzügyi gondnok feladata.<sup>282</sup>

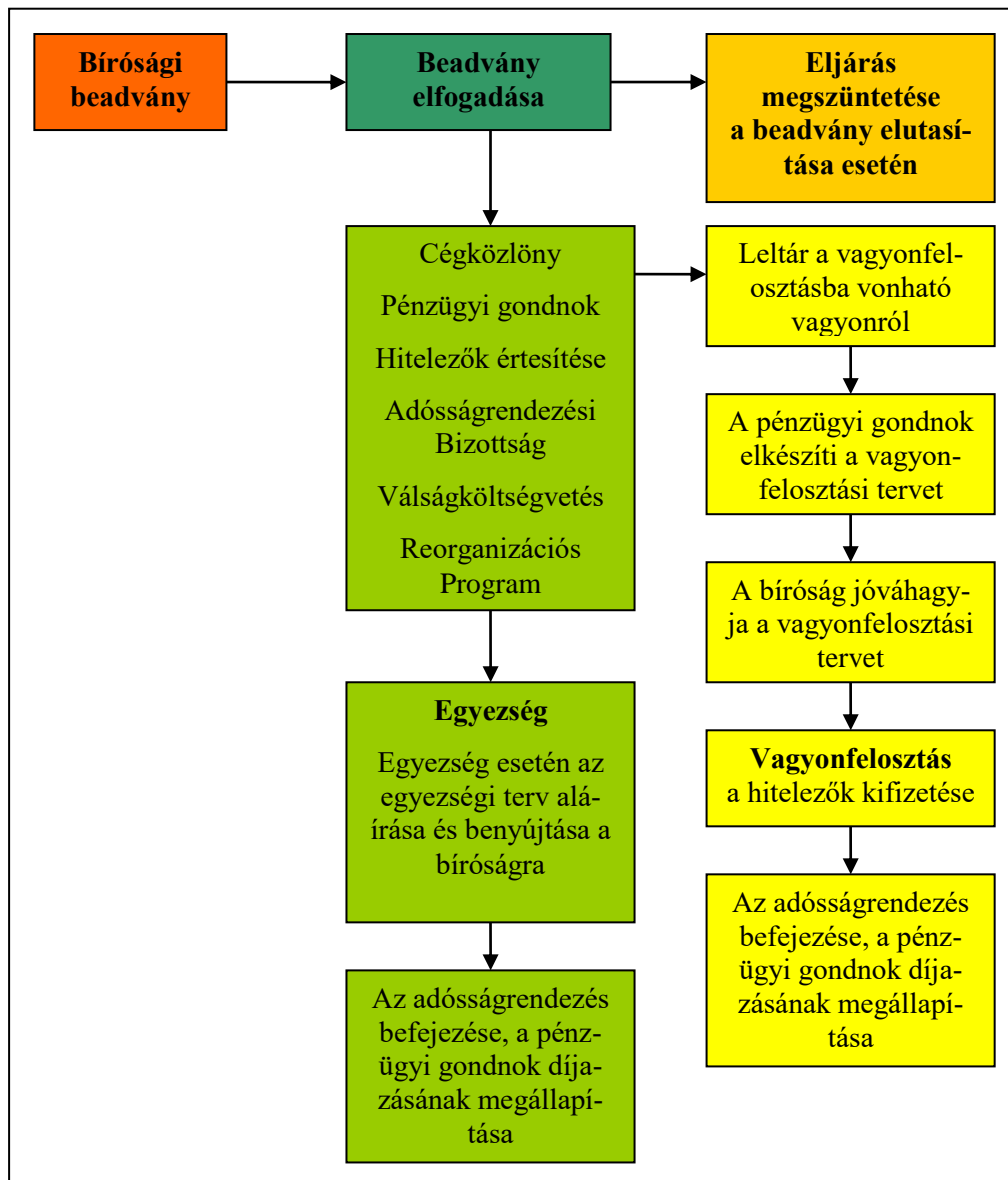
### 8. ábra

#### Az adósságrendezési eljárás folyamata

---

<sup>281</sup>BAITZ-KORMOS [1996] *i.m.* 40.

<sup>282</sup>DR. FRANK Zsuzsanna, *Önkormányzatok adósságrendezési eljárása*. Adóvilág, XVI. évfolyam, 9. szám, 2012. augusztus, 30.



Forrás: saját szerkesztés

A Har. szerint az adósságrendezésbe vonható vagyont a következő sorrendben kell a hitelezők között felosztani (kielégítési rangsor):

- a) rendszeres személyi jellegű juttatások, ideértve a közszolgálat, továbbá közalkalmazotti jogviszony megszűnésekor járó végkielégítést is;
- b) zálogjoggal, óvadékkal biztosított követelések a zálogtárgy (óvadék) értékének erejéig, feltéve, hogy a biztosítékot az adósságrendezési eljárás kezdő időpontja előtt legalább hat hónappal kikötötték. Ez a korlátozás nem vonatkozik a korábbi adósságrendezési eljárás során kötött egyezséggel kapcsolatban nyújtott hitel biztosítékára. Ha a

zálogtárgyat több zálogjog terheli, akkor a kielégítés sorrendjére a Ptk. 5:118. §-a az irányadó;<sup>283</sup>

- c) az államot illető, a korábbi adósságrendezési eljárás során kötött egyezséghez nyújtott visszterhes kamattámogatásból eredő követelések, a visszafizetendő cél- és címzett támogatás, további egyéb – visszatérítendő – költségvetési támogatás összege;
- d) a társadalombiztosítási tartozások, az adók és az adók módjára behajtható köztartozások;
- e) egyéb követelések; valamint
- f) az adósságrendezés megindításának időpontját követő időszakra a bejelentett és elfogadott (vitatott és nem vitatott) kötelezettségek után szerződéses és késedelmi kamat (járulék, pótlék) követelések, továbbá a d) pontba sorolt tartozások után az adósságrendezés időtartama alatt felszámított késedelmi pótlékok, járulékok és bírságok.<sup>284</sup>

A bíróság a pénzügyi gondnok jelentése és az önkormányzat, illetve az érintett hitelezők ahhoz fűzött észrevételei alapján dönt a vagyon felosztásáról. E bírósági végzés jogerőre emelkedését követő hatvan napon belül a pénzügyi gondnoknak meg kell kísérelnie a vagyontárgyak nyilvános értékesítését. Amennyiben ez eredménytelen, úgy a vagyont kell – a törvényben meghatározott kielégítési sorrend és a hitelezői követelések arányának megfelelően – a hitelezők között szétosztani.

Mindezen folyamat legvégén a bíróság az eljárást befejezi (mely ellen felülvizsgálatnak nincs helye), továbbá felmenti a pénzügyi gondnokot és megállapítja díját.

A bírósági vagyonfelosztás tehát egy olyan kényszerhelyzet, amely egyik fél számára sem kedvező. Az önkormányzat számára egyrészt azért nem, mert így olyan vagyonelemek is bekerülhetnek az adósságrendezésbe, amelyekre az egyezségi szakaszban a hitelezők esetleg nem tartottak igényt, másrészt a bírósági eljárás rendkívüli módon meghosszabbítja az eljárás időtartamát. Az egyezségi szakasz ugyanis az eljárás kezdetétől számított egy éven belül lezárul, a bírósági vagyonfelosztással végződő eljárás azonban közel két évig is eltarthat.

A bírósági vagyonfelosztás ugyanakkor kedvezőtlen a hitelezők számára is, mivel az egyezségi szakaszban – főként a nagyobb követeléssel rendelkező hitelezők – még vá-

---

<sup>283</sup>A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény 5:118. §-a értelmében ha ugyanazt a zálogtárgyat több zálogjog terheli, a kielégítési jog a zálogjogosultakat a zálogjogok alapításának a sorrendjében illeti meg. (XXVI. Fejezet: A zálogjogok rangsora – A zálogjog megalapításához kötődő rangsor elve).

<sup>284</sup>Az adósságrendezés megindításának időpontját követő időszakra a bejelentett és elfogadott (vitatott és nem vitatott) kötelezettségek után szerződéses és késedelmi kamat (járulék, pótlék) a 30. § (1) bekezdés b) pontja szerinti vagyonfelosztási javaslat elkészítéséig érvényesíthető.

logathatnak a számukra leginkább megfelelő vagyontárgyak (ingók és ingatlanok) közül, illetőleg dönthetnek a tartozások időbeni átütemezéséről is. A bírósági vagyonfelosztás során azonban egyikre sincs lehetőség, hiszen az eljárás ezen szakaszában már kizárólag a bíróság által meghatározott (bevont) vagyontömeget osztják szét a hitelezők között; a hitelezőknek már nincs választási és mérlegelési lehetőségük.

## 29. táblázat

### A vagyonfelosztással végződő adósságrendezési eljárások

Ssz.	Település	Eljárás kezdete	Eljárás vége
1.	Páty	1996.08.15.	1999.03.04.
2.	Bakonszeg (I.)	1996.08.22.	1998.07.23.
3.	Sáta (I.)	1999.02.25.	2002.08.01.
4.	Csepreg	1999.04.15.	2000.04.27.
5.	Somogyfajsz	1999.07.29.	2001.09.13.
6.	Bakonszeg (II.)	2000.08.03.	2001.09.26.
7.	Gilvánfa	2000.09.21.	2003.03.04.
8.	Nágocs (II.)	2000.09.21.	2002.05.09.
9.	Dunafalva	2003.03.13.	2005.12.29.
10.	Felsőmocsolád	2005.08.11.	2007.01.13.
11.	Nick	2007.11.22.	2012.09.19.
12.	Tiszaderzs	2008.01.07.	2013.12.30.
13.	Neszmély	2008.07.23.	2012.01.06.
14.	Kisnamény	2009.01.08.	2010.01.04.
15.	Sáta (II.)	2010.04.15.	2012.11.13.
16.	Nemesvid	2010.06.15.	2012.12.19.
17.	Ósi	2010.12.28.	2013.04.18.
18.	Gelse	2011.01.05.	2015.06.30.
19.	Tiszabura	2011.06.01.	2015.07.03.
20.	Kőtelek	2011.07.07.	2014.03.17.
21.	Kiscséc	2011.07.20.	2014.12.05.
22.	Versend	2011.08.29.	2015.03.04.
23.	Abádszalók	2011.12.15.	2013.12.30.

Forrás: saját szerkesztés

További hátrányként jelentkezik a hitelezők szempontjából az a tény, hogy a vagyonból történő részesedésre elsősorban a kielégítési sorrend elején szereplőknek van reális esélyük.<sup>285</sup> Tehát az önkormányzat által foglalkoztatottaknak, az államnak, és az adóhatóságnak.

<sup>285</sup>GAZSÓ István–dr. KOVÁCS Róbert–dr. SZUCHY Róbert, *Látens önkormányzati csődök? Önkormányzati fizetési hajlandóság*. Budakeszi, 2008. augusztus, 15.

#### 4.1.5. Az eljárást befejező végzés anomáliája

A Pp. 271. § (1) bekezdés a) pontjában foglalt rendelkezés értelmében az első fokon jogerőre emelkedett határozat ellen csak akkor van helye felülvizsgálatnak, ha azt törvény lehetővé teszi, a Har. azonban a felülvizsgálat megengedéséről nem rendelkezett. Mindebből azt a következtetést vonták le a jogalkalmazók, hogy nemcsak fellebbezésnek, hanem felülvizsgálatnak sincs helye az adósságrendezési eljárást befejező végzés ellen. Felülvizsgálati kérelemmel nem lehet újratekinteni az adósságrendezési eljárást, még akkor sem, ha jogszabálysértés történt. A rendelkezés magyarázatát egyes szakértők abban látták, hogy „a jogszabálysértés megállapításánál és kiküszöbölésénél előbbre való érdek, hogy a helyi önkormányzat a megkötött egyezség alapján – még annak esetleges jogszabálysértése esetén is – tovább működjön, illetve ha a vagyon hitelezők közötti szétosztására került sor, azt a későbbiekben ne bolygassa senki.”<sup>286</sup>

A Pp. tehát kizárta a felülvizsgálati kérelem előterjesztését a helyi önkormányzat adósságrendezési eljárását befejező végzés esetében is.<sup>287</sup> Ugyanakkor a Kúria – a Gfv.X.30.250/2012. szám alatt előtte folyamatban lévő ügygel kapcsolatosan – rámutatott, hogy a kifogás alapján hozott döntéssel kapcsolatos jogorvoslati lehetőségeket nem tartalmazza a Har., ebből következően erre az eljárásra a Pp. általános szabályait kell alkalmazni a Har. 3. § (2) bekezdése alapján, a feleknek tehát a Pp. 233. § (1) bekezdése<sup>288</sup> szerint joguk van jogorvoslattal élni.<sup>289</sup>

Az anomáliát végül az Alkotmánybíróság 35/2013. (XI.22.) AB határozata<sup>290</sup> (a továbbiakban: AB határozat) szüntette meg. Az AB határozat a Har. 25. § (3) bekezdését<sup>291</sup> megsemmisítette, az egyes igazságügyi, jogállási és belügyi tárgyú törvények mó-

---

[http://www.localmonitoring.eu/data/file/upload/KutJelentASZ\\_20080922\\_2400corr.pdf](http://www.localmonitoring.eu/data/file/upload/KutJelentASZ_20080922_2400corr.pdf). (2015. január 11-i letöltés).

<sup>286</sup>HAMVAS–KEMÉNYNÉ–MOLNÁR–SCHNEIDER–SZABÓ*i.m.* 85-86.

<sup>287</sup>Har. 25. § (3) bekezdés, 32. § (4) bekezdés.

<sup>288</sup>A Pp. 233. § (1) bekezdése alapján az elsőfokú bíróság határozata ellen – amennyiben a törvény ki nem zárja – fellebbezésnek van helye. Fellebbezéssel élhet a fél, a beavatkozó, végül az, akire a határozat rendelkezést tartalmaz, a rendelkezés reá vonatkozó része ellen.

<sup>289</sup>Az Alkotmánybíróság 35/2013. (XI.22.) AB határozata I. [8] pont.

<sup>290</sup> Az Alkotmánybíróság 35/2013. (XI.22.) AB határozata a helyi önkormányzatok adósságrendezési eljárásáról szóló 1996. évi XXV. törvény 25. § (3) bekezdése egyes rendelkezései alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről, valamint a folyamatban lévő ügyben történő alkalmazásának kizárásáról.

<sup>291</sup> A Har. Alkotmánybíróság által megsemmisített 25. § (3) bekezdése: „Ha az egyezség megfelel az e törvényben foglalt követelményeknek, a bíróság az adósságrendezési eljárást befejezi, és elrendeli e

dosításáról szóló 2013. évi CCXLIII. törvény 4. § (1) bekezdése pedig – 2014. január 1-jei hatállyal – új szöveget helyezett a törvénybe: „Ha az egyezség megfelel az e törvényben foglalt követelményeknek, a bíróság az adósságrendezési eljárást befejezi, és elrendeli e végzésnek a jogerőre emelkedését követően a Céglőnyben való közzétételét. Ha az egyezség nem felel meg az e törvényben foglalt követelményeknek, a bíróság elrendeli az eljárás lefolytatását a 29. §-ban foglaltak szerint. *Az eljárást befejező végzés ellen felülvizsgálatnak helye nincs.*” A 2013. évi CCLIII. törvény 4. § (2) bekezdése természetesen módosította a Har. 32. § (4) bekezdését.

Az Alkotmánybíróság azért találta az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésébe ütközőnek a Har. 25. § (3) bekezdés utolsó mondatát, mert álláspontja szerint az eljárást befejező végzés elleni fellebbezés kizárása a hitelezők jogorvoslathoz való jogának aránytalan korlátozását jelenti. Az Alaptörvény fent idézett szakasza szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti. Ebből következően a jogorvoslathoz való jog lényegi tartalma azt követeli meg a jogalkotótól, hogy a hatóságok vagy bíróságok érdemi, ügydöntő határozatai tekintetében tegye lehetővé valamely más szervhez vagy ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetőségét olyan döntés meghozataláért, amely képes a sérelmezett döntést felülvizsgálni, és a sérelem megállapítása esetén a döntésre visszaható módon a sérelmet orvosolni.<sup>292</sup>

A helyi önkormányzat székhelye szerint illetékes törvényszék – azon túl, hogy elrendeli és befejezi az ügyet – az adósságrendezés kezdetétől a befejezéséig figyelemmel kíséri, esetenként irányítja és felügyeli az eljárást. Ebből következően az önkormányzati adósságrendezést nagymértékben befolyásolja az illetékes törvényszék felkészültsége, gyorsasága és jogszabályokon alapuló eljárása.

Az elmúlt tizenkilenc évben nem történt olyan kirívó eset, amely arra készítette volna a törvényhozó szervet, hogy az 1996-ban lefektetett szabályozást megváltoztassa, ennek megfelelően az önkormányzati adósságrendezés „kulcsszereplői” továbbra is a csőd- és felszámolási ügyeket intéző törvényszéki bírák.

### 30. táblázat

#### Az 1996. évi XXV. törvény egyes kiemelt jogintézményei

---

végzésnek a Céglőnyben való közzétételét. Ellenkező esetben elrendeli az eljárás folytatását a IV. fejezet 29. §-ában foglaltak szerint. Az eljárást befejező végzés ellen fellebbezésnek helye nincs.”

<sup>292</sup> Az Alkotmánybíróság 35/2013. (XI.22.) AB határozata III. [14]-[16] pont.

Jogintézmény neve	Jogszabályi hely (Har.)	Rendelkezés tartalma
kifogás	14. § (3)-(5) bek.	A sértett a pénzügyi gondnok jogszabálysértő intézkedései vagy mulasztása ellen kifogást terjeszthet elő.
	32. § (2)-(3) bek.	A vagyonfelosztási javaslattal és jelentéssel szemben az önkormányzat és a hitelező kifogást terjeszthet elő.
vitatás	15. § (2) bek.	Ha a pénzügyi gondnok a hitelező bírósági (hatósági) határozattal még el nem bírált követelését vitatja, azt a hitelező megtámadhatja.
fellebbezés (eljárással kapcsolatos)	9. § (4) bek.	Eljárás indítása ellen nincs helye fellebbezésnek, ha a helyi önkormányzat kezdeményezésére (is) indult az eljárás.
		Ha az eljárást a hitelező kezdeményezte, az önkormányzat fellebbezéssel élhet, amelyet a polgármester a képviselőtestület döntése alapján terjeszthet elő.
	28. §	Nincs helye fellebbezésnek határidő hosszabbítása tárgyában hozott végzés ellen.
fellebbezés (vagyonfelosztáshoz fűződő)	29. § (1) bek.	Az arról szóló végzés ellen, hogy az eljárás a vagyon bírósági felosztásának szabályai szerint folytatódik, fellebbezésnek helye nincs.
	29. § (6)-(7) bek.	A bíróság a pénzügyi gondnok jelentése, az észrevételt előterjesztő hitelező, illetve a helyi önkormányzat által előadottak alapján, végzésével a pénzügyi gondnok jelentését jóváhagyja, vagy a pénzügyi gondnokot új jelentés készítésére kötelezi. A végzés ellen a helyi önkormányzat, illetve az észrevételt előterjesztő hitelező fellebbezhet.
felülvizsgálat (egyezséghez fűződő)	25. § (3) bek.	Az eljárást egyezséggel befejező végzés ellen felülvizsgálatnak helye nincs.
felülvizsgálat (vagyonfelosztáshoz fűződő)	32. § (4) bek.	Ha a pénzügyi gondnok a vagyonfelosztás befejezését bejelenti, a bíróság az adósságrendezési eljárást befejezi. A végzés ellen felülvizsgálatnak helye nincs.

Forrás: Hamvas-Keményné-Molnár-Schneider-Szabó és saját szerkesztés

#### 4.2. A pénzügyi gondnok

Az eljárás megindításának időpontjától az önkormányzat racionálisabb, a korábbinál sokkal szűkebb keretek közötti gazdálkodásra kötelezett. Ennek biztosítása a kijelölt



pénzügyi gondnok, valamint a felállított adósságrendezési bizottság feladata, amit a képviselő-testület későbbi döntéseiben (válságkölségvetés, reorganizációs program, egyezségi javaslat) biztosít.

#### 4.2.1. A pénzügyi gondnok kiválasztása és kijelölése

A pénzügyi gondnok személyével első alkalommal az illetékes törvényszék adósságrendezés megindítását elrendelő végzésében találkozunk, hiszen a bíróságnak az adósságrendezés megindításáról szóló jogerős döntését a Cégközlönyben soron kívül közzé kell tennie; melynek – többek között – tartalmaznia kell a kijelölt pénzügyi gondnok nevét, címét vagy székhelyét.

*Az adósságrendezési eljárás egyik legmeghatározóbb szereplője a pénzügyi gondnok, ezért egyáltalán nem mindegy, hogy szerepét kik tölthetik be. A Har. végrehajtási rendeletében szabályozott kérdések legjelentősebb és legfajsúlyosabb része éppen ezért a kiválasztásuk módjával foglalkozik. Eszerint a helyi önkormányzatok adósságrendezési eljárásában pénzügyi gondnokként az a személy vagy szervezet<sup>293</sup> jelölhető ki, aki a pénzügyi gondnokok névjegyzékében szerepel, melybe – pályázati eljárást követően – az vehető fel, aki szerepel a felszámolók névjegyzékében. Ezen túlmenően a költségvetési minősítésű könyvvizsgáló felszámolónak vagy ugyanilyen minősítésű alkalmazottjának több mint három éves felszámolói gyakorlattal kell rendelkeznie. További feltételként a pénzügyi gondnoknak harmincmillió forint értékű biztosítási- vagy bankgarancia szerződést kell kötnie a tevékenységéből eredő esetleges kártérítési kötelezettségek fedezetének biztosítására.*

A bíróság tehát – a természetes személy pénzügyi gondnok mellett – a pénzügyi gondnokok névjegyzékén szereplő céget nevezhet meg végzésében, ebből következően a cég felelőssége, hogy minél hamarabb tájékoztassa az őt kijelölő bíróságot és az eljárással érintett önkormányzatot – a jogszabályi rendelkezéseknek megfelelő szakmai végzettséggel és önkormányzati pénzügyi gyakorlattal rendelkező – ténylegesen eljáró szakember személyéről.

Amint az a fentiek alapján egyértelmű, a pénzügyi gondnokok névjegyzékében természetes és jogi személyek egyaránt szerepelhetnek. Az utóbbiak közül két társasági

---

<sup>293</sup> Amennyiben a szervezet részvénytársaság – a Kormányrendelet 2. § e) pontja alapján – csak névre szóló részvényekkel rendelkezhet.

forma jöhet számításba, mégpedig a korlátolt felelősségű társaság és a részvénytársaság. Ezek a pénzügyi gondnokok névjegyzékére pályázat alapján kerülhetnek rá; kivételt képezett azonban az első alkalom. A Har. hatályba lépéséig ugyanis a teljes pályázat lebonyolítására már nem volt lehetőség, ezért először meghívásos alapon töltötték fel a pénzügyi gondnokok névjegyzékét.<sup>294</sup>

Természetesen az első években – mint minden új dolog – a pénzügyi gondnokok tevékenysége sem volt zökkenőmentes. Néhány esetben ugyanis a pénzügyi gondnok nem ismerte kellően az önkormányzati gazdálkodásra vonatkozó szabályokat. Ennek oka pedig elsődlegesen abban rejlett, hogy a Kormányrendelet alapján a pénzügyi gondnokok névjegyzéke a felszámolói névjegyzékben szereplő társaságokból állt össze, akik kiváló ismerői voltak ugyan a gazdasági társaságokra vonatkozó szabályozásnak, az önkormányzati szféra sajátosságainak kellő mélységű ismeretével azonban már nem minden esetben rendelkeztek.<sup>295</sup> A fentieket erősíti meg a Kormányrendelet 2. § c) pontjának szabályozása, amely 1996-ban még azt rögzítette, hogy „a pénzügyi gondnokok névjegyzékébe – pályázat alapján – az vehető fel, aki legalább kétéves önkormányzati gazdasági gyakorlattal rendelkező, büntetlen előéletű közgazdászt foglalkoztat.”

A Kormányrendelet megalkotásakor a 3. § (1) bekezdésében a következőképpen rögzítették a pénzügyi gondnokok pályáztatását: „A pályázat kiírásának szükségességét a belügyminiszter által kinevezett tagokból álló bizottság évente megvizsgálja, és javaslatot tesz annak kiírására. A pályázat kiírása legalább ötévente kötelező.”<sup>296</sup> Az 1996-2013. között hatályban lévő listán a huszonhárom pénzügyi gondnokként kijelölhető társaság között volt olyan, amelyik egyetlen kirendelést sem kapott. Ennek oka, hogy nem készült olyan számítógépes program, amely alkalmas lett volna arra, hogy véletlenszerűen válassza ki vagy a sorban következőt jelölje ki a listán szereplő szervezetek közül. A másik ok pedig az lehet, hogy az illetékes törvényszék hiába törekszik a pénzügyi gondnokok egyenletes kijelölésére, az elrendelt eljárások alacsony száma ezt nem teszi lehetővé.<sup>297</sup>

A pénzügyi gondnokok névjegyzékébe tehát csak az vehető fel, aki szerepel a felszámolói névjegyzékben. A felszámolói névjegyzék teljes megújítása érdekében a Kor-

---

<sup>294</sup>KUSZTOSNÉ NYITRAI Edit, *A helyi önkormányzatok adósságrendezési eljárásának gyakorlati kérdései*, In: HERBST Árpád – SZEGVÁRI Péter, *Adósságrendezés az önkormányzatoknál*. Századvég kiadó, Budapest, 1996., 67.

<sup>295</sup>DELI (1999. augusztus).

<sup>296</sup>A 2009. október 1. óta hatályos szöveg a következő: „A pályázat kiírása legalább ötévente kötelező.”

<sup>297</sup>HAMVAS–KEMÉNYNÉ–MOLNÁR–SCHNEIDER–SZABÓI. *m.* 96.

mány legutóbb 2013. április 15-én írt ki nyilvános pályázatot<sup>298</sup> azért, hogy Magyarországon felszámolói és vagyonfelügyelői tevékenységet kizárólag a magas szakmai színvonalon és szabályszerűen működő felszámoló szervezetek végezhesenek. A meghirdetett 130 helyre 344 pályázat érkezett a Közigazgatási és Igazságügyi Hivatalba, ahol egy kilenctagú, a minisztériumok, állami hatóságok, valamint a gazdasági kamara által delegált tagokból álló bizottság értékelte a pályázatokat. A hét évre kiválasztott felszámolók névjegyzéke 2014. február 15-től lépett hatályba.<sup>299</sup>

A felszámolók hatályos névjegyzékén természetes személy nem található. A 130 felszámoló közül 107 (82,30%) korlátolt felelősségű társaság, 23 (17,70%) pedig zártkörűen működő részvénytársaság. Ebből az következik, hogy a következő hétéves ciklusban csupán cégek bízhatók meg pénzügyi gondnoki feladatokkal.

Az önkormányzati adósságrendezési eljárásokkal kapcsolatosan érdekes momentum, hogy az új felszámolói névjegyzékben a korábban pénzügyi gondnokként kijelölt gazdasági társaságok közül csupán hét található.<sup>300</sup> Így például már nincs a listán a MÁTRAHOLDING Gazdasági Tanácsadó Zrt., amely 1996-2013. között huszonhárom (az eljárások harmada) önkormányzati adósságrendezési eljárást vezényelt le sikeresen.

#### **4.2.2. Pénzügyi gondnokként eljáró gazdasági társaságok és megbízottaik**

Az eddigi hetven adósságrendezési eljárással érintett önkormányzat közül tíz<sup>301</sup> (tizenkét eljárás) esetében nincs adatom a pénzügyi gondnok személyéről, a fennmaradó ötvennyolc eljárást (82,85%) azonban a következő tizennégy pénzügyi gondnok bonyolította:

1. A CONT(O)-ROLL Szolgáltató Kft. (székhely: Budapest): Esztergom, Tiszafüred, Verseg.
2. AGRO-ALBASzolgáltató zRt. (Budapest): Tinnye.
3. Alexander & Co. Gazdasági Szaktanácsadó Kft. (Budapest): Csepreg.

---

<sup>298</sup> A Kormány pályázati felhívása az új felszámolói névjegyzékbe történő felvételre [Hivatalos Értesítő 2013. évi 16. szám (2013. április 15.), 2412-2416.].

<sup>299</sup> A Közigazgatási és Igazságügyi Hivatal közleménye a 2014. február 15. napjától hatályos új felszámolói névjegyzékbe került felszámolók jegyzékéről [Hivatalos Értesítő 2014. évi 11. szám (2014. február 14.), 883-888.].

<sup>300</sup> Alexander & Co. Kft., CRAC-ORG Zrt., Felszámoló-REORG Zrt. (a REORG Zrt. jogutódja), KERSZI Zrt., PK-ECONO Kft., TM-LINE Zrt., VECTIGALIS Zrt.

<sup>301</sup> Bakonszeg (két eljárás), Bátorliget, Domaháza, Dunafalva, Egerszólát, Felsőmocsolád, Kács, Nágocs (két eljárás), Nemesgulács, Sorokpolány.

4. BAREX Gazdasági Tanácsadó, Kereskedő és Szolgáltató Kft. (Szarvas): Biri, Nyírkarász.
5. CRAC-ORG Felszámoló és Csődmenedzselő Zrt. (Budapest): Neszmély.
6. Csabaholding Szolgáltató Kft. (Budapest): Kőtelek.
7. KELET-HOLDING Gazdasági Tanácsadó Zrt. (Budapest): Heves város, Tiszabura.
8. KERSZI Kereskedelmi és Pénzügyi Szervezési-Tanácsadó Zrt. (Budapest): Abádszalók, Gacsály, Hásságy, Magyardombegyház, Nagydobos, Olasz, Szigetvár, Tiszabő, Versend.
9. MÁTRAHOLDING Gazdasági Tanácsadó Zrt. (Budapest): Aba, Atkár, Csány, Erdőbénye, Gönc, Heves megye, Kajászó, Kiscséc, Kisnamény, Nagykinizs, Pilisjászfalu, Sáta I-II., Selyeb I-II., Siklósnagyfalu, Somoskőújfalu, Sóstófalva, Szentistvánbaksa, Tiszaderzs, Tiszavalk, Vizsoly, Zádorfalva.
10. PK-ECONO Pénzügyi Gazdasági Tanácsadó Kft. (Budapest): Páty.
11. REORG Gazdasági és Pénzügyi Zrt. (Budapest): Somogyfajsz.
12. TM-LINE Felszámoló és Gazdasági Tanácsadó Zrt. (Budapest): Pölöskefő, Salomvár, Seregélyes.
13. VECTIGALIS Általános Vállalkozási Zrt. (Budapest): Boba, Forró, Gelse, Gilvánfa, Jásztelek, Nemesvid, Nick, Ősi, Somogyudvarhely.
14. 198. Sz. Juris-Invest Tanácsadó, Befektető és Szolgáltató Kft. (Berettyóújfalu): Ópályi.

### 31. táblázat

A kijelölt pénzügyi gondnok nevében eljáró személy(ek)<sup>302</sup>

Kijelölt pénzügyi gondnok nevében eljáró személy	Kijelölt pénzügyi gondnok cég	Adósságrendezési eljárással érintett önkormányzat
Albert Miklós	MÁTRAHOLDING Zrt.	Siklósnagyfalu
Dr. Andris Ildikó	TM-LINE Zrt.	Seregélyes
Dr. Ádám Beáta <sup>303</sup>	AGRO-ALBA Zrt.	Tinnye
Balázs István	BAREX Kft.	Biri
Csapó Adrienn	MÁTRAHOLDING Zrt.	Erdőbénye, Selyeb II.
Csehné Köteles Rozália	KERSZI Zrt.	Hásságy, Magyardombegyház, Olasz, Szigetvár, Versend
Dr. Csontos Éva	BAREX Kft.	Nyírkarász
Dávid Pál	MÁTRAHOLDING Zrt.	Kiscséc

<sup>302</sup>A táblázat publikációk és az eljárások alá vont önkormányzatok jegyzőinek adatszolgáltatásai alapján készült. Azok a települések nem szerepelnek a táblázatban, amelyekről nincs használható adat.

<sup>303</sup>Dr. Ádám Beáta 2014. július 3-án lépett dr. Szentenszki István helyébe Tinnye Község Önkormányzata adósságrendezési eljárásában.

Horváth László	n.a.	Felsőmocsolád
Dr. Károly Pál	MÁTRAHOLDING Zrt.	Tiszaderzs
Dr. Kincses Ferenc	MÁTRAHOLDING Zrt.	Sáta I-II., Selyeb I.
	KELET-HOLDING Zrt.	Tiszabura
Dr. Kökényesi Antal	198. Sz. Juris-Invest Kft.	Ópályi
Dr. Kőváry Péter	Csabaholding Kft.	Kótelek
Marjasné Endrédi Zsuzsanna	MÁTRAHOLDING Zrt.	Zádorfalva
Molnár György	KERSZI Zrt.	Abádszalók, Tiszabő
Pálné Dr. Németh Valéria	KELET-HOLDING Zrt.	Heves
	MÁTRAHOLDING Zrt.	Nagykinizs, Szentistvánbaksa, Vizsoly
Péter Márta	VECTIGALIS Zrt.	Gelse
Piller Zsuzsa <sup>304</sup>	A CONT(O)-ROLL Kft.	Tiszafüred, Verseg
Pinkáné Surányi Edit	MÁTRAHOLDING Zrt.	Aba
	VECTIGALIS Zrt.	Boba, Forró
Pintér Benedek	MÁTRAHOLDING Zrt.	Somoskőújfalu
Pogacsics Milán	TM-LINE Zrt.	Pölöskefő, Salomvár
Sámoly György	MÁTRAHOLDING Zrt.	Gönc, Heves megye
Sulyok Krisztián	CRAC-ORG Zrt.	Neszmély
Szabó Sándor	MÁTRAHOLDING Zrt.	Csány
Szathmáry Tibor	A CONT(O)-ROLL Kft.	Esztergom, Tiszafüred, Verseg
Dr. Szentenszki István	AGRO-ALBA Zrt.	Tinnye
Veres-Bocskay Katalin	VECTIGALIS Zrt.	Nemesvid, Ósi

Forrás: saját szerkesztés

A tizennégy kijelölt pénzügyi gondnok közül csupán kettő (14,28%) volt vidéki (Szarvas, Berettyóújfalu) gazdasági társaság, a többi (85,72%) budapesti székhelyű cég volt. A valóságban az eljárást a kijelölt pénzügyi gondnok cég egy-két megbízottja végezte, ahogy az a 31. táblázatból látható.

Természetesen az is előfordult már több esetben, hogy a kijelölt pénzügyi gondnok helyett az illetékes bíróság másik pénzügyi gondnokot jelölt ki. Az okot a bírósági végzések nem tartalmazzák, így csupán következtetni lehet arra, hogy valamilyen összeférhetlenségi ok indokolta a változtatást. Az eddigi hetven eljárás során öt esetben (7,7%) változott meg a pénzügyi gondnok személye. Mindegyik eset a 2010. évet követően indult.

### 32. táblázat

A pénzügyi gondnok személyének változása

Önkormányzat	Kijelölt pénzügyi gondnok	Új pénzügyi gondnok
--------------	---------------------------	---------------------

<sup>304</sup> Piller Zsuzsa Tiszafüreden és Versegen Szathmáry Tiborral együtt látta el a feladatot.

Esztergom	Budapest Holding Első Hazai Vagyonkezelő Zrt. (Budapest)	A CONT(O)-ROLL Szolgáltató Kft. (Budapest)
Magyardombegyház	AGROGENERÁL Szaktanácsadó és Szolgáltató Kft. (Szolnok)	KERSZI Kereskedelmi és Pénzügyi Szervezési-Tanácsadó Zrt. (Budapest)
Nagykinizs	Alexander & Co. Gazdasági Szaktanácsadó Kft. (Budapest)	MÁTRAHOLDING Gazdasági Tanácsadó Zrt. (Budapest)
Nemesvid	REORG Gazdasági és Pénzügyi Rt. (Budapest)	VECTIGALIS Általános Vállalkozási Zrt. (Budapest)
Tiszafüred	Pátia Consult Gazdasági Tanácsadó és Vagyonkezelő Zrt. (Budapest)	A CONT(O)-ROLL Szolgáltató Kft. (Budapest)

Forrás: saját szerkesztés

#### 4.2.3. A pénzügyi gondnok díjazása

A gondnoki feladatok ellátásáért díjazás illeti meg a kijelölt céget, mely több tételből áll és állhat. A pénzügyi gondnok díjazásának három lehetőségét nevesíti a Har. és végrehajtási rendelete. Az első esetben a pénzügyi gondnok díját a kijelölő bíróság állapítja meg az érvényben lévő törvényi mérték keretein belül.

A második esetben a pénzügyi gondnok tevékenysége során felmerült és igazolt költségeket (például az utazás költségeit, a hiányzó vagyonkataszter vagy ingatlanértékbecslés elkészítésének kiadásait, a sokszorosítást és egyéb ügyviteli költségeket) és az általa igénybe vett szakértők díját fizetik ki az esedékesség időpontjában és sorrendjében.<sup>305</sup> Ez azonban már nem a központi költségvetésből származik, hanem azt a helyi önkormányzat saját büdzséjéből finanszírozza. A pénzügyi gondnok természetesen ebben az esetben sem számlázhat korlátlanul, hiszen ezt a bevételt a bíróság felügyeli, mégpedig akként, hogy a pénzügyi gondnoknak az egyezségi, illetőleg a vagyonfelosztási javaslat benyújtásával egyidejűleg tételes elszámolást kell benyújtania a bírósághoz, megindokolva a felmerült kiadások szükségességét.

<sup>305</sup> Az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról szóló 368/2011. (XII.31.) Kormányrendelet 52. § (6) bekezdése szerint „a helyi önkormányzat kiadási előirányzatai terhére a polgármester vagy az általa írásban felhatalmazott személy vállalhat kötelezettséget.” A Har. azonban olyan speciális jogszabálynak minősül, amely felülírja az önkormányzatok működését szabályozó egyéb jogszabályok alkalmazását, így az önkormányzatnak kötelessége a pénzügyi gondnok által igénybe vett szakértők díjának kifizetése. A polgármester tehát nem bírálhatja felül a pénzügyi gondnok által igénybe vett szakértő szükségességét; erre csak a bíróság jogosult az eljárás befejezését követően.

A harmadik díjazási formát a Har. 26. §-a szabályozza, amely szerint az eljárás alatt álló önkormányzat és hitelezői megállapodhatnak abban, hogy az egyezség végrehajtásának felügyeletével a pénzügyi gondnokot bízzák meg. Ebben az esetben – azon túl, hogy meg kell határozni a pénzügyi gondnoknak az eljárást befejező végzést követően felmerülő feladatait és hatáskörét – kötelezően meg kell állapodni a felügyelet idejére szóló díjazásáról. A díjazás mértékét és a kiadások szükségességét a bíróság már nem felügyeli – tekintettel arra, hogy végzésével már megszüntette az eljárást –, az a szerződő felek megállapodásától függ.

Visszakanyarodva a fentiekben nevesített első díjazási formához, a Har. megalkotásakor<sup>306</sup> a következőképpen rendelkezett: „A pénzügyi gondnok díját – az eset körülményeitől függően – a bíróság állapítja meg. Összegét az éves költségvetési törvény határozza meg; 1996-ban legalább 300.000 forint, legfeljebb 2.000.000 Ft.” A díj összege már a következő költségvetési évtől módosult, hiszen az 1997. évi költségvetési törvényben<sup>307</sup> 500.000-2.500.000 forint közötti összegben határozták meg. A Har. hatálybalépését követő harmadik évtől, 1998-tól<sup>308</sup> százezer forinttal növelték a minimum összeget; majd 1999-től 2004-ig változatlanul maradt a pénzügyi gondnok díja (600.000-2.500.000 forint). 2005-től aztán jelentős mértékben emelték a díj mértékét: „A pénzügyi gondnok díjának összege – az általános forgalmi adóval együtt – legalább 800.000 forint, legfeljebb 3.000.000 forint.”<sup>309</sup> Az összeg az elmúlt tíz évben nem változott.

A bíróság az adósságrendezési eljárás befejezésével egyidejűleg a pénzügyi gondnokot felmenti és megállapítja a díját.<sup>310</sup> A gondnok díjának megállapításánál azonban a bíróság nem az érintett önkormányzat méretéből, vagyonából, esetleg éves költségvetési főösszegéből indul ki, hanem az eljárás összes adatát, körülményeit mérlegeli. A pénzügyi gondnok díjazásának mértékéről – az eset összes körülményeinek alapulvételével – tehát a bíróság dönt, ami azt jelenti, hogy a bíróság a díjazás megállapítása során mérlegeli a pénzügyi gondnok által végzett munka mennyiségét, minőségét, a hitelezők számát, az eljárás időtartamát, a felosztandó vagyontömeg volumenét, az önkormányzati tulajdonú gazdálkodó szervezetek számát, valamint az eljárást befolyásoló összes körülményt. A díj kiutalásáról a bíróság jogerős végzése alapján – a Belügyminisztérium

---

<sup>306</sup> Har. 33. § (1) bekezdés.

<sup>307</sup> A Magyar Köztársaság 1997. évi költségvetéséről szóló 1996. évi CXXIV. törvény 6. melléklete.

<sup>308</sup> A Magyar Köztársaság 1998. évi költségvetéséről szóló 1997. évi CXLVI. törvény 6. melléklete.

<sup>309</sup> A Magyar Köztársaság 2005. évi költségvetéséről szóló 2004. évi CXXXV. törvény 6. melléklete.

<sup>310</sup> A Har. 25. § (4) bekezdésében és 32. § (5) bekezdésében foglaltak alapján.

illetékes államtitkárságával történő előzetes egyeztetést követően – a Magyar Államkincstár gondoskodik.

Amennyiben az adósságrendezési eljárás nem egyezséggel, hanem a vagyon bírósági felosztásával fejeződik be, a végzés díjmegállapító rendelkezése ellen a pénzügyi gondnok és a miniszter fellebbezhet.

### 30. táblázat

A bíróság által meghatározott pénzügyi gondnoki díj az egyes eljárások során<sup>311</sup>

Ssz.	Önkormányzat	Cég	Díjazás (ezer forint)
1.	Aba	MÁTRAHOLDING Zrt.	3.000
2.	Atkár	MÁTRAHOLDING Zrt.	1.950
3.	Bakonszeg I.	n.a.	2.500
4.	Bakonszeg II.	n.a.	2.500
5.	Bátorliget	n.a.	2.500
6.	Biri	BAREX Kft.	1.400
7.	Boba	VECTIGALIS Zrt.	1.800
8.	Csány	MÁTRAHOLDING Zrt.	1.625
9.	Csepreg	Alexander & Co. Kft.	1.700
10.	Domaháza	n.a.	1.250
11.	Dunafalva	n.a.	2.500
12.	Egerszólát	n.a.	1.687
13.	Erdőbénye	MÁTRAHOLDING Zrt.	2.000
14.	Esztergom	A CONT(O)-ROLL Kft.	3.000
15.	Felsőmocsolád	n.a.	2.300
16.	Forró	VECTIGALIS Zrt.	1.350
17.	Gacsály	KERSZI Zrt.	3.000
18.	Gilvánfa	VECTIGALIS Zrt.	1.000
19.	Gönc	MÁTRAHOLDING Zrt.	2.500
20.	Hásságy	KERSZI Zrt.	1.200
21.	Heves megye	MÁTRAHOLDING Zrt.	2.000
22.	Heves	KELET-HOLDING Zrt.	3.000
23.	Jásztelek	VECTIGALIS Zrt.	1.250
24.	Kajászó	MÁTRAHOLDING Zrt.	3.000
25.	Kács	n.a.	625
26.	Kisnamény	MÁTRAHOLDING Zrt.	2.500
27.	Magyardombegyház	KERSZI Zrt.	1.000
28.	Nagydobos	KERSZI Zrt.	3.000
29.	Nágocs I.	n.a.	1.800
30.	Nágocs II.	n.a.	2.000
31.	Nemesgulács	n.a.	2.400
32.	Nemesvid	VECTIGALIS Zrt.	2.400
33.	Neszmély	CRAC-ORG Zrt.	2.000

<sup>311</sup> A táblázat minisztériumi közlemények és az eljárások alá vont önkormányzatok jegyzőinek adatszolgáltatásai alapján készült. Azok a települések nem szerepelnek a táblázatban, amelyekről nincs használható adat, illetőleg az a két település, ahol folyamatban van az eljárás.



34.	Nick	VECTIGALIS Zrt.	2.000
35.	Olasz	KERSZI Zrt.	1.300
36.	Ópályi	198. Sz. Juris-Invest Kft.	1.250
37.	Páty	PK Econo Rt.	2.500
38.	Pilisjászfalu	MÁTRAHOLDING Zrt.	1.800
39.	Salomvár	TM-LINE Zrt.	1.000
40.	Sáta I.	MÁTRAHOLDING Zrt.	2.100
41.	Sáta II.	MÁTRAHOLDING Zrt.	3.000
42.	Selyeb I.	MÁTRAHOLDING Zrt.	3.000
43.	Selyeb II.	MÁTRAHOLDING Zrt.	1.500
44.	Seregélyes	TM-LINE Zrt.	3.000
45.	Siklósnagyfalu	MÁTRAHOLDING Zrt.	1.900
46.	Somogyfajsz	REORG Zrt.	2.125
47.	Somogyudvarhely	VECTIGALIS Zrt.	2.350
48.	Somoskőújfalu	MÁTRAHOLDING Zrt.	2.400
49.	Sorokpolány	n.a.	1.250
50.	Sóstófalva	MÁTRAHOLDING Zrt.	1.250
51.	Szigetvár	KERSZI Zrt.	3.000
52.	Tiszavalk	MÁTRAHOLDING Zrt.	3.000
53.	Verseg	A CONT(O)-ROLL Kft.	1.800
54.	Vizsoly	MÁTRAHOLDING Zrt.	1.500
55.	Zádorfalva	MÁTRAHOLDING Zrt.	3.000
Összesen			113.762

Forrás: saját szerkesztés

Amint azt a fenti táblázat adatai is mutatják – ötvenöt eljárás adatait alapul véve – átlagosan közel 2.068.000 Ft illeti meg a pénzügyi gondnokokat eljárásonként.

#### 4.2.4. A pénzügyi gondnok névjegyzékből való törlése

A pénzügyi gondnokok névjegyzékére kerülés természetesen nem jelenti azt, hogy a továbbiakban nem kell megfelelni a jogszabályi előírásoknak. A helyi önkormányzato-  
kért felelős miniszter a pénzügyi gondnoknál ellenőrizheti ugyanis a Kormányrendelet előírásainak betartását. Ha valaki vagy valamely társaság már nem felel meg a jogszabályi előírásoknak, azt a miniszter törli a névjegyzékből. Így törölheti a névjegyzékből azt a pénzügyi gondnokot, amelyről – a bíróság megkeresése alapján – kiderül, hogy a Har. összeférhetlenségi szabályairól<sup>312</sup> nem tájékoztatta az őt kijelölő bíróságot, vagy a

<sup>312</sup> Nem jelölhető ki pénzügyi gondnoknak az érintett önkormányzat polgármestere, képviselője, költségvetési intézményének vezetője és dolgozója, valamint hozzátartozóik [Ptk. 8:1. § (1) bekezdés 2. pont] e minőség fennállása alatt, illetve annak megszűnésétől számított három évig; az önkormányzat hitelezője, vagy akinek az önkormányzat hitelezője, illetve akinél az önkormányzat tulajdonosi jogosultsággal rendelkezik; az önkormányzat által megbízott könyvvizsgáló, belső ellenőr; a képviselő-testület bizott-

Har. 14. § (5) bekezdése alapján a bíróság e tisztéből felmentette. Ugyancsak törölhető a névjegyzékről a pénzügyi gondnok, ha az adósságrendezési eljárás alatt álló önkormányzat bejelentette, hogy a gazdálkodási ügyeiről megszerzett információkat nem kezelte bizalmasan, azt harmadik félnek – szándékosan vagy gondatlanságból – kiszolgáltatta. A fentiekén túlmenően törölhető a nyilvántartásból akkor is, ha nem felelt meg a pályázati kiírásban foglaltaknak, ha elmulasztotta a Har.-ban számára meghatározott feladatok végrehajtását, amennyiben vele szemben felszámolási eljárás megindulásáról vagy végelszámolási eljárásról szóló végzés jelent meg a Cégléletről, végül pedig abban az esetben is, ha azt a pénzügyi gondnok maga kéri.

Amennyiben a bíróság a pénzügyi gondnokot felmentette, az újabb kijelöléséig a régi változatlanul köteles feladatait ellátni. Előfordulhat az is, hogy a pénzügyi gondnokot a folyamatban lévő adósságrendezési eljárás közben törlik a névjegyzékből. Ekkor az őt korábban kijelölő bíróság a törlést követő nappal új pénzügyi gondnokot jelöl ki. Az előző felmentését vagy törlését követő tizenöt napon belül köteles tevékenységéről és az adósságrendezési eljárásról tájékoztatót, valamint az önkormányzat vagyoni-pénzügyi helyzetében bekövetkezett változásokról beszámolót készíteni.<sup>313</sup>

A bíróság az iratátadási kötelezettség elmulasztása esetén pénzbírságot szabhat ki a volt pénzügyi gondnokra. Az utód pedig észrevételt tehet a bíróságnál, ha a tevékenység átadását nem megfelelőnek, vagy az átadott bizonylatokat nem teljes körűnek tartja, és ezt a közös jegyzőkönyvben is jelezte. Szintén észrevétellel élhet az új pénzügyi gondnok, amennyiben működése során elődje jogszabályt sértő tevékenységét tapasztalja és ezt hitelt érdemlő módon bizonyítani tudja. A bíróság az utód észrevétele alapján kötelezheti a volt pénzügyi gondnokot a hiányzó iratok átadására vagy pénzbírság megfizetésére, illetve kezdeményezheti a törlést a névjegyzéket vezető miniszternél.

#### **4.2.5. A pénzügyi gondnok feladatai**

A pénzügyi gondnok feladatainak rövid ismertetése előtt tisztázni kell, hogy az eljárás során az önkormányzatot érintő gazdasági kérdésekben a pénzügyi gondnok nem dönthet. Ennek következtében a pénzügyi gondnok nem hozhat pénzügyi-gazdasági döntéseket, nem vonhatja el a polgármester, a képviselő-testület, a pénzügyi bizottság,

---

ságának nem képviselő tagja; a jegyző, valamint az önkormányzati hivatal dolgozója. [Har. 9. § (3) bekezdés].

<sup>313</sup>HERBST-SZEGVÁRI*i.m.* 69-71.

esetlegesen a jegyző hatáskörét. Természetesen a vonatkozó jogszabályok lehetővé teszik számára, hogy előterjesztéseket tegyen, arra azonban nincs semmiféle kötelezés, hogy a képviselő-testület vagy bizottsága az adott előterjesztést elfogadja.

A pénzügyi gondnok feladatait számos szerző számos cikkben ismertette már, nemrégiben pedig egy könyv is megjelent az önkormányzati adósságrendezéssel kapcsolatosan, kitérve a pénzügyi gondnok feladataira.<sup>314</sup> A kiadvány III. fejezetének szerzői<sup>315</sup> ismertették és részletezték a pénzügyi gondnok feladatait:

- általánosságban,
- az eljárás megindításakor,
- az intézkedések jogszerűségének szempontjából,
- a hitelezői igények kezelését illetően,
- az adósságrendezési bizottság elnökeként,
- a válságköltségvetéshez, a reorganizációs programhoz és az egyezségi tárgyaláshoz kapcsolódóan,
- az önkormányzati vagyon bíróság általi felosztása esetén,
- a vagyon értékesítéséhez kapcsolódóan, végül pedig
- egyfajta ajánlásként általános követelményeket fogalmaztak meg a pénzügyi gondnok tevékenységét illetően.

Mindezekre tekintettel csak röviden, szinte csak érintőlegesen foglalom össze a pénzügyi gondnok jogszabályokban nevesített feladatait.

A pénzügyi gondnok feladat- és hatásköre<sup>316</sup> garanciális, legfőképpen pedig szakmai jellegű az adósságrendezési eljárásban. Tényleges döntéshozatali jogosultsága nincs, azonban személyében biztosítja az adósságrendezési eljárás sikerességét, a pénzügyi konszolidáció sikeres végig vitelét. Ezen túlmenően a pénzügyi gondnok végrehajtó szereppel bír, tájékoztat és jelez (kormány megbízott, bíróság és más hatóságok felé), amennyiben szabálytalanságot észlel. A Har. rendelkezése alapján ő az adósságrendezési bizottság elnöke, amely pozícióján keresztül folyamatos kapcsolatban van az önkormányzat döntéshozóival, másrészt részt vesz a képviselő-testület döntései szakmai előkészítésében. Javasolataival, véleményével, tanácsaival elősegíti, hogy az önkormányzat a szakmailag leginkább racionális, megalapozott alternatívát válassza az eljárás minden egyes mozzanata során.

---

<sup>314</sup>HAMVAS–KEMÉNYNÉ–MOLNÁR–SCHNEIDER–SZABÓ*i.m.* 159-168.

<sup>315</sup>Molnár György, dr. Schneider Magdolna és dr. Szabó Hajnalka.

<sup>316</sup>A pénzügyi gondnok feladat- és hatáskörét a Har. külön részben, a 14-19. §-okban részletezi.

A pénzügyi gondnok – amellett, hogy elsősorban segíti a helyi önkormányzatot az egyezség létrehozásában, illetőleg ennek hiányában lebonyolítja a vagyon bírósági felosztását – a hitelezők érdekében felügyeli is az önkormányzat gazdálkodását az adósságrendezés során. A pénzügyi gondnok konkrét feladatai közül a legfontosabbak a következők:

- áttekinti az önkormányzat gazdálkodását, és feltárja, hogy milyen okok vezettek az adósságrendezés megindításához,
- tanácskozási joggal kötelezően részt vesz a képviselő-testület és a bizottságok nyilvános és zárt ülésén, amennyiben az önkormányzat vagyonával kapcsolatos előterjesztést tárgyalnak;
- az adósságrendezéssel kapcsolatban előterjesztést tehet, amelyet a képviselő-testület vagy bizottság soron kívül tárgyalni köteles,
- kezdeményezi a helyi önkormányzat esedékessé vált követeléseinek behajtását,
- tájékoztatja a hitelezőket az önkormányzat vagyonával, valamint az eljárással kapcsolatban.

A pénzügyi gondnok egyébként a gazdálkodással összefüggő ellenőrzési funkcióját részben azáltal is gyakorolja, hogy a képviselő-testületi ülésre készült költségvetést érintő előterjesztésekhez csatolni kell a véleményét. Amennyiben a pénzügyi gondnok érvelése nem győzi meg a képviselő-testületet, s az a pénzügyi gondnok által kedvezőtlennek minősített gazdasági döntést hoz, úgy a gondnoknak lehetősége van arra, hogy azt „megvétózza”, mégpedig oly módon, hogy megtagadja a kötelezettségvállalások és kifizetések teljesítéséhez szükséges ellenjegyzést.

#### **4.2.6. Kifogás a pénzügyi gondnok intézkedése ellen**

A Har. az adósságrendezés résztvevői számára lehetővé teszi, hogy – a tudomásszerzéstől számított nyolc napon belül – kifogással éljenek a bíróságnál a pénzügyi gondnok jogszabálysértő intézkedése vagy mulasztása ellen. A gyakorlati tapasztalatok azt mutatják, hogy a vétójog lehetőségének ellenére az érintett önkormányzatok elégedettebbek a pénzügyi gondnoki tevékenységgel, mint a hitelezők. A bíróság előtti kifogások ugyanis valamennyi esetben ez utóbbi féltől származtak; bár a hitelezői sérelmek többségét a bíróságok megalapozatlannak találták. Ez alól egyetlen kivétel említhető meg: egy esetben az eljáró pénzügyi gondnok olyan egyezségi javaslatot készített, melyben egy-egy

hitelezői csoporton belül is különbséget tett a kielégítés mértékében, továbbá előfordult, hogy az egyes hitelezőknek felajánlott vagyon értéke magasabb volt, mint a követelés összege. Ebben az esetben a pénzügyi gondnok által elkövetett hiba olyan mértékű volt, hogy – annak ellenére, hogy a hitelezők egyezséget kötöttek – bírósági vagyonfelosztást tett szükségessé.<sup>317</sup>

Amennyiben a bíróság a kifogást megalapozottnak találja, elrendelheti a pénzügyi gondnok intézkedésének felfüggesztését, megsemmisítését vagy meg is változtathatja azt, illetőleg a pénzügyi gondnokot megfelelő intézkedés megtételére kötelezheti. Amennyiben a pénzügyi gondnok továbbra sem hajtja végre a kifogásnak helyt adó jogerős bírósági végzést, a bíróság – hivatalból vagy kérelemre – a pénzügyi gondnokot tisztéből felmentheti, az ezzel járó költségek viselésére kötelezheti, sőt a díját is csökkentheti. A Legfelsőbb Bíróság egyik eseti döntésében rámutatott, hogy amennyiben az adósságrendezés során a pénzügyi gondnok egy kifogásnak helyt adó jogerős végzést nem hajtott végre, ez okot szolgáltat a díja csökkentésére.<sup>318</sup>

A fentiek alapján azonban minden félnek arra kell törekednie, hogy a kifogásolt eljárást vagy mulasztást ne bírósági döntés útján orvosolják, hiszen az indokolatlanul meghosszabbít(hat)ja az adósságrendezést. A pénzügyi gondnoki eljárás jogszerűségének megítélését és korrigálását sokkal célravezetőbb tárgyalásos úton rendezni!

#### **4.2.7. A pénzügyi gondnok más országok szabályozásában**

Természetesen kérdésként merülhet fel, hogy más országokban hogyan szabályozzák a pénzügyi gondnok kiválasztását, feladatait, illetőleg ki vagy mi, aki/ami ellátja a pénzügyi gondnoki feladatokat?

Korábban már rögzítettem, hogy 1996. óta további három állam is megalkotta a saját önkormányzataira vonatkozó „csődtörvényét”: Észtország, Lettország és a Dél-Afrikai Köztársaság.

Az észt és a lett szabályozás nem csupán az önkormányzatokra, hanem a természetes és más jogi személyekre is vonatkozik; emiatt mindkét törvény igen nagy terjedelmű. Az viszont világosan látszik, hogy mindkét Balti állam szabályozásához mintaként

---

<sup>317</sup>KUSZTOSNÉ [1998] *i.m.* 519. Páty község Önkormányzatának adósságrendezési eljárása (1996-1999) során történt a fentiekben ismertetett eset.

<sup>318</sup>Fpk.VIII.31.250/1997/2.

szolgált az Egyesült Államok csódtörvénye, valamint Magyarország adósságrendezési törvénye.

Az észti csődeljárásban az illetékes bíróság egy ideiglenes gondnokot (vagyonfelügyelőt) nevez ki. A vagyonfelügyelő lehet – egy az igazságügy miniszter által megbízott – természetes személy, de lehet egy ügyvéd is.<sup>319</sup> Összeférhetlenségi szabályok természetesen az észti szabályozásban is szerepelnek, mely szerint – az adóstól és a hitelezőktől független – vagyonkezelő nem lehet bírósági alkalmazott.<sup>320</sup>

A Pankrotiseadus szerint az ideiglenes vagyonfelügyelőt – a Har.-ban foglaltakhoz hasonlóan – díjazás illeti meg, melynek mértékét szintén a kijelölő bíróság határozza meg. A bíróság a díj mértékének meghatározásánál figyelembe veszi a vagyonkezelő feladatának nagyságát, összetettségét, valamint a vagyonkezelő „képességeit” is: „Ajutisel halduril on õigus saada oma ülesannete täitmise eest tasu, mille suuruse määrab kohus, samuti nõuda oma ülesannete täitmiseks tehtud vajalike kulutuste hüvitamist. Tasu suuruse määramisel arvestab kohus ajutise halduri ülesannete mahtu, keerukust ja ajutise halduri kutseoskusi.”<sup>321</sup>

A lettek fizetéképtelenséget szabályozó törvénye, a 2007-ben hatályba lépett Maksätnešpējas likums csődgondnokot nevez meg az eljárás bonyolítójaként. Csődgondnok az a természetes személy lehet, aki:

- betöltötte a 25. életévét,
- jogi és mester végzettséggel rendelkezik, vagy jogi egyetemi oktató,
- legalább három éves szakmai tapasztalattal rendelkezik,
- magas szinten járatos a lett nyelvben, és
- megszerezte a csődgondnok bizonyítványt.<sup>322</sup>

Az észti szabályozáshoz hasonlóan a lett törvény is tartalmazza a csődgondnok díjazását. Az észtek díjazása azonban összetettebb: eszerint egyszeri díj (a minimálbér háromszorosa) illeti meg a csődgondnokot a kijelölése, megbízása időpontjában, továbbá nyolc havi minimálbérenek megfelelő összeg illeti meg önkormányzati fizetéképtelenségi eljárás lefolytatása esetén, amit kiegészít egy az önkormányzat költségvetésének 5%-át kitevő kompenzáció.

---

<sup>319</sup> Pankrotiseadus § 56. (1). <https://www.riigiteataja.ee/akt/PankrS> (2013. március 15-i letöltés).

<sup>320</sup> Pankrotiseadus § 56. (3).

<sup>321</sup> Pankrotiseadus § 23. (1).

<sup>322</sup> Maksätnešpējas likums 13. pants. (1).

A Dél-Afrikai Köztársaságban nem egy kijelölt gazdasági társaság, hanem egy ötgú „fegyelmi tanács”<sup>323</sup> látja el a feladatokat: „The Municipal Council of a municipality or board of directors of a municipal entity may establish a Disciplinary Board to investigate allegations of financial misconduct in municipalities and municipal entities, and to monitor the institution of disciplinary proceedings against the alleged wrongdoer.” A fegyelmi tanácsot a következő személyek alkotják:<sup>324</sup>

- az önkormányzat belső ellenőre,
- az önkormányzat ellenőrző (pénzügyi) bizottságának egy tagja,
- az önkormányzat jogi osztályának vezetője,
- az állami vagy tartományi kincstár képviselője, valamint
- egy önkormányzati ügyekben jártas – a településről vagy valamelyik intézményből választott – személy.

A törvény az afrikai államban a következők szerint határozza meg a „pénzügyi kötelességszegést”:<sup>325</sup> az önkormányzatnál vagy önkormányzati intézménynél elkövetett bármely visszaélés, hűtlen kezelés, sikkasztás vagy lopás.

A fenti példák egyértelműen alátámasztják, hogy azokban az országokban, amelyekben szabályozzák az önkormányzati csőd- vagy adósságrendezési eljárást, egy szakembert (ügyvéd, közgazdász, bíró, egyetemi oktató), egy gazdasági társaságot vagy egy szakértői bizottságot bíznak meg az eljárás lebonyolításával, illetőleg felügyeletével. Az Amerikai Egyesült Államok szabályozásában ez a személy a csődbíró, akit az ügy székhelye szerinti kerület főbírója jelöl ki. A magyar szabályozásban az eljáró személyt pénzügyi gondnoknak nevezzük, aki lehet természetes személy vagy gazdasági társaság is. A Balti államok két érintettje vagyonsfelügyelőnek (Észtország) és csődgondnoknak (Lettország) nevezte el az eljáró személyt, míg a Dél-Afrikai Köztársaságban – szélesebb nyilvánosságot biztosítva – fegyelmi tanácsot hoztak létre az eljárás lefolytatásához.

Egy dologban azonban mindannyian azonosan gondolkodnak: az a céljuk, hogy lehető leghamarabb, a törvény előírásait betartva felszámolják, lezárják az önkormányzati csődhelyzetet.

---

<sup>323</sup> Local Government: Municipal finance Management Act (Act 56 of 2003) Chapter 2. 5. (1).

<sup>324</sup> Local Government: Municipal finance Management Act (Act 56 of 2003) Chapter 2. 5. (6) (a)-(e).

<sup>325</sup> Local Government: Municipal finance Management Act (Act 56 of 2003) Chapter 1. Interpretation 1. (c).

#### 4.2.8. A képviselet kérdése

Az eljárás menetétől függően a pénzügyi gondnok az őt foglalkoztató gazdasági társaságot, az őt kijelölő bíróságot, ahhoz kapcsolódóan pedig a Magyar Államot képviseli. Ezen túlmenően képviseli mind az önkormányzatot, mind pedig az önkormányzat hitelezőit is; tehát a két oldalon szembenálló feleket, s mint egy híd szerepét betöltve az a célja, hogy minden általa képviselt résztvevő érdekei maradéktalanul érvényesüljenek. Így az őt foglalkoztató cég díjazásban részesüljön, a pénzügyi gondnokot kijelölő és felmentő bíróság eredményesen zárja le az eljárást, a Magyar Állam célja és törekvése a törvény végrehajtásával érvényesüljön, a hitelezők pénzükhöz vagy pénzüik egy részéhez jussanak, az önkormányzat gazdálkodása pedig normalizálódjon.

A fentiek alapján elmondható, hogy a magyar pénzügyi gondnok „intézménye”, tehát a ténylegesen eljáró pénzügyi-gazdasági szakember egy sajátos „polihisztor”, aki nem csupán egy szimpla vagyonfelügyelő vagy felszámoló, hanem – az eljárás egyes szakaszainak megfelelően – a törvényesség záloga, szakértő, menedzser, ellenőr, tanácsadó és döntéshozó; aki személyében a hol fel, hol pedig lebillenő erőviszonyok egyensúlyát hivatott biztosítani. A feladat ellátása azonban – a szakmai felkészültségen túl – óriási toleranciát, empátiát és türelmet is igényel, hiszen az eljárás érintettei emberek, sok esetben pedig becsapott, megtévesztett, pénzügyileg ellehetetlenült és sértett személyek, akik mindannyian a pénzügyi gondnoktól várják az eljárás gyors és sikeres lezárását. Döntő mértékben tehát a pénzügyi gondnok felkészültségén és emberségén múlik, hogyan és mennyi idő alatt sikerül az eljárást befejezni.

#### 4.3. A hitelezők<sup>326</sup>

Egy 2000. évi alkotmánybírósági határozat<sup>327</sup> megfogalmazása szerint az önkormányzati adósságrendezési eljárást dichotómia jellemzi. Ezen kettős rendeltetés elsődleges célja a helyi önkormányzatok, illetőleg az önkormányzatok által fenntartott költségvetési szervek hitelezőinek hatékony jogvédelme. Az önkormányzatok a gazdasági szférában történő szerepvállalásuk esetén, a piaci szabályok szerint kötelesek eljárni, és kötelesek eleget tenni szerződési kötelezettségeiknek. A közfeladatok ellátása ugyanak-

---

<sup>326</sup> Lásd erről bővebben GYIRÁN Zoltán, *A hitelezők szerepe és jogállása az önkormányzati adósságrendezési eljárásban*, Jogtudományi Közlöny, 2015. évi 7-8. szám, LXX. évfolyam, 379-388.

<sup>327</sup> 38/2000. (X.31.) AB határozat II.1.



kor nem szolgálhat okként arra, hogy az önkormányzatok fizetéseképtelensége miatt a szerződésnek eleget tevő, és a szerződésben bízó hitelezők kárt szenvedjenek. Ennek érvényesülése érdekében a Har. egy olyan eljárási rendet határoz meg, amely biztosítja, hogy a hitelezők – ha nem is minden esetben teljes mértékben, de – hozzájussanak követeléseikhez.

A Har. ugyanakkor azt is maradéktalanul deklarálja, hogy az önkormányzatok kötelező feladatainak ellátását az adósságrendezési eljárás során is biztosítani kell. Az adósságrendezési eljárás célja tehát az is, hogy az önkormányzatok likviditása és ezáltal működőképessége minél hamarabb helyre álljon, és maradéktalanul eleget tudjanak tenni a törvényben (Mötv.) meghatározott közfeladataiknak.

Mindezek mellett célként fogalmazta meg a jogalkotó, hogy az adósságrendezés szabályozása mind az önkormányzatokat, mind partnereit megfontoltabb piaci magatartásra készítse, ezáltal pedig elejét vegye a helyhatóságok eladósodásának.<sup>328</sup>

A következőkben tehát azt mutatom be, kik tekinthetők az önkormányzat hitelezőinek, az eljárás során milyen szerepet töltenek be, s végül hogyan érvényesíthetik jogukat.

Előljáróban tehát azt kell megvilágítani, ki is a hitelező. A Har. kétféle hitelezői kategóriát határoz meg, attól függően, hogy az eljárást megelőzően, vagy az eljárás megindítását követően beszélünk az önkormányzat hitelezőjéről. Egyrészt hitelezőnek tekintti azt, akinek az adósságrendezés megindításának időpontjáig az önkormányzattal vagy annak költségvetési szervével szemben vagyoni követelése áll fenn; másrészt pedig azt, aki az adósságrendezés megindításának időpontját követően a követelését a hitelezői igény bejelentésére nyitva álló határidő alatt bejelentette, és azt a pénzügyi gondnok elfogadta, illetve követelésének jogerős elbírálásáig azt is, akinek az igénye vitatott.

S hogy valójában kik tekinthetők hitelezőknek, arra az eddigi adósságrendezési eljárások adnak választ. Az eddigi eljárások alapján elmondható, hogy hitelező lehet a Magyar Állam, a pénzügyintézet, a Magyar Követeléskezelő zRt., a minisztériumok<sup>329</sup>, az APEH (NAV), a Társadalombiztosítási Igazgatóság, a munkaügyi központ, más önkormányzat,<sup>330</sup> társulás, magánszemély, önkormányzati képviselő és polgármester, valamint önkormányzati foglalkoztatottak. A legjelentősebb hitelezői csoportot azonban a

---

<sup>328</sup>JÓKAY–OSVÁTH–SÓVÁGÓ–SZMETANAI. *m.* 7.

<sup>329</sup> A minisztériumok közülük is elsődlegesen a Belügyminisztérium; erre példa Bátorliget, Csepreg és Kács eljárása.

<sup>330</sup> Salomvár esetében Zalacséb, Tiszafüred esetében Tiszaszőlős, Nagykinizs és Szentistvánbaksa esetében pedig Szikszó.

szállítók/szolgáltatók alkotják; közülük is elsősorban a közműszolgáltatók és az építőipari cégek.

#### 4.3.1. A hitelező szerepe az eljárás megindításában

A Har. rendelkezése alapján az adósságrendezési eljárást az önkormányzat, továbbá annak hitelezője kezdeményezheti. Amennyiben az adósságrendezési eljárás megindítását nem az önkormányzat, hanem a hitelező kezdeményezi, kérelmében meg kell jelölnie az önkormányzat tartozásának jogcímét és a lejáratának időpontját. Ezek megfelelő alátámasztásaként pedig csatolnia kell a szükséges iratokat.

A fentiekben ismertetettek alapján tehát az eljárást kezdeményezheti az önkormányzat és a hitelezője is. A kettő közötti különbség abban rejlik, hogy míg az önkormányzatnak egy bizonyos idő után kötelessége megindítani az eljárást, addig a hitelező számára csak az egyik lehetőség a Har.-ban szabályozott eljárás megindítása.<sup>331</sup>

Az eddigi tapasztalatok szerint a hitelezőknek nem állt érdekében kezdeményezni az eljárás megindítását, hiszen hatvan esetben (az eljárások 85,71%-ában) az önkormányzat volt az elindító. A hitelezők jellemzően nem élnek a törvény adta lehetőségükkel. Ezzel a kérdéssel kapcsolatosan Jókay Károly és Veres-Bocskay Katalin 2009-ben még azt vetette papírra, hogy „szembetűnő, hogy a hitelezők és szállítók a nemesgulácsi esetet kivéve, egyetlen esetben sem indítottak eljárást. Ennek valószínűsíthető indoka, hogy kezdetben „bíztak” abban, hogy az önkormányzat helyett majd a központi költségvetés rendezi azok tartozását (ez a régi tanácsi időszakból fakadó berögződés volt), a törvény szabályainak ismeretében pedig nem volt „érdekük” ilyen eljárás megindítása, mert előre látható volt, hogy követeléseik töredékét kaphatják meg, tehát inkább a „kivárássra” rendezkedtek be. A helyi önkormányzatok oldaláról „érthető”, hogy csak valóban a legvégső esetben kérik maguk ellen az adósságrendezési eljárás megindítását, mert abban az esetben, ha ellenük az eljárást a bíróság megindította, kizárják magukat különböző támogatási lehetőségből. Tehát ez a „menekülési út” a legvégső fázisban lép be, illetve lépett be.”<sup>332</sup>

Ugyanakkor azt is feltételezhetjük, hogy a hitelezők egy része nem ismeri az adósságrendezési törvényben biztosított jogait és lehetőségeit. Ennek az állításnak természete-

---

<sup>331</sup>BARTHA*i.m.*354.

<sup>332</sup>JÓKAY–VERES-BOCSKAY*i.m.* 115.

tesen az ellentéte is igaz lehet, azaz tökéletesen tudják, hogy milyen jogkövetkezményei vannak egy adósságrendezési eljárás megindításának, tisztában vannak azzal, hogy egy ilyen eljárás során követeléseik egy részéről mind a tőke, mind a kamat vonatkozásában le kell mondaniuk. Ebből következően inkább választják az időigényesebb, hosszabb, az ítélelhozatal szempontjából pedig biztos sikert hozó polgári pert, és követeléseik behajtására a kivárási taktikát alkalmazzák.<sup>333</sup>

Azt sem szabad figyelmen kívül hagyni, hogy a hitelezők más okok miatt sem feltétlenül érdekeltek az adósságrendezési eljárás kezdeményezésében: az önkormányzat ugyanis az adósságrendezés befejezését követően is a gazdasági élet szereplője marad, így a jellemzően az önkormányzat területén működő, iparűzési adóját oda fizető, tartós és baráti kapcsolatra törekvő hitelezők nem kívánják a kialakított jó viszonyt az eljárás kezdeményezésével elrontani. Figyelemmel az önkormányzat vagyonára, illetve a működés szükségzerű folytatására, a hitelezők abban is bíznak, hogy a követelésük, bár késedelmesen, de megtérül. S természetesen a személyes érintettségéről ebben az esetben sem feledkezhetünk meg: nevezetesen az is okozhatja a hitelezők kivárást és passzivitását, hogy tartanak attól, az adósságrendezési eljárás kellemetlen titkokat fed fel.<sup>334</sup>

Mindezek figyelembevételével, illetőleg figyelmen kívül hagyása esetén a hitelező eldöntheti, hogy megindítja-e az eljárást, vagy – a későbbi teljesítés reményében – még vár a követelésének adósságrendezési eljáráson kívüli rendezésére. Azok a hitelezők azonban, akik a lejárt, vagy le nem járt követelésükkel az adósságrendezési eljárásban a megjelölt határidőben nem jelentkeznek be, követeléseiket csak az eljárás befejezését követően két év eltelté után érvényesíthetik. Az eddigi adósságrendezési eljárások közül két településen fordult elő, hogy néhány hitelező – az összességében százmillió forint nagyságrendű – követelésével nem jelentkezett be az eljárás során. Mindez azt jelentette, hogy ezen hitelezők az érintett önkormányzatok ellen a két év elteltét követően újabb eljárást indítottak. Ilyenkor kérdéses azonban, hogy e két év alatt képződik-e olyan vagyon, amely fedezetet nyújt az újonnan bejelentett igényekre?<sup>335</sup>

A fentiekhez kapcsolódva mindenképpen kiemelendő, amennyiben az eljárást hitelező kezdeményezi a Har. – hasonlóan a csődtörvényhez – pénzforgalmi szemléletű fizetésképtelenségi (adósságrendezési) okot létesít. Ebből következően a nem vitatott tarto-

---

<sup>333</sup>GAZSÓ–KOVÁCS–SZUCHYI.m. 16.

<sup>334</sup>HAMVAS–KEMÉNYNÉ–MOLNÁR–SCHNEIDER–SZABÓI.m. 91.

<sup>335</sup>DELI Erika, *A fizetésképtelen helyzetbe került önkormányzatok adósságrendezésének törvényi szabályozása*. Municipium Magyarország Alapítvány, 2003. november, 3.

zás kiegyenlítésének hiányában az önkormányzat tényleges vagyoni helyzetének felmérése nélkül kerülhet elrendelésre az eljárás.<sup>336</sup>

#### 34. táblázat

##### A hitelezők által kezdeményezett adósságrendezési eljárások 2005-2015

Ssz.	Önkormányzat	Adósságrendezés Időpontja	Eljárás kezdeményezője	Eljárás eredménye
1.	Forró	2005	szállító <sup>337</sup>	egyezség
2.	Nemesgulács	2007-2008	Swietelsky Kft.	egyezség
3.	Somoskőújfalu	2010-2011	szállító <sup>338</sup>	egyezség
4.	Verseg	2011-2012	szállító	egyezség
5.	Heves megye	2011-2012	HVL INVEST Kft. <sup>339</sup>	megszűnés
6.	Kőtelek	2011-2014	Bolax Kft. <sup>340</sup>	vagyonfelosztás
7.	Vizsoly	2012-2013	szállító <sup>341</sup>	egyezség
8.	Erdőbénye	2012-2013	szállító <sup>342</sup>	egyezség
9.	Nagykinizs	2013-2014	más önkormányzat <sup>343</sup>	egyezség
10.	Szentistvánbaksa	2013	más önkormányzat <sup>344</sup>	egyezség

Forrás: saját szerkesztés

Amint azt a fentiekben idéztem Jókay Károly és Veres-Bocskay Katalin 2009-ben még csupán Nemesgulácsot említette, mint olyan kirívó és egyedi esetet, amikor nem az önkormányzat kezdeményezte önmagával szemben az eljárást, hanem egy hitelező. Kutatásaim alapján ugyanakkor arra az eredményre jutottam, hogy Nemesgulácsot megelőzve Forró Község Önkormányzatának 2005. évi adósságrendezési eljárását sem az önkormányzat, hanem egy szállító indította el.

<sup>336</sup>Erre példa Erdőbénye esete, amikor is a képviselő-testület a hitelező követelését garanciális problémák miatt vitatta, és annak kifizetését elutasította, amit képviselő-testületi határozatban rögzített. A követelés jogosságát azonban írásban vagy más megfelelő módon nem vitatta, így a hitelező kérelme alapján vele szemben az adósságrendezési eljárás elrendelésre került.

<sup>337</sup>A Forrói Közös Önkormányzati Hivatal jegyzőjének 2013. május 6-i kérdőíves közlése alapján.

<sup>338</sup>BORSODI Attila, *Nyolc település menekül a csődtől* 2010. december 13., 2-3.

[http://mno.hu/migr\\_1834/nyolc\\_telepules\\_menekul\\_a\\_csodtol-200237](http://mno.hu/migr_1834/nyolc_telepules_menekul_a_csodtol-200237); (2013. október 25-i letöltés).

<sup>339</sup>Lásd erről bővebben GYIRÁN Zoltán, *A „fehér holló” esete – Heves, az egyetlen adósságrendezési eljárással érintett megye*, In: P. SZABÓ Béla-SZEMESI Sándor (szerk.), *Profectus in Litteris VI.*, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, Debrecen, 2014., 67-76.

<sup>340</sup>Lásd erről bővebben GYIRÁN Zoltán, *Az adósságrendezési eljárás alatt álló önkormányzatok passzívája és a Tisza-tó térségének eljárásai*. Jegyző és Közigazgatás, XV. évfolyam, 4. szám, 2013. július-augusztus, 32.

<sup>341</sup>Vidak István körjegyző 2013. március 25-i kérdőíves közlése alapján.

<sup>342</sup>Szabó Judit, a Bodrogkisfaludi Közös Önkormányzati Hivatal jegyzője 2013. március 12-i kérdőíves közlése alapján.

<sup>343</sup>Polgáriné Dsupin Dóra, a Szikszói Közös Önkormányzati Hivatal jegyzőjének 2015. január 22-i szóbeli közlése alapján.

<sup>344</sup>Polgáriné Dsupin Dóra, a Szikszói Közös Önkormányzati Hivatal jegyzőjének 2015. január 22-i szóbeli közlése alapján.

Amint azt a 34. táblázat adatai mutatják, az elmúlt évtizedben tíz önkormányzattal szemben hitelezők indították el az eljárást, azaz az eljárások 14,28%-ában nem várták meg a hitelezők, hogy az érintett önkormányzatok olyan lehetetlen helyzetbe kerüljenek, hogy más kiutat nem látva, maguk kezdeményezzék az eljárást.

A fentiek alapján az is evidens, hogy amíg az önkormányzatok által kezdeményezett hatvan eljárásból csak harmincnyolc (63,33%) fejeződött be egyezséggel [huszonkettő (36,66%) végződött vagyonfelosztással], addig a hitelezők által kezdeményezett eljárások közül nyolc (80%) esetben sikerült megegyeznie a feleknek, egy esetben (10%) a törvény erejénél fogva szűnt meg az eljárás, s csupán egy eljárás (10%) végződött vagyonfelosztással. A hitelezők tehát biztosabban hozzájutnak a követelésükhöz, ha maguk kezdeményezik az eljárást, s nem arra várnak, hogy az önkormányzat tegye meg a már elkerülhetetlen lépést.

Amennyiben az illetékes bíróság az önkormányzati vagy hitelezői kérelmet befogadta, az adósságrendezés megindításáról szóló jogerős végzését a Céglőnyben soron kívül köteles közzé tenni, az adósságrendezés megindításának kezdő időpontja ugyanis a végzés Céglőnyben való közzétételének napja.

A közzétételnek tartalmaznia kell – többek között – a hitelezőknek szóló azon felhívást, miszerint az önkormányzattal, vagy költségvetési szervével szembeni ismert, vagy összecszerűségében ismeretlen, illetve összecszerűségében változó fennálló követeléseiket az adósságrendezés megindítását elrendelő végzés közzétételétől számított hatvan napon belül – a közzétételben megnevezett – pénzügyi gondnokhoz jelentsék be. Ennek a rendelkezésnek azért van kiemelt jelentősége, mert az adósságrendezés megindításának időpontját követő időszakra a bejelentett és elfogadott kötelezettségek után szerződéses és késedelmi kamat (járulék, pótlék) csak a vagyonfelosztási javaslat elkészítéséig érvényesíthető.

A közzététel ugyanakkor tartalmazza arra a jogkövetkezményre történő figyelmeztetést is, miszerint a hitelezők fennálló követeléseiket beszédési megbízás benyújtása, végrehajtás és adósságrendezési eljárás kezdeményezése útján csak az adósságrendezési eljárás jogerős befejezését követő két év eltelté után érvényesíthetik. Az a hitelező tehát, aki követelését a korábban lefolytatott adósságrendezési eljárásban is érvényesíthette volna, az adósságrendezési eljárásban kötött egyezséget, vagy a vagyon felosztását követően hozott eljárást befejező végzés jogerőre emelkedésétől számított két éven belül nem kezdeményezheti az adósságrendezési eljárás lefolytatását.

A törvény egyik legfontosabb rendelkezése tehát, hogy az önkormányzattal szembe-  
ni követeléseket az adósságrendezés megindításának időpontjától kezdődően csak az  
adósságrendezési eljárásban lehet érvényesíteni. Az adósságrendezés megindításának  
időpontjában az önkormányzatnak és költségvetési szervének azok a vagyoni jellegű  
kötelezettségei is lejárttá válnak, amelyeket a le nem járt követeléssel rendelkező hitele-  
zők jelentettek be. Ez a szabály gyakorlatilag a Csódtörvényben foglalt szabályokkal  
egyezik meg.<sup>345</sup>

Az önkormányzat ellen az adósságrendezés megindításának időpontjában folyamat-  
ban lévő, a pénzkövetelések behajtására irányuló végrehajtási eljárásokat a végrehajtást  
foganatosító bíróság megszünteti, a lefoglalt vagyontárgyakat és a befolyt, de még ki  
nem fizetett pénzüsségeket – a pénzügyi gondnok egyidejű értesítése mellett – pedig  
átadja az önkormányzatnak. Az önkormányzat ingatlanán fennálló végrehajtási jog az  
adósságrendezés megindításának időpontjában megszűnik. Mindezek következtében az  
önkormányzat már nem teljesíthet saját belátása szerint bizonyos hitelezőinek, hanem  
csak az eljárás során, meghatározott rendszerben – a pénzügyi gondnok ellenjegyzését  
követően – teljesíthet. Ez hátrányos lehet a hitelezők számára, és akár személyi pozíció-  
kat is gyengíthet az önkormányzaton belül, azáltal, hogy az önkormányzat által eseten-  
ként „privilegizált” beszállítók sem kaphatják meg a pénzüket az előzetes megállapodá-  
sok alapján.<sup>346</sup>

#### 4.3.2. A hitelezőkés a pénzügyi gondnok

A pénzügyi gondnok „ezer szállal” kötődik a hitelezőkhöz. Így például tájékoztatja a  
hitelezőket (kérésük alapján) az önkormányzat vagyonával, továbbá az adósságrendezé-  
si eljárással kapcsolatban; nyilvántartásba veszi a határidőben jelentkező hitelezőket,  
követeléseiket megvizsgálja, majd a bejelentkezésre nyitva álló határidő lejártát követő  
15 napon belül tájékoztatja őket arról, hogy követeléseiket, illetve azok biztosítékait  
elfogadja-e.

A pénzügyi gondnok elnökletével működő *adósságrendezési bizottság* különleges  
„szervezete” az adósságrendezésnek. Létrehozását az önkormányzatiság, az önrende-  
lés fenntartása indokolta. A Har. 16. § (1) bekezdése írja elő a létrehozását az adósság-

---

<sup>345</sup>GAZSÓ–KOVÁCS–SZUCHYI.m. 13.

<sup>346</sup>GAZSÓ–KOVÁCS–SZUCHYI.m. 13.

rendezés megindítását követő nyolc napon belül. A bizottság feladata, hogy a képviselő-testület hatáskörébe tartozó ügyek kivételével valamennyi gazdasági kérdésben döntsön. Elnöke a pénzügyi gondnok, tagja a polgármester, a jegyző, a pénzügyi bizottság elnöke és egy önkormányzati képviselő. Döntését többségi szavazataránnyal hozza meg, szavategyenlőség esetén azonban a pénzügyi gondnok dönt. A Har. 20. § (1) bekezdése alapján az adósságrendezési bizottság feladata a reorganizációs program és az egyezségi javaslat elkészítése.<sup>347</sup>

Kiemelendő, hogy az adósságrendezési bizottság célja, szervezete és működése eltér az önkormányzati törvényben szabályozott pénzügyi bizottságétól, noha feladataik ellátása körében, az adósságrendezés által érintett gazdálkodási kérdésekben tapasztalható párhuzamosság, azonban az ebből eredő esetleges működési zavarok elhárítását célozza az a rendelkezés, mely szerint az adósságrendezési bizottságnak kötelezően tagja a pénzügyi bizottság elnöke is.<sup>348</sup>

A fentiek alapján jogosan vetette fel öt évvel ezelőtt az egyik hitelező,<sup>349</sup> hogy a hitelezők képviselője, kvázi szószólója miért nem kap helyet az adósságrendezési bizottságban. Már csak azért is, mert a bizottság csupán olyan ügyeket tárgyalhat, amelyek nem tartoznak a képviselő-testület hatáskörébe. Felvetését már akkor is jogosnak találtam, hiszen a határainkon túli szabályozásban, nevezetesen az Amerikai Egyesült Államok csődtörvényének 9. fejezete értelmében a hitelezők felhatalmazhatnak egy vagy több ügyvédet/könyvelőt, hogy képviseljék őket az adósságrendezés során, így például vizsgálják az egyes eljárási cselekményeket, az adós magatartását, az adós pénzügyi helyzetét, eszközeit és forrásait, valamint hogy részt vegyenek a terv megfogalmazásában.<sup>350</sup>

Nagyobb hitelezők (Magyar Állam, minisztériumok, pénzintézetek, NAV) természetesen rendelkeznek olyan jogi háttérrel, amely tanácsokkal látja el őket hitelezői minőségükben, a kis hitelezők (magánszemélyek, kisebb gazdasági társaságok) azonban nem látják át az eljárást, s csupán kullognak az események után. Indokolt volna tehát az esélyegyenlőség elvét akként érvényesíteni, hogy a hitelezők jogi képviselője kötelezően helyet kapjon az adósságrendezési bizottságban. Az eljárást felügyelő bíróságtól, az adós önkormányzattól és a pénzügyi gondnoktól független jogi képviselő egyrészt kép-

---

<sup>347</sup>GYIRÁNI*m.* 46.

<sup>348</sup>BAITZ-KORMOS [1996] *i.m.* 32.

<sup>349</sup>Biri Község Önkormányzatának adósságrendezése idején (2009) az önkormányzat jegyzőjeként részt vettem az eljárásban.

<sup>350</sup>United States Bankruptcy Code – Chapter 9, 11 U.S.C. §§ 901 (a), 1103.

viselhetné a hitelezők érdekeit, másrészt – döntéshozóként – befolyásolhatná az önkormányzat átmeneti gazdálkodását.

Ezzel szemben felvethetnénk, hogy a pénzügyi gondnok ezt a feladatot is ellátja, ugyanakkor in praxi tapasztaltam, hogy a pénzügyi gondnok szinte csak az önkormányzattal tartja a kapcsolatot, a hitelezők felé csak a Har.-ban kötelezően előírt eljárási cselekményeket folytatja le, többnyire levelezés formájában. Ennek következtében a hitelezők jelentős hányada nem rendelkezik kellő és pontos információval az adósságrendezési eljárásról.

#### **4.3.3. A hitelezők szerepe az egyezségi tárgyalás során**

Amennyiben a képviselő-testület megalkotta az önkormányzat további működését megalapozó válságköltségvetési rendeletet, az adósságrendezési bizottság reorganizációs programot, valamint egyezségi javaslatot köteles készíteni.

Az egyezségi javaslatban az adósságrendezési bizottság a hitelezői követelések összege, a követelések eredeti lejárata, vagy más rendező elv alapján a helyi önkormányzat hitelezőit csoportokba sorolja, és a különböző csoportok tekintetében – megfelelő indokolás mellett – eltérő egyezségi javaslatot terjeszthet elő.<sup>351</sup>

Az egyezségi javaslat tehát a hitelezői igények kielégítésére vonatkozó konkrét kezdeményezéseket tartalmazza, melynek keretében a hitelezőket – kielégítésük nagysága, ideje szerint – különféle csoportokba lehet sorolni. A gyakorlati tapasztalatok azt mutatják, hogy az adósságrendezési folyamat ezen szakasza igen „hangos és viharos”. Szinte minden esetben vitát vált ki ugyanis, hogy valamennyi hitelező a legkedvezőbb kielégítési lehetőséget kínáló hitelezői csoportba szeretne tartozni: vagyis készpénzhez, vagy könnyen mobilizálható részvényekhez kíván jutni. Emellett már e szakaszban kiderül, hogy az önkormányzatok vagyontárgyai – többnyire – csak a hitelezői tőkekövetelések részleges kielégítésére nyújtanak fedezetet. Ez a vagyon pedig az eljárások többségében szétszórta fekvő, apró parcellás földterület, egyéb ingatlan, kisebb része pedig részvényeket, követeléseket, esetleg készpénzt takar.<sup>352</sup>

---

<sup>351</sup>A vitatott igénnyel rendelkező hitelezőt – amennyiben a követelés érvényesítése iránti bírósági eljárás folyamatban van – az adósságrendezési bizottság az egyezségi javaslat elkészítésekor a hitelező által bejelentett követelés szerint köteles figyelembe venni.

<sup>352</sup>KUSZTOSNÉ [1998] *i.m.* 515.



A hitelezői igények kielégítése természetesen nem veszélyeztetheti a kötelező önkormányzati feladatok ellátását, ezért nem vonhatók be az adósságrendezésbe a következő vagyonelemek:

- a) az állam tulajdonából az önkormányzat tulajdonába került lakások és nem lakás céljára szolgáló helyiségek,
- b) az olyan feladat ellátásához kapcsolódó vagyon, melyhez az állam támogatást, hozzájárulást biztosít,
- c) az önkormányzat részvételével működő, a költségvetésében megjelenő helyi önkormányzati társulások bevételei és pénzeszközei, a költségvetésében megjelenő nemzetiségi önkormányzat bevételei és pénzeszközei, valamint
- d) a támogatásban részesített, a megvalósítás szakaszában álló, pályázaton elnyert, kizárólagosan célhoz kötötten felhasználható fejlesztési és működési források önerő- és támogatásrésze.<sup>353</sup>

A reorganizációs program és az egyezségi javaslat az önkormányzat gazdálkodását hosszútávon befolyásoló döntéseket tartalmaz, ezért azok elfogadásáról – az adósságrendezési bizottság döntését követően – végső soron a képviselő-testület zárt ülésen, névszerinti szavazással dönt.<sup>354</sup>

Természetesen előfordulhat, hogy az adósságrendezési bizottság nem készíti el a fenti két dokumentumot, illetőleg azokat a képviselő-testület nem fogadja el az előírt határidőig. Ebben az esetben a pénzügyi gondnok köteles erről a tényről értesíteni a hitelezőket. Ekkor a hitelezők saját kezükbe vehetik az adós önkormányzat adósságrendezésének további menetét, hiszen a törvény felhatalmazza őket, hogy az értesítést követő harminc napon belül az önkormányzat tartozásainak rendezésére vonatkozóan hitelezői egyezségi tervet (tervváltozatokat) készítsenek. A hitelezők erről a szándékukról – az értesítést követő nyolc napon belül – a pénzügyi gondnokot tájékoztatni kötelesek, aki a hitelezők kérése alapján az egyezségi terv kidolgozásához szükséges valamennyi adatot, információt köteles megadni.

A hitelezők által elkészített tervet vagy tervváltozatokat a pénzügyi gondnok véleményeztetni az általa irányított adósságrendezési bizottsággal, majd a képviselő-testület elé terjeszti elfogadásra. Amennyiben a képviselő-testület a beterjesztett tervet elfogadja, a továbbiakban azt kell egyezségi javaslatnak tekinteni. Ehhez kapcsolódóan a Har.

---

<sup>353</sup> Har. 2. §.

<sup>354</sup> DELI [2003] *i.m.*4.

rögzíti azt is, hogy a hitelezők kérésére a pénzügyi gondnok az egyezségi tervet köteles a miniszter részére kamattámogatás igénylése céljából megküldeni, elősegítve ezzel, hogy a szükséges források rendelkezésre álljanak az eljárás egyezség általi lezárásához.

A képviselő-testület által elfogadott reorganizációs programot és egyezségi javaslatot a pénzügyi gondnok valamennyi hitelező részére megküldi, egyidejűleg pedig meghívja őket az egyezségi tárgyalásra, melyen a hitelezők személyesen, de akár képviselőjük (meghatalmazottjuk) útján is részt vehetnek, sőt az egyezséghez való hozzájárulást a távollevő hitelezők írásban is megadhatják.

Egyezség akkor köthető, ha ahhoz az adósságrendezés megindításának időpontjában fennálló követeléssel rendelkező hitelezőknek több mint fele hozzájárul, feltéve, ha ezeknek a hitelezőknek az összes követelése – a Har. 23. § (7) bekezdés szerinti teljes állami követelést<sup>355</sup> is beleértve – eléri az összes bejelentett és nem vitatott hitelezői követelés kétharmadát.

Az így megkötött egyezség természetesen azokra a hitelezőkre is kiterjed, akik az egyezséghez nem járultak hozzá, vagy szabályszerű értesítésük ellenére az egyezségi tárgyaláson nem vettek részt. Ugyanakkor az egyezség ezekre a hitelezőkre vonatkozóan sem állapíthat meg más (esetleg kedvezőtlenebb) feltételeket, mint amelyeket az egyezséghez hozzájáruló hitelezőkre megállapított.

A vitatott követeléssel rendelkező hitelezők az egyezségkötésbe természetesen nem szólhatnak bele, azonban a követelésüket figyelembe kell venni: rájuk is a saját csoportjuknak megfelelő kielégítési hányad vonatkozik, melyhez azonban csak akkor juthatnak hozzá, ha követelésüket jogerősen elbírálták.<sup>356</sup>

Az írásba foglalt – és a polgármester, a jegyző, valamint a hitelezők (illetve törvényes képviselőik vagy meghatalmazottaik) által aláírt, és a pénzügyi gondnok által ellenjegyzett – egyezségnek mindenképpen tartalmaznia kell

- a) a hitelezők által elfogadott egyezségi javaslatot, a végrehajtás és ellenőrzés módját;
- b) a hitelezők kielégítésének módját;
- c) a teljesítési határidők esetleges módosítását, a hitelezők követeléseinek elengedését vagy átvállalását, illetve mindazt, amit a helyi önkormányzat és a hitelezők a helyi

---

<sup>355</sup>A Har. 23. § (7) bekezdése értelmében az egyezség megkötésekor az államnak a helyi önkormányzattal szemben fennálló követelése – az államháztartásért felelős miniszter engedélyével – 50%-os mértékig csökkenthető.

<sup>356</sup>DELI[2003] i.m.5.

önkormányzat fizetőképességének helyreállítása vagy megőrzése érdekében szükségesnek tartanak;

d) a helyi önkormányzatnak és az egyezséget elfogadó hitelezőknek az egyezés megkötésére vonatkozó egybehangzó akaratnyilvánítását.<sup>357</sup>

A Har. 27. §-ának értelmében, ha a helyi önkormányzat az egyezésben vállalt kötelezettségének nem tesz eleget, a hitelező újabb adósságrendezési eljárást kezdeményezhet, amelyben az eredeti követelése még ki nem elégített hányadának megfizetését követelheti.

A lezárult adósságrendezési eljárások közel kétharmada (65,71%) egyezséggel, kevesebb mint harmada (32,85%) a vagyon bírósági felosztásával zárult. Az egyezésekre jellemző, hogy a hitelezők felismerték a kompromisszumos megoldások szükségességét, és – főként részletfizetés formájában, a kamatokról történő lemondással, a pénzügyi intézetek pedig a hitelek átütemezésével – biztosabbnak látták követelésüknek egyezés formájában történő rendezését, mint a bíróság által történő vagyonfelosztás esetében. Ez utóbbinál nagyobb a valószínűsége annak, hogy a hitelező kevésbé forgalomképes ingatlanon szerez tulajdonjogot, esetleg résztulajdont.<sup>358</sup>

#### **4.3.4. A hitelezők és a vagyon bírósági felosztása**

Amennyiben nem születik egyezés a felek között, a Har. IV. fejezetének rendelkezéseit kell végrehajtani, azaz az önkormányzati vagyon bírósági felosztására kerül sor. Az illetékes bíróság tehát az adós önkormányzat vagyonának bírósági felosztásáról dönt, amennyiben

- a) a képviselő-testület működésképtelenné válik, továbbá, ha a feloszlását kezdeményezték;
- b) a képviselő-testület a válságköltségvetési rendeletet az adósságrendezés megindításának időpontját követő kilencven napon belül nem fogadja el;
- c) a hitelezők a pénzügyi gondnokot határidőben nem tájékoztatják az egyezségi tervkészítési szándékukról;
- d) az egyezés nem felel meg a Har.-ban foglalt követelményeknek; valamint

---

<sup>357</sup> Har. 24. §.

<sup>358</sup> DELI[2003] i.m.7.

e) az adósságrendezés megindításának időpontjától számított kétszáznegyven napon belül nem jött létre egyezség.<sup>359</sup>

A törvény ekkor a pénzügyi gondnokot hatalmazza fel a vagyonfelosztás lebonyolításával, melynek kezdő momentumaként a gazdasági szakember meghatározza a helyi önkormányzat jogszabályokban kötelezően előírt feladatainak és hatáskörének helyi ellátási formáit és megállapítja, hogy ezek teljesítéséhez az önkormányzat mely vagyontárgyai, illetőleg milyen központi költségvetéstől kapott támogatások szükségesek; ezen túl pedig meghatározza az adósságrendezésbe vonható vagyon körét. Az erről szóló jelentést a pénzügyi gondnok – azon túl, hogy benyújtja a bírósághoz – természetesen megküldi az adósnak és hitelezőinek is, amelyre a felek tizenöt napon belül észrevételt tehetnek. A bíróság a pénzügyi gondnok jelentését végzésével jóváhagyja vagy a pénzügyi gondnokot új jelentés készítésére kötelezi.

A jelentést jóváhagyó végzés jogerőre emelkedését követő harminc napon belül a pénzügyi gondnok a hitelezők követelését a Har. 31. §-ában meghatározott kielégítési sorrend (rangsor) alapján besorolja, melyről a hitelezőket értesíti.

A Har. rendelkezése alapján csak a kielégítési rangsorban előbb álló hitelezői csoport követelésének teljes kiegyenlítését követően kerülhet sor a következő pontba sorolt hitelezők igényének kielégítésére; azzal a kiegészítéssel, hogy az azonos pontba sorolt hitelezők között a kielégítésükre rendelkezésre álló összeget követelésük arányában kell elosztani.

A pénzügyi gondnok az adósságrendezésbe vonható vagyon, valamint a hitelezői kielégítési rangsor meghatározása mellett – a jelentést jóváhagyó bírósági végzés jogerőre emelkedését követő hatvan napon belül – köteles megkísérelni az önkormányzat adósságrendezésbe vonható vagyonának nyilvános értékesítését a forgalomban elérhető legmagasabb áron. A vagyon értékesítése során – az államot megillető elővásárlási jogot<sup>360</sup> követően – a hitelezőket elővásárlási jog illeti meg.

### 35. táblázat

A hitelezők eljárási cselekményei az önkormányzati adósságrendezési eljárásban

Megnevezés	Jogszabályi hely (Har.)	Rendelkezés tartalma
------------	----------------------------	----------------------

<sup>359</sup> Har. 29. § (1) bekezdés.

<sup>360</sup> A nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény 14. § (2) bekezdése, valamint a kulturális örökség védelméről szóló 2001. évi LXIV. törvény 86. § (1) bekezdése alapján az államot elővásárlási jog illeti meg.

Eljárás kezdeményezése	4. § (1) bek.	Az adósságrendezési eljárást az önkormányzat, továbbá annak hitelezője kezdeményezheti.
Eljárás kezdeményezése vitatott követelés esetén	15. § (2) bek.	Amennyiben a pénzügyi gondnok a hitelező bírósági (hatósági) határozattal még el nem bírált követelését vitatja, azt a hitelező az általános hatáskörű bíróság előtt az elutasítás kézhezvételétől számított 15 napon belül indított eljárásban érvényesítheti.
Hitelezői egyezségi terv készítése	22. § (2) bek.	A hitelezők a pénzügyi gondnok értesítését követő 30 napon belül az önkormányzat tartozásainak rendezésére vonatkozóan hitelezői egyezségi tervet (terveket) készíthetnek. Erről a szándékukról az értesítést követő 8 napon belül a pénzügyi gondnokot tájékoztatniuk kell.
Hitelezői egyezségi terv átadása	22. § (4) bek.	Az elkészült tervet a hitelezők átadják a pénzügyi gondnoknak, aki azt a képviselő-testület elé terjeszti. Ha a képviselő-testület a tervet elfogadja, a továbbiakban ezt kell egyezségi javaslatnak tekinteni.
Egyezségi tárgyaláson való részvétel	23. § (2) bek.	Az egyezségi tárgyaláson a hitelezők személyesen vagy képviselőjük útján vehetnek részt. A képviselőnek e minőségüket igazolniuk kell. Az egyezséghez való hozzájárulást a távollevő hitelezők írásban is megadhatják.
Egyezséget tartalmazó okirat aláírása	25. § (1) bek.	Az egyezséget a polgármester, a jegyző, valamint a hitelezők, illetve törvényes képviselőik vagy meghatalmazottaik írják alá, és azt a pénzügyi gondnok ellenjegyzi.
Pénzügyi gondnok megbízása	26. §	Az önkormányzat és a hitelezők megállapodhatnak abban, hogy az egyezség végrehajtásának felügyeletével a pénzügyi gondnokot bízzák meg.
Újabb eljárás kezdeményezése	27. §	Ha az önkormányzat az egyezségben vállalt kötelezettségének nem tesz eleget a hitelező újabb adósságrendezési eljárást kezdeményezhet, amelyben az eredeti követelése még ki nem elégített hányadának megfizetését követelheti.
Eljárási határidők meghosszabbításának kezdeményezése	28. §	A bíróság a hitelezők követelés szerint számított többségének - a határidő lejárta előtt benyújtott - indokolt kérelmére a 22. § (1) bekezdésében, valamint a 25. § (5) bekezdésében foglalt határidőket további 30 nappal meghosszabbíthatja.
Észrevétel pénzügyi gondnoki jelentésre	29. § (5) bek.	A pénzügyi gondnok jelentésére a hitelezők a bíróságon a jelentés kézhezvételét követő 15 napon belül észrevételt tehetnek.
Fellebbezés bírósági végzés ellen	29. § (7) bek.	A bíróság pénzügyi gondnok jelentését jóváhagyó, vagy új jelentés készítésére kötelező végzése ellen az észrevételt előterjesztő hitelező fellebbezhet.
Kifogás a vagyonfelosztási javaslat ellen, követelésről való lemondás	32. § (2) bek.	A hitelezők a pénzügyi gondnoki jelentés és a vagyonfelosztási javaslat ellen a kézhezvételtől számított 15 napon belül kifogással élhetnek, illetve a hitelezők ennek ismeretében követelésükről lemondhatnak.

Forrás: saját szerkesztés

A pénzügyi gondnok a határidő lejártát követő harminc napon belül az adósságrendezésbe vonható vagyon hitelezők részére történő felosztására tesz javaslatot. A hitelezői igények kielégítése történhet pénzzel, illetve az értékesítetlen vagyontárgyak hitelezők részére történő átadásával is. Ez utóbbi esetben meg kell állapítani – a kielégítési sorrend és a hitelezői követelések arányának megfelelően –, hogy a hitelezők a helyi önkormányzat vagyonából milyen arányban részesednek.

Az adósságrendezés következő momentumaként a pénzügyi gondnok az adósságrendezésbe vonható vagyon alakulásáról készített jelentést, valamint a vagyonfelosztási javaslatot benyújtja a bíróságnak, egyidejűleg pedig megküldi valamennyi hitelezőnek és a polgármesternek, aki ezt a képviselő-testület előtt köteles ismertetni. Ezen dokumentumok ellen a felek – a kézhezvételtől számított tizenöt napon belül – kifogással élhetnek, illetőleg a hitelezők követelésükről lemondhatnak.

A bíróság a kifogást előterjesztő, továbbá a pénzügyi gondnok és a polgármester meghallgatása után dönt a vagyonfelosztási javaslatról. Ha a bíróság a vagyonfelosztási javaslatot jóváhagyja, kötelezi a pénzügyi gondnokot a vagyonfelosztás végrehajtására. A vagyonfelosztás megtörténtét a pénzügyi gondnok haladéktalanul köteles bejelenteni a bíróságnak. A bejelentést követően a bíróság az adósságrendezési eljárást végzéssel befejezi, mely ellen felülvizsgálatnak helye nincs.

Konstatálhatjuk, hogy a hitelezők az eljárás minden szakaszában jelen vannak a megindítástól a befejezésig (35. táblázat), melynek következtében azt befolyásolhatják, irányíthatják. Az eljárás kimenetele tehát nagy mértékben függ a hitelezők hozzáállásától. Ha konzekvensen és komolyan veszik a jogaikat és tisztában vannak a lehetőségeikkel, akkor sokkal jobb eredményt érhetnek el, mint akkor, amikor csak várják az idő múlását.

Emellett arra a konklúzióra jutottam, amennyiben a hitelezők kezdeményezik az adósságrendezési eljárást szinte biztos, hogy egyezséggel, azaz a hitelezők számára kedvező eredménnyel zárul. Talán ezt a ténytet a jövőben ők is felismerik, s arra törekednek majd, hogy az önkormányzati inszolvenca első jeleinél elindítsák az eljárást; s ezáltal hamarabb és teljesebb mértékben hozzájussanak a követeléseikhez, párhuzamosan pedig kedvezően reaktiválhassák az önkormányzat gazdálkodását.

A Har. hiányosságának tartom ellenben, hogy a kisebb hitelezők nem rendelkeznek kellő ismeretekkel, információkkal és jogi képviselettel az eljárás során. A Har. jövőbeni módosításánál talán ezt az ellentmondást is orvosolják a döntéshozók.

### III. RÉSZ

## AZ ÖNKORMÁNYZATOK ADÓSSÁGKONSZOLIDÁCIÓJA

Az értekezés harmadik részének elsődleges célja, hogy bemutassa az Állami Számvevőszéknek milyen szerepe volt az adósságkonszolidáció előkészítésében, továbbá áttekintést adjon az önkormányzati adósságkonszolidáció menetéről. Az adósságkonszolidáció elemzésén belül elemzi a magyar önkormányzatok adósságállományának alakulását, s érintőlegesen elemzi a konszolidálatlan önkormányzatok kompenzálását.

### 1. Puha költségvetési korlát vagy kimentés

A települési önkormányzatok negyedik és ötödik ciklusban, azaz 2002 és 2008 között felhalmozott adósságállományának teljes mértékű állami konszolidációja 2011-2014 között valósult meg. A központi költségvetés terhére átvállalt adósság jelentős része azonban devizában állt fenn, amely magas árfolyamkockázatot, hozadékként pedig kisebb aggodalomra okot adó pénzügyi instabilitást jelentett az államháztartás központi és lokális alrendszerének egyaránt.

Az önkormányzatok állami megmentése egyes közgazdászok szerint a *puha költségvetési korlát*<sup>361</sup> (soft budget constraint) újabb megnyilvánulása, mely szerint a magyar piacgazdaság sem tud szakítani a tervgazdasági rendszer rossz beidegződéseivel.

A puha költségvetési korlát gondolatának első felvetése<sup>362</sup> óta eltelt négy évtizedben sokat haladt előre a probléma megértése, sőt Kornai János (1928-) – vitába szállva azokkal, akik (az alapkoncepcióból kiindulva) csupán a veszteséges szocialista vállalatok kimentésére szűkítik le a jelenség értelmezését – rámutatott arra, hogy sokféle szervezetben és formában, a gazdaság sok szférájában felléphet a szindróma, s fizetési képtelenség esetén sokféle eszközt használhatnak kimentésre. Egy-egy kimentési akció azonban önmagában még nem hozza létre a *puha költségvetési korlát szindrómáját*,<sup>363</sup> ez akkor

---

<sup>361</sup> Az elnevezés Kornai Jánostól, a Harvard University és a Budapesti Corvinus Egyetem emeritus professzorától származik.

<sup>362</sup> Kornai János első ízben 1976-ban, a stockholmi egyetemen tartott előadás-sorozatában fejtette ki gondolatait a puha költségvetési korlátról, majd két évvel később megjelent az első olyan publikációja, amely többek között ezzel a jelenséggel is foglalkozik. A téma teljes kifejtését azonban *A hiány* című munkájában fektette le (Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1980.).

<sup>363</sup> Sokféle válság van, különféle tünetekkel, de van bennük valami közös; a válság különféle fajtái sokszor egymással összefonódva jelennek meg. Ebben az értelemben használja Kornai János a puha költségvetési korlát szindrómája kifejezést.

bontakozik ki, ha a *kimentés beépül a várakozásokba*.<sup>364</sup> tehát valamely szervezet viselkedését jelentősen befolyásolja az a várakozás, hogy súlyos pénzügyi válság esetén kimentik.

A kimentésnek (bail-out) természetesen különböző fajtái léteznek. Kezdetben az egyszeri vagy ismételt, esetleg rendszeres állami támogatás (subsidy) kapta a legtöbb figyelmet, hiszen a kimentés fogalmához ez a forma társult a leggyakrabban.<sup>365</sup> A valóságban természetesen ennél sokkal több eszköz áll az érdekeltek rendelkezésére: ilyen például az adótartozás részleges vagy teljes elengedése, az adójogszabályok módosítása a kimentendő szervezet terheinek csökkenése érdekében, a felvett kölcsön törlesztési feltételeinek enyhítése, hitel nyújtása az egyébként nem hitelképes szervezet számára, illetőleg a vis maior helyzet miatt ellehetetlenült szervezet megsegítése.<sup>366</sup>

A fentiekből egyértelműsíthető, hogy a puha költségvetési korlát szindróma definíciójának két kulcsfontosságú eleme a „várakozás” (expectation) és a „viselkedés” szavakban ragadható meg. Kornai szerint sokan félreértelmezik az alapkonceptiót, és szinonimáknak tekinti a „puha költségvetési korlát” és a „kimentés” kifejezéseket. Ez azonban nem így van, hiszen a puha költségvetési korlát csak abban az esetben jelenik meg és érhető tetten, amikor a szervezet számít arra, hogy baj esetén segítenek rajta. Azért számít a kimentésre, mert ezt a következtetést vonta le korábbi eseményekből; így például abból, hogy más bajbajutottakat is kimentettek. Ez a számítása, ez a fajta várakozása azonban nemcsak a tudata mélyén jelenik meg, hanem kihatással van a döntéseire, a cselekedeteire, és nagymértékben befolyásolja mindennapi viselkedését.<sup>367</sup>

Hosszabb történelmi időszakot tekintve tehát akként világítható meg a puha költségvetési korlát lényege, hogy amíg a válság, a mikro- és makroszinten bekövetkezett katasztrófa élménye még túlságosan friss a döntéshozók emlékezetében, egy ideig óvatosabbak. Idővel azonban fokozatosan elhalványul a korábbi trauma élménye, majd egyik

---

<sup>364</sup>KORNAI János, *Bevezetés A puha költségvetési korlát című kötethez*, Közgazdasági Szemle, LXI. évfolyam, 2014. július-augusztus, 845-897., 845.

<sup>365</sup> A 2013. január 1-jével megszűnő önhibáján kívül hátrányos helyzetben lévő helyi önkormányzatok kiegészítő támogatása (ÖNHKI) a legjellemzőbb példa az ismételt, esetleg rendszeres állami támogatásra.

<sup>366</sup> Ilyen vis maior helyzet következett be azon önkormányzatok esetében, akik a DRB Bankcsoportnál vezették számlájukat, és emiatt jelentős összegű forrásuk ragadt benn a négy bank valamelyikénél. A kormány 2015. március 4-én 67 önkormányzatot 244,7 millió forintos gyorssegélyben részesített, elsősorban annak érdekében, hogy a februári segélyeket és illetményeket határidőre ki tudják fizetni. Majd 2015. április 8-án 84 önkormányzatot azonnali, vissza nem térítendő támogatásban részesített, összesen mintegy 1,92 milliárd forint összeget jóváhagyva.

<sup>367</sup>KORNAI [2014]i.m. 847-848.



napról a másikra megerősödnek a túlköltekezési késztetések, és a folyamat kezdődik elölről, végül a kör ismét bezárul.<sup>368</sup>

Mi motiválja a segítségnyújtást? A helyi önkormányzatokra kivetítve az elméletet azt mondhatjuk, hogy a központi kormány az esetek egy részében azért hajlandó kimenteni a bajba jutott helyhatóságokat, mert ezzel próbálja elejét venni a gazdasági mikroválság továbbgyűrűzésének.

A fentiekben a puha költségvetési korlátot elemeztem, ami egyértelműsíti, hogy kemény költségvetési korlát (hardbudget constraint) is létezik. Ez a két fogalom azonban nem határolható el egymástól élesen, hiszen a puhaságnak és a keménységnek is vannak fokozatai. Maradva az önkormányzatok példájánál, bármilyen erősen érvényesül is valahol a puha költségvetési korlát szindrómája, az önkormányzat sohasem lehet tökéletesen biztos a kimentésben. Előfordulhat ugyanis, hogy a potenciális támogató „megszegi, átlépi a szabályokat” és következetlen, inkonzisztens lesz. Ebben az értelemben tehát nem létezik tökéletesen puha költségvetési korlát. Ez a felismerés azonban arra ösztönözheti a kimentésre számító önkormányzatot, hogy még inkább igyekezzék a kimentésre képes Kormány kedvében járni.<sup>369</sup>

A fentiek alapján evidens, hogy a puha költségvetési korlát szindrómájának leginkább kitett szektort az önkormányzatok jelentik. Az önkormányzatok sok országban rendelkeznek tartós deficittel, kifizetetlen számlákkal, felhalmozódott adóssággal, inszolvenciával. Nem mindenütt, de az érintett országok jelentős részében időről időre végbemegy a „konszolidálás”, a fizetéseképtelen helyzetbe került helyi önkormányzat kimentése. Széles körű irodalom foglalkozik a puha költségvetési korlát szindrómájának ezzel a megnyilvánulásával. Magyarország különlegesen szemléletes – mondhatni egyedi és speciális – eset.<sup>370</sup> A Magyarországon végbement történet ugyanis a puha költségvetési korlát szindrómájának klasszikus példája – véli Kornai János és Vasvári Tamás.

A „klasszikusságot” a következők alatt érti az elmélet kidolgozója. A posztoszocialista átmenet következtében néhány év alatt radikálisan megváltoztak a tulajdonviszonyok, mégpedig történelmi léptékkal mérve igen gyorsan. Míg korábban a köztulajdon, addig a rendszerváltás után a magántulajdon vált a domináns tulajdonformává. Ennek következtében pedig már nem a puha, hanem a *kemény költségvetési korlát* vált a gazda-

---

<sup>368</sup>KORNAI[2014]*i.m.* 850.

<sup>369</sup>KORNAI [2014] *i.m.* 853.

<sup>370</sup> Lásd erről bővebben VASVÁRI Tamás, *Az önkormányzatok 2011. évi gazdálkodása adósságszolgálatuk kizsorító hatásának tükrében*, Pénzügyi Szemle, 58. évfolyam, 2013., 3. szám, 310-335.

ság egészének jellemző állapotává. A tulajdonviszonyok átalakulásával párhuzamosan változott a jogrend. Olyan törvények és egyéb jogszabályok léptek életbe, amelyek a magánszerződés teljesítésének kikényszerítését célozták, újraszabályozva a hitelező-adós viszony jogi feltételeit. Emellett Magyarország volt az első, amely igen szigorú csődtörvényt alkotott, példája nyomán pedig a régióban sorra születtek meg a csődöt és a felszámolási eljárást szabályozó törvények és rendeletek.<sup>371</sup>

A fentiekből adódik a kérdés: az önkormányzatok esetében a kemény vagy a puha költségvetési korlát alkalmazása a „kifizetődőbb”-e? Tehát jogszabályok közé szorítva, az önkormányzatokat sorsukra hagyva, vagy az önkormányzatokat időről időre konszolidálva lehet-e egyensúlyban tartani a szektor gazdálkodását? Osztom Kornai János azon álláspontját, miszerint nem alkotható meg semmiféle egzakt jogszabálygyűjtemény arról, hogy mikor megengedett, és mikor tilos egy kimentési akció. A döntési pozícióban lévő kormánynak az összes politikai, gazdasági, társadalmi és erkölcsi következmény együttes mérlegelése alapján kell döntenie egy-egy kimentésről vagy – sok hasonló kimentési igény együttes jelentkezése esetén – a csoportos kimentésről. A mérlegelés alátámasztása természetesen megköveteli a gondos előkészítést (hatástanulmányok kidolgozását és azok eredményeinek megfontolását, az összes érintett véleményének kikérését). Az azonban deklarálnható, hogy – akár teljesíti ezeket a procedurális követelményeket, akár nem – az, aki dönt a kimentésről, a saját felelősségére dönt.<sup>372</sup>

Mindezek mellett arról sem szabad megfeledkezni, hogy az eladósodást, s az azt követő inszolvenciát nem lehet teljes mértékben és végérvényesen felszámolni, hiszen az elmúlt két évtized eseményei ezt számtalanszor bizonyították már! Természetesen ez nem jelenti azt, hogy tétlenül kell figyelni a puha költségvetési korlát kártékony hatását. Minden szinten bevezethetők jogszabályok (önkormányzati rendeletektől a törvényekig), amelyek korlátozzák a puha költségvetési korlát hatásaként fellépő káros tendenciákat.

Ugyanakkor az is látszik, hogy a puha költségvetési korlát jelensége egyfajta időbeli következtelenséget is magában rejt. Mathias Dewatripont és Eric Maskin 1995-ben publikált modellje<sup>373</sup> világosan szemlélteti a jelenségben megmutatkozó időbeli következtelenséget, amit Kornai János a következőképpen fogalmaz meg: „A finanszírozás köz-

---

<sup>371</sup>KORNAI [2014] *i.m.* 866.

<sup>372</sup>KORNAI [2014] *i.m.* 867.

<sup>373</sup>DEWATRIPONT, Mathias – MASKIN, Eric, *Credit and Efficiency in Centralized and Decentralized Economies.*, The Review of Economic Studies, Vol. 62. No. 4. 541-555.

pontja kijelenti: tartsátok be a pénzügyi fegyelmet, ne lépjétek túl a költségvetési korlátot! Rám ne számítsatok, úgysem mentelek ki benneteket, ha bajba kerültök! A baj a figyelmeztetés ellenére bekövetkezik, és a központ, saját szavát megszegve, mégis rászánja magát a kimentésre.<sup>374</sup> Az elméleti modell világában kimutatható: az állam – bizonyos feltételek fennállása esetén – racionálisan cselekszik, amikor nem váltja be a fenyegetést, és végrehajtja a kimentést.”<sup>375</sup>

## 2. Az adósságkonszolidációt megalapozó kormányzati intézkedések

A rendszerváltást követő hatodik ciklusban megreformált magyar állam<sup>376</sup> 2013 végére sikeres fiskális konszolidációt hajtott végre. A reform főbb tartópilléreit az jelentette, hogy az állam a nemzetközi nagyvállalatokat és bankokat a közteherviselés intézményébe vonta, ezzel párhuzamosan pedig a többségében hazai tulajdonosi háttérű, kisebb árbevétel-kapacitású vállalatok társasági adóját és a háztartások kereső tagjait terhelő személyi jövedelemadót mérsékelte,<sup>377</sup> végül pedig széles körű szociálpolitikai<sup>378</sup> intézkedéseket vezetett be.

Az átfogó fiskális intézkedések hatására 2013. júniusában Magyarországgal szemben megszüntették – a 2004 óta folyó – az Európai Unió túlzottdeficit-eljárását,<sup>379</sup> majd 2013 márciusától elkezdődött – az Európai Unió monetáris politikai elveinek automatikus, normatív érvényesítése helyett – a Magyar Nemzeti Bank eszközszerének átalakítása, a gazdasági növekedés és a makrogazdasági stabilitás érdekében.<sup>380</sup> Mind ezen reformfolyamatokkal párhuzamosan, azokkal karöltve az Állami Számvevőszék folyamatos és célirányos ellenőrzéseivel hozzájárult a fiskális konszolidáció irányainak

---

<sup>374</sup> Erre volt példa az 1995 végén bajba került önkormányzatok (Bakonszeg, Bátorliget, Páty és Szerencs) kimentése.

<sup>375</sup> KORNAI [2014] *i.m.* 876.

<sup>376</sup> Orbán Viktor miniszterelnök szóhasználatával élve: „alkotmányos forradalommal átalakított”.

<sup>377</sup> Az Országgyűlés a személyi jövedelemadó kulcsát 36%-ról 16%-ra mérsékelte. Emellett a gazdasági társaságok adózásának szabályozása során a törvény a kedvezményes 10%-os társasági nyereség-adókulcs alkalmazási körét kiterjesztette a korábbi 50 millió forintos adóalapról 500 millió forintos adóalapig, mégpedig azzal a szabályozással, hogy a kedvezményes kulcs alkalmazása nem kötődik további feltételek teljesítéséhez.

<sup>378</sup> A családi adókedvezmények széleskörű biztosítása mellett – a hatósági árszabályozás intézményével – megvalósult a háztartási közüzemi díjak mérséklése.

<sup>379</sup> Túlzott deficit akkor áll fenn, ha egy Európai Unió tagország nem teljesíti a maastrichti szerződésben a fenntartható államháztartási helyzetre vonatkozó követelményeket; azaz a költségvetési hiánya meghaladja a GDP 3%-át, illetve az államadóssága a 60%-ot. Ennek megfelelően a 2004-ben csatlakozó tíz tagország közül több, köztük Magyarország is automatikusan túlzottdeficit-eljárás alá került a csatlakozáskor.

<sup>380</sup> LENTNER Csaba, *A magyar önkormányzatok adósságkonszolidációja*, Pénzügyi Szemle, 2014/3. 330.

kijelöléséhez, illetőleg az adósságrendezési eljárás elkerüléséhez alkalmazott hitelfelvételek értékeléséhez.<sup>381</sup>

A 2008-2013-as időszakban az államcsőd, amely a nemzetgazdaság funkcióinak ellehetetlenülését okozhatta volna, Lentner Csaba szerint *rendszerint öt típusban tipizálható*:<sup>382</sup>

- a központi költségvetés működésképtelenné válik, melynek következtében az állam működése ellehetetlenül, az állami közszolgáltatások és adósságszolgálat pedig teljesítetlen marad,
- a társadalombiztosítási, elsősorban pedig az állami nyugdíjbiztosítási rendszer hatalmas méreteket öltő deficitje, melynek eredményeként a nyugellátások kifizetése akadozik, majd elmarad,<sup>383</sup>
- a bankok, a vállalatok tömeges csődje, az állami és háztartási megtakarítások „beragadása”, sőt kezelhetetlenné válik a munkanélküliség,
- az önkormányzatok tömeges adósságrendezési eljárása, amely társadalmi konfliktusokat és helyi közszolgáltatási problémákat generálhatnak, végül pedig
- a devizahiteles családok társadalmi léptékű fizetésképtelenné válása, majd kilakoltatása.<sup>384</sup>

A piaci szereplők működőképességének megőrzése és biztosítása érdekében (azaz az állam életben tartását megcélozva) a magyar kormány aktív gazdaságpolitikai befolyásoló szerepet vállalt. A neoliberális piacgazdasági modell uralkodóeszméjét<sup>385</sup> félredobva az állam a gazdaság aktív befolyásolójaként és meghatározójaként van jelen, hiszen egyidejűleg szabályozza és ellenőrzi a piaci szereplők működését.

---

<sup>381</sup> A közpénzek felhasználásának ellenőrzése során előtérbe kerültek a teljesítmény-ellenőrzések és az államháztartás fizetőképességének alrendszer szintű vizsgálatai és elemzései. 2010 őszétől először a központi költségvetés, majd a társadalombiztosítási rendszerben jelentkező kifizetési kockázatok méréséklésének vizsgálata állt az intézkedések középpontjában.

<sup>382</sup> LENTNER Csaba, *Közpénzügyek és Államháztartástan*, Nemzeti Közszolgálati és Tankönyvkiadó, 2013. XII. fejezet.

<sup>383</sup> 1998-tól a pályakezdők, a fiatal munkavállalók, a magasabb jövedelemmel rendelkezők, sőt egyes korosztályok kötelező jelleggel adókedvezmények és ígéretes hozamok reményében magánpénztárakba kerültek. Befizetett járulékaik egyre nagyobb hiányt eredményeztek az állami nyugdíjbiztosítási kasszában, melynek következtében a nyugdíjas korosztályok kifizetéseinek fedezete egyre bizonytalanabbá vált. Az állam tehát fontos bevételektől esett el, sőt pénzügyi instabilitása is egyre aggasztóbbá vált.

<sup>384</sup> A 2011-ben elindított lakossági devizahiteles mentőcsomagok és intézkedések, valamint a pénzügyi fogyasztóvédelem erősítése jelenti ebben az esetben az állami konszolidációt, amelynek preventív jellege és sikere 2015 elején mutatkozott meg a svájci frank okozta európai devizahitel-válság eredményeként.

<sup>385</sup> A neoliberális piacgazdasági modell szerint a piaci szereplők képesek az önszabályozásra, az ágazati szabályozásra és az egyensúly megteremtésére.

A fentiekén túl az is világosan látszik, hogy a kormány szakított a Washingtoni Konszenzus<sup>386</sup> azon alapfilozófiájával, miszerint az állam rossz tulajdonos, így az egyedüli megoldás az állami vagyon privatizálása lehet. Az alapelv természetesen deklarálja az áruk, a szolgáltatások, a tőke és a munkaerő szabad áramlását is, s azt javasolja, hogy az állami szabályozást és ellenőrzést a legminimálisabb szintre kell visszahozni.

Az állam a megkezdett reformintézkedéseket azzal bővítette ki, hogy felvevőpiacokat szervezett a vállalkozások részére, meghirdetve a keleti nyitás gazdaságpolitikáját,<sup>387</sup> miközben természetesen – annak tagjaként – az Európai Uniót tekinti fő szövetségi partnerének. Az államműködésének finanszírozása érdekében az adórendszer optimalizálására törekedve többletadó-bevételeket teremt a közteherviselés intézményén keresztül. A nemzetközi pénzügyi intézmények (IMF, Világbank) hitelei és a velük járó, kötelezően betartandó gazdaságpolitika tanácsai helyett az állam finanszírozását belülről és új partnerek bevonásával kívánja megoldani.<sup>388</sup> Az átfogó fiskális és monetáris reformok után 2013 közepétől, azaz a teljes körű fiskális konszolidáció évétől Magyarországon elindult a gazdasági növekedés.<sup>389</sup>

### 36. táblázat

#### A GDP növekedésének intervalluma Magyarországon 2013-2015

Időszak	Növekedés Intervalluma (%)
2013. II. negyedév	0,3
2013. III. negyedév	1,9
2013. IV. negyedév	2,7
2014. I. negyedév	3,5
2014. II. negyedév	3,9
2015. I. negyedév	3,4

Forrás: saját szerkesztés Lentner Csaba adatai alapján<sup>390</sup>

<sup>386</sup> A washingtoni konszenzus megfogalmazására 1989 novemberében, egy, az Institute for International Economics nevű tekintélyes washingtoni kutatóintézet által szervezett konferencián, közzétételére pedig 1990-ben, a konszenzus egyik megfogalmazója által szerkesztett kötetben [WILLIAMSON, John, *Latin American Adjustment: How Much has Happened*, Washington, D.C., Institute for International Economics, 1990.] került sor. A konszenzus azóta is heves vita tárgya a gazdasági fejlődés kérdésével foglalkozó irodalomban.

<sup>387</sup> A keleti nyitás politikája Orbán Viktor magyar kormányfő és Vlagyimir Putyin orosz elnök 2015. február 17-i találkozásán teljesedett ki.

<sup>388</sup> A kormány fiskális és hatósági árszabályozási intézkedéseket hoz annak érdekében, hogy a háztartások elköltethető jövedelemszintjének növelése által a lakosság állampapír-vásárlási hajlandósága növekedjék.

<sup>389</sup> 2014 második negyedévében 3,9% volt a GDP-növekedés Magyarországon, amely a legmagasabb Európában; ugyanakkor az euró-zóna gazdasági teljesítményének növekedése mindössze 0,7%.

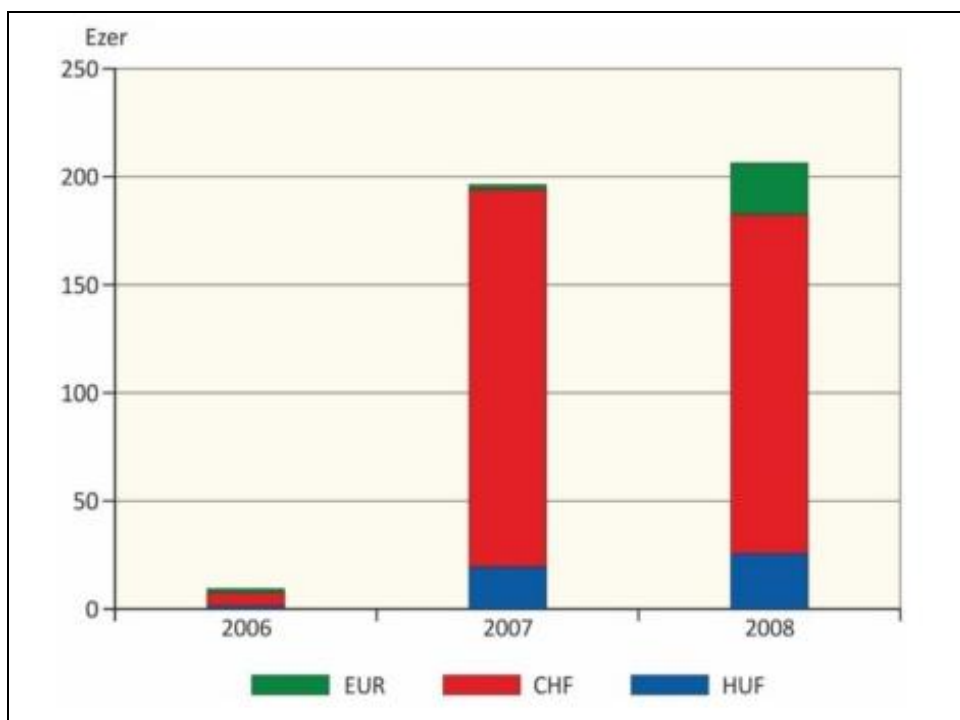
<sup>390</sup> LENTNER [2014] *i.m.* 342.

### 3. Az Állami Számvevőszék szerepe az adósságkonszolidáció előkészítésében

A 2010. évi választásokat követő közpénzügy-politika problémái között az állam-működés alapjait megrengető adóssághelyzet megoldása állt az első helyen. Az önkormányzati adósságok mértéke a központi kormányzat adósságának tömegéhez képest elenyésző volt, 2011 végére azonban az Állami Számvevőszék –hatvankét városi önkormányzatnál elvégzett – ellenőrzései<sup>391</sup> már azt igazolták, hogy az alrendszer nagyfokú pénzügyi bizonytalanságot mutat. Az Állami Számvevőszék jelentései egyértelműen bizonyították, hogy az önkormányzatok pénzügyi egyensúlyi helyzete 2007-2010 között lényegesen romlott, a pénzügyi kockázatok pedig egyértelműen fokozódtak.

9. ábra

A helyi önkormányzati szektor kötvénykibocsátásai 2006-2008 (millió Ft)<sup>392</sup>



Forrás: PSZÁF-adatok alapján Kovács Gábor és Monostori Ádám szerkesztése

<sup>391</sup> Az Állami Számvevőszék 1282. számú összegzése a helyi önkormányzatok pénzügyi helyzetének és gazdálkodási rendszerének 2011. évi ellenőrzéseiről, 2012. április

<http://www.asz.hu/jelentes/1282/osszegzes-a-helyi-onkormanyzatok-penzugyi-helyzetenek-es-gazdalkodasi-rendszerenek-2011-evi-ellenorzeseirol/1282j000.pdf> (2015. január 15-i letöltés)

<sup>392</sup> 176 HUF/CHF, illetőleg 266 HUF/EUR árfolyamon számolva.

Az Állami Számvevőszék szerint a helyzet kialakulásához vezető elsődleges ok abban keresendő, hogy az önkormányzati rendszerben egyszerre jelent meg a működési és a felhalmozási forráshiány. Az önkormányzatok pénzügyi függetlenségük növekedett, ezzel egyidejűleg pedig általánossá vált a likviditási hitelszerződések kényszerű és növekvő mértékű megújítása.

A pénzügyi intézetekkel szemben fennálló önkormányzati kötelezettségek 2010-re 2007-hez viszonyítva összességében 77,7%-kal; az önkormányzati alrendszer kötvénykibocsátásból származó kötelezettsége pedig 564 milliárd forinttal, közel a 25-szörösére (588 milliárd forinttal) emelkedett. A hitelfelvétel miatti kötelezettségek növekedése mérsékeltebb ütemű volt, 2010-ben 192 milliárd forinttal (41%-kal) emelkedett a 2007. évi nyitó kötelezettségállományhoz képest. Az összes (756 milliárd forint) adósságnövekedés 75%-a kötvénykibocsátás miatt keletkezett.<sup>393</sup>

Az adósságprobléma azért jelentett azonnal orvosolandó kihívást, mert a kötelezettségek visszafizetéséhez szükséges tartalékok képzéséről az önkormányzatok jelentős része nem gondoskodott. S az is problémaként jelentkezett, hogy a hitelek fedezetére az önkormányzat törzsvagyonához tartozó vagyonelemek is felajánlásra kerültek.

Az Állami Számvevőszék ugyanakkor arra is felhívta a figyelmet, hogy a kibocsátott kötvények árfolyamának kedvezőtlen alakulásán túl a futamidő előtti visszaváltás, illetőleg a forintba történő konverzió is további nem várt kiadásokat okozhat. *A legfőbb kockázati tényező ugyanakkor az árfolyamkitettségekben jelentkezik; a devizában vállalt kötelezettségek fedezete ugyanis az önkormányzatoknál nem áll rendelkezésre, hiszen nem rendelkeznek devizabevételekkel, amelyekből zavartalanul tőkét és kamatot tudnának törleszteni a devizahitelek után. Az európai uniós támogatásokból és devizahitelekkel megvalósított beruházások pedig alapvetően nem termelő jellegűek, ebből következően a hozamból történő kigazdálkodás lehetősége sem adott.*

A kötvénykibocsátás problémáján túl gondot jelentett a szállítói tartozások folyamatos növekedése, valamint az európai uniós támogatással megvalósuló projektek utófinanszírozásából következő pénzügyi fedezet biztosítása is. Az önkormányzatok forrásaik szűkülése miatt a szállítókat a külső finanszírozás egyik eszközének tekintették. Ez vezetett oda, hogy 2007-2010 között az önkormányzati szektor szállítói tartozásállománya 85 milliárdról 105 milliárdra, míg ezen belül a lejárt tartozások összege 26 milliárd-

---

<sup>393</sup>LENTNER [2014] *i.m.* 334.

ról 44 milliárd forintra (69,2%kal) emelkedett. Az egyhavi dologi kiadások mértéke pedig 44 milliárd forintról 53 milliárdra növekedett a fenti időszakban.<sup>394</sup>

A települési önkormányzatok 2010 végére – a folyamatban lévő beruházásaikból kifolyólag – 1154 milliárd forint jövőbeni kötelezettségvállalási állománnyal rendelkeztek, amit 217 milliárd forinttal súlyosbított a középszinten működő és a városi önkormányzatok további hasonló jellegű igénye.

Emellett az önkormányzati szektor alulfinanszírozottságát mutatja az a tény is, hogy az ötödik ciklus idején (2006-2010) felhasznált 388 milliárd forint tisztán hazai fejlesztési célú támogatás nagyon aránytalanul alakult, hiszen 2006-ban 121 milliárd, 2007-ben 107 milliárd, 2008-ban 103 milliárd, 2009-ben 47 milliárd, míg 2010-ben mindössze 10 milliárd forint volt.<sup>395</sup> A folyamatosan csökkenő támogatás eredményeként az önkormányzatok arra kényszerültek, hogy fejlesztéseiket egyéb forrásokból finanszírozzák.

### 37. táblázat

Az önkormányzatok tisztán hazai fejlesztési célú támogatása 2006-2010

Időszak (év)	Hazai fejlesztési célú támogatás (milliárd forint)
2006	121
2007	107
2008	103
2009	47
2010	10
Összesen	388

Forrás: saját szerkesztés Lentner Csaba adatai alapján

Természetesen a beruházások elodázása sem jöhetett szóba, hiszen az önkormányzatok infrastrukturális háttere elavult volt. Emellett az is kiemelendő, hogy – központi költségvetési források hiányában – a Magyarországon megvalósított új létesítmények közel 90%-a európai uniós forrásból történik.<sup>396</sup>

A sor azonban még folytatódik, hiszen az önkormányzatok többségi (többségében 100%-os) tulajdonában lévő gazdasági társaságok is jelentős összegű adósságot halmoztak fel. Törvényi felhatalmazás hiányában azonban 2011-ig az Állami Számvevőszéknek

<sup>394</sup>LENTNER [2014] *i.m.* 335.

<sup>395</sup>LENTNER [2014] *i.m.* 334.

<sup>396</sup>LENTNER [2014] *i.m.* 333.



nem volt jogosultsága az önkormányzati tulajdonban lévő vállalatokat ellenőrizni.<sup>397</sup> Az önkormányzatok nem fordítottak kellő figyelmet a gazdasági társaságaik eladósodásának megelőzésére, a tulajdonost terhelő helytállási kötelezettség ugyanakkor komoly pénzügyi és konszolidációs kockázatot jelentett.

Az önkormányzati alrendszer 2010 végén fennálló 1257 milliárd forintos adósságállományának 84,6%-át azoknál az önkormányzatoknál – fővárosi, megyei, megyei jogú városoknál – mutatták ki, amelyeket az Állami Számvevőszék kiemelt kockázatúnak, sőt rendszerkockázatúnak minősített, és 2011-2012-ben átfogó ellenőrzés alá vont.

A fentieket összegezve elmondható, hogy *2010-ig az adósságok korlátozására és ésszerűsítésére vonatkozó központi szabályozás sem töltötte be a funkcióját*. Az önkormányzatok pénzügyi kapacitásaikat meghaladó mértékű kötelezettségeket vállaltak (mert törvényi felhatalmazás alapján vállalhattak), ezért a központi adósságrendezés elkerülhetetlenné vált, hiszen az önkormányzatok tömeges csődje beláthatatlan államháztartási problémákat keletkeztetett volna. Ugyanakkor az is megállapítható, hogy az Állami Számvevőszék ellenőrzési-feltáró munkája és építőjellelű javaslatai jó alapot teremtettek az önkormányzati adósságkonszolidáció végrehajtásához.

#### **4. A magyar önkormányzatok adósságállománya**

2010-ben a Kormány hozzálátott a többszintű közigazgatás gyökeres átalakításához. Ennek érdekében újraalkotta, átformálta a sarkalatos törvényeket: az Alaptörvényt, az önkormányzati törvényt és az államháztartási törvényt.

Az új rendszer azonban csak akkor lehet életképes, ha a megfelelő körülményeket megteremtik, a szükséges forrásokat biztosítják. S erre mindenképpen szükség van, hiszen mind az Alaptörvényben,<sup>398</sup> mind pedig az önkormányzati törvényben<sup>399</sup> szigorú gazdálkodási szabályokat fektettek le a jogalkotók.

Meg kellett tehát oldani azt a problémát, amely az önkormányzatok eladósodottságából fakadt. Az út azonban egyszeriben kettéágazott. Vagy azt az utat lehetett választani, hogy az állam kvázi készfizető kezesként átvállalja az önkormányzatok által felhalmozott adósságállományt, vagy állami asszisztencia mellett meg lehetett volna szer-

---

<sup>397</sup> 2011-ben az Állami Számvevőszék új vezetésének kezdeményezésére, de még az új számvevőszéki törvény megszületése előtt megtörtént a legfőbb államhatalmi ellenőrzési szerv jogosítványának kiterjesztése az önkormányzati vállalatokra is.

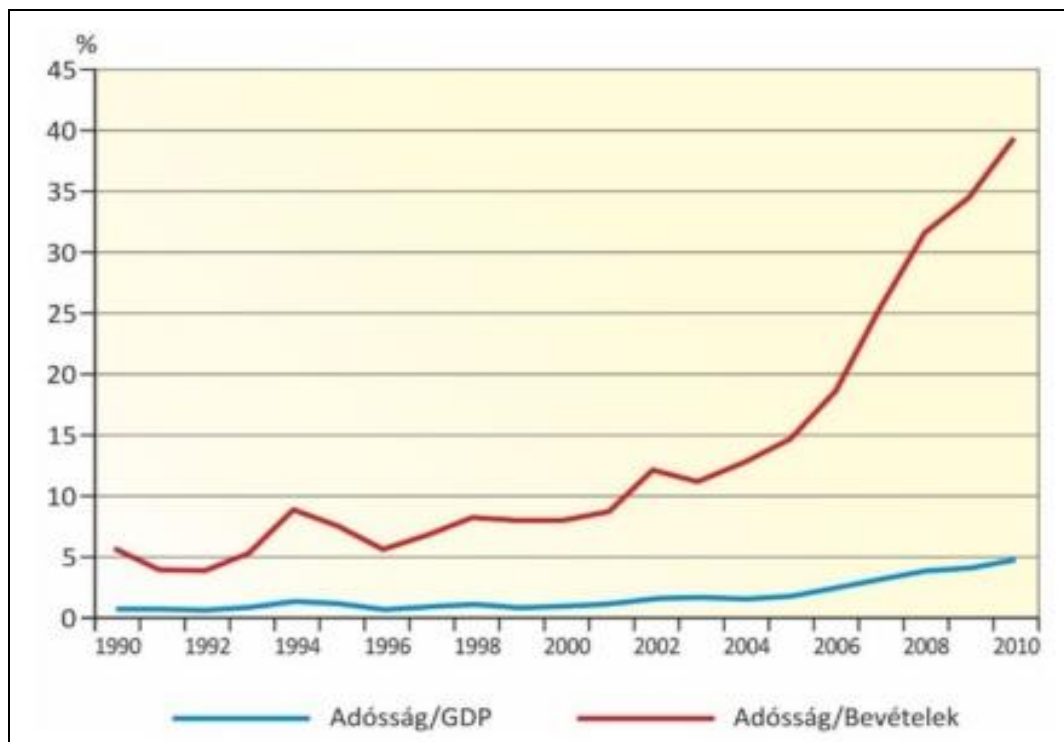
<sup>398</sup> Magyarország Alaptörvénye 34. cikk (5) bekezdés.

<sup>399</sup> Möt. 111-116. §.

vezni az önkormányzati vagyon kiárusítását. Tertium non datur, vagyis harmadik lehetőség nem volt, hiszen az önkormányzati rendszer magára hagyása megkérdőjelezte volna a fides publicába, az állami oltalomba vetett „hitet”.

10. ábra

A helyi önkormányzatok adósságállományának alakulása 1990-2010



Forrás: MNB-adatok alapján Kovács Gábor és Monostori Ádám szerkesztése

A 38. táblázatból kiderül, hogy már 2006-ban számottevő volt az önkormányzatok adósságállománya. Ezután is folyamatosan növekedett, és 2010-ben érte el csúcspontját.

38. táblázat

Az önkormányzatok adósságállománya 2006-2010 (milliárd forint)

	2006	2007	2008	2009	2010
Kötvény	28	212	419	430	465
Hitel	543	574	562	584	609
Átértékelés <sup>400</sup>	-2	-3	48	73	182
Összesen	569	783	1029	1087	1257

Forrás: MNB

<sup>400</sup> Átértékelésen a devizában denominált tételek év végi átértékeléséből adódó állományváltozás értendő.

A helyi önkormányzatok adósságállománya a bruttó hazai termék (GDP) 5%-a volt a 2011. évben, ami 1196 milliárd forintot jelentett. Az adósságállomány az azt megelőző évtizedben folyamatosan növekedett: a 2002. évi 191,5 milliárd forint 2011-ben már 1.196 milliárd forint volt; azaz tíz év alatt 624,5%-ra nőtt a változás. Ezzel a GDP 5%-át kitevő önkormányzati hiánnyal a középmezőnyben helyezkedett el Magyarország Európában, hiszen ugyanez az arány Máltán 0,1%, Romániában 2,5%, Csehországban 2,7%, Szlovákiában 2,7%, Lengyelországban 4,5%, Hollandiában pedig 8,5% volt.<sup>401</sup>

A Magyar Nemzeti Bank adatai szerint tehát 2011. végén Magyarország bruttó, konsolidált, európai uniós módszertan alapján számított államadóssága 21.749 milliárd forintot tett ki. Az önkormányzati adósságállomány ugyanakkor megközelítőleg 1.200 milliárd forint volt, azaz a teljes államadósság alig több mint 1/20-a. Ez azt mutatja, hogy a közszolgáltatások nagy részét biztosító önkormányzatok a központi kormányzathoz képest viszonylag felelősen és kiegyensúlyozottan gazdálkodtak. A tényleges gondot az jelentette, hogy az adósság gyorsan növekedett, és végül elérte azt a szintet, ami a későbbiekben komoly gondokat okozhatott volna az önkormányzati szektorban.<sup>402</sup>

### 39. táblázat

Az önkormányzati adósságállomány alakulása 2005-2013 (milliárd forint)

Év	Hitel és váltó	Kötvény	Összesen
2005	338,1	5	343,1
2006	467,3	23,5	490,8
2007	488,6	209,3	697,9
2008	514,3	444,7	959
2009	543,1	479,3	1022,40
2010	657,8	589,3	1247,50
2011	636,4	560,4	1196,8
2012	605,1	462	1067,1
2013	258,9	177,7	436,6

Forrás: Tállai András<sup>403</sup>

<sup>401</sup> 2012. október 12-én Herceghalom községben, a Belügyminisztérium és a Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége (TÖOSZ) szakmai támogatásával szervezett „Magyarország újra-térképezve” című konferencián Tállai András, a Belügyminisztérium államtitkára által ismertetett adatok alapján.

<sup>402</sup> DOMOKOS László, *Kockázatok a működésben és növekvő eladósodás a magyarországi önkormányzatoknál*. Pénzügyi Szemle, 2012/2., 165-173., 166.

<sup>403</sup> Tállai András, a Belügyminisztérium önkormányzati államtitkára „Egy év tükrében – Önkormányzati feladatfinanszírozás”, Országos Önkormányzati és Közigazgatási Konferencia, Budapest, 2014. január 16.

A 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.

## 5. Az önkormányzati adósságkonszolidáció menete

A magyar önkormányzatok 2010 végére 1257 milliárd forintnyi adósságot halmoztak fel, emellett 136 milliárd forint volt a lejárt szállítói tartozásuk. A központi kommunikáció szerinti „tarthatatlanná váló helyzet” rendezése érdekében a Kormány 2011-ben a megyék, 2012 végén az ötezernél kevesebb lakosú települések, 2013 közepén a nagyobb települések, 2014-ben pedig a városok további adósságkonszolidációját hajtotta végre. Az 1383 milliárd forintnyi adósság 2014 közepére eltűnt.

### 5.1. A megyék konszolidációja<sup>404</sup>

A 2010 áprilisa óta regnáló Kormány természetesen próbálta megoldani azt a problémát, amire az önkormányzati szektor gazdálkodását szabályozó jogszabályok alkalmatlannak bizonyultak. Ennek keretében – kvázi politikai mentőöv gyanánt – fogadta el 2011. november 21-én az Országgyűlés a megyei önkormányzatok konszolidációjáról szóló törvényt. A jogszabály rendelkezései alapján a megyei adósságállományt a Magyar Állam átvállalta, a megyei intézmények pedig 2012. január 1-jétől állami fenntartásba kerültek. A konszolidációba bevont adósságállomány 197,6 milliárd forint volt, amelyből az állam által átvállalt hitelállomány 22,6 milliárd, a működési hitel 32,7 milliárd, a kötvény pedig 142,3 milliárd forintot tett ki. Természetesen érvényesült a „valamit valamiért” elv, így a megyei önkormányzatok vagyona térítésmentesen állami tulajdonná vált.

A következő lépésben az Országgyűlés – 2012. április 23-i ülésnapján – elfogadta a települési önkormányzatok fekvőbeteg-szakellátó intézményeinek<sup>405</sup> átvételéről szóló

---

<sup>404</sup>Lásd erről bővebben GYIRÁN Zoltán, *Politikai mentőöv vagy kormányzati petárda?* Jegyző és Közigazgatás, XIV. évfolyam, 5. szám, 2012. szeptember-október, 29-31.

<sup>405</sup>A Har. megalkotásakor a jogalkotó úgy döntött, hogy a kórházak tartozásai esetében – mivel működési költségeik finanszírozása az Egészségbiztosítási Alapból történik – nem lehet adósságrendezési eljárást indítani. Alig másfél évvel később azonban az Országgyűlés – 1998. december 1-jei hatállyal – módosította a Har.-t, és a törvény rendelkezéseit kiterjesztette az önkormányzati egészségügyi intézmények tartozásaira is. Az elmúlt közel két évtized tapasztalatai igazolják, hogy e döntés felhívta az önkor-

törvényt, melynek alapján 2012. május 1-jétől az állam átvette a fekvőbeteg-szakellátást is. Természetesen sokaknak nem tetszett az intézkedés, mondván: miért csak a megyei önkormányzatokat „segítette” ki az állam; mi lesz a többi önkormányzat felhalmozódott adósságával? A másik oldal sem volt túlzottan elégedett; hiszen feladatokat vettek el a megyei önkormányzatoktól a finanszírozással együtt, ennek következtében pedig munkahelyek szűntek meg.

2012 végén a szektort felügyelő államtitkár bejelentette, a 2013. évi tervek sem kecsgetik túl sok jóval a települési önkormányzatokat, hiszen megkezdődik a – sok, főleg városi önkormányzatot érintő – kötvények tőketörlesztése, amit tovább bonyolítanak majd az árfolyamváltozásból fakadó nehézségek. Emellett az önkormányzatok kevesebb helyi adóbevétellel számolhatnak, elvonják a személyi jövedelemadóból az önkormányzatot közvetlenül megillető 8% felét, de a megmaradó hányad sem illeti meg közvetlenül az önkormányzatokat, hanem állami támogatássá alakul, valamint megszűnik a jövedelemkülönbség mérséklésének jogcíme. Mindezt tovább súlyosbította, hogy 2013. január 1-jétől az önkormányzatok költségvetésükben nem tervezhettek hiányt.

A kialakult helyzetért természetesen a Kormány is felelősnek érezte magát, ennek következtében egyre-másra hangoztak el „felülről” is az ötletek a hosszú lejáratú adósságállomány kezelésének lehetőségeiről. Az elképzelések között olyan tervek szerepeltek, mint az állami garanciavállalás az önkormányzati tartozásállomány egészére kiterjedően; az „adósságkezelési biztos” intézményének felállítása; a tőke- és kamatfizetési támogatás; valamint a – településnagyság és a jövedelmi helyzet figyelembevételével differenciáltan végrehajtandó – adósságkonszolidáció. Sőt, voltak olyan megnyilvánulások is, amelyek úgy szóltak: ahogy az állam a megyei önkormányzatoktól átvette a közel kétszáz milliárd forint összegű hitelállományt, úgy a települési önkormányzatok hitelét is kezelni fogja.

## **5.2. Az ötezer fő alatti települési önkormányzatok konszolidációja<sup>406</sup>**

A megyék adósságának átvállalását követően a miniszterelnök 2012. október 27-én bejelentette, hogy az Állam rendezni kívánja 1956 önkormányzat (a magyar települések

---

mányzatok figyelmét a kórházak fölötti tulajdonosi felelősség fokozására. Ugyanakkor az is látszik, hogy a kormányzat a kórházakat fenntartó megyei önkormányzatokat és a néhány városi önkormányzatot tette felelőssé az ország egészségügyi ellátását biztosító intézményrendszer tartozásaiért.

<sup>406</sup>Lásd erről bővebben GYIRÁN Zoltán, *Adósságrendezési meteorológia*, Jegyző és Közigazgatás, XIV. évfolyam, 6. szám, 2012. november-december, 33-35.

több mint 61%-a) adósságállományát. Tállai András önkormányzati államtitkár szerint a fenti intézkedés „történelmileg jelentős lépés”; ezzel válik ugyanis kiforrottá az új önkormányzati rendszer. Megnyugtatta továbbá az érintett önkormányzatok vezetőit: *az önkormányzati adósságkonszolidáció végrehajtása során nem kívánják vizsgálni, hogy az adott település milyen célból vett fel hitelt, és miért adósodott el.*<sup>407</sup> Viszont azt is leszögezte, hogy az új önkormányzati szabályozás már nem fogja lehetővé tenni, hogy egy önkormányzat eladósodjon, hiszen a 2013-tól megvalósuló feladat-finanszírozás következtében csak nevesített feladatokra kap majd állami támogatást, egyéb fejlesztési elképzeléseit pedig saját bevételeiből finanszírozhatja.

Az okokat és okozatokat azonban mindenki másként látta. Sokan úgy vélekedtek, hogy a feladatfinanszírozás 2013-tól – a kirívóan magas helyi adóbevétellel rendelkező önkormányzatok kivételével – semmilyen olyan forrást nem hagy az önkormányzatoknál, amelyek a korábban felvett hitelek, kötvényeik törlesztő részleteit fedezné. Sőt, nemcsak a törlesztő részletekre, de a korábbi létszám fenntartására sem lesz az önkormányzatok többségénél forrás. Így ez a lépés kevésbé amnesztia, mint inkább pénzügyi racionalitás és védőernyő. Sőt az utolsó előtti percben végrehajtott intézkedés, hiszen az önkormányzatok többsége 2007-ben bocsátott ki kötvényeket, melyek törlesztése – az ötéves türelmi idő lejártával – 2013-tól kezdődött volna.

A kormányfői ígéret megvalósításának egyik első hivatalos lépése a 2012. december 4-i Kormányhatározat volt,<sup>408</sup> amelyben a Kormány kinyilvánította, egyetért azzal, hogy az állam a 2012. évben támogatást nyújtson valamennyi ötezer fő lakosság számot meg nem haladó települési önkormányzat és a helyi önkormányzatok többcélú kistérségi társulásainak adósságállományából eredő, 2012. december 12-én fennálló tartozásállománya (tőke, járulék, egyéb díj, jutalék) és annak 2012. december 28-án fennálló járulékai (kamat, rendelkezésre tartási jutalék, kezelési költség, késedelmi kamat) teljes megszüntetése céljából történő törlesztésére, illetve előtörlesztésére.

A Kormány úgy határozott továbbá, hogy az adósságállomány konszolidációja a Gst.-ben foglaltaknak megfelelő kölcsön- vagy hiteljogviszonyon, hiteljogviszonyt

---

<sup>407</sup> Az államtitkár „rehabilitáló” kijelentését nem tudom elfogadni. Véleményem szerint úgy kellett volna a pénzügyileg bajba került önkormányzatokat kimenteni, hogy a bajt okozó felelős vezetőket szankcionálni kellett volna. Tehát eleve olyan szabályokat kellene kialakítani a rendszerben (mind az állami törvényhozás szintjén, mind pedig az önkormányzatok szervezeti és működési szabályzataiban), amelyek megteremtik az egyértelmű kapcsolatot a hibás vezetés és az egyéni bűnhődés között. A nemzetközi gyakorlatban ez jól működik, sajnos a hazai szabályozás még mindig elsősorban a hibák „szőnyeg alá söprésében” gondolkodik.

<sup>408</sup> A helyi önkormányzatok adósságállományának részleges konszolidációjáról szóló 1540/2012. (XII.4.) Kormányhatározat.

megtestesítő értékpapíron, továbbá váltókibocsátáson alapuló, a hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló törvény szerinti *pénzügyi intézmény felé fennálló tartozásokat foglalja magába*. A pénzügyi intézmény fogalmát ebben az esetben a hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló 1996. évi CXII. törvény 4-5. §-a szabályozta: „Pénzügyi intézmény a hitelintézet, illetve a pénzügyi vállalkozás. [...] A hitelintézet bank, szakosított hitelintézet vagy szövetkezeti hitelintézet (takaré-, illetve hitelszövetkezet) lehet.”

A Kormány – a határozat második pontjában – egyetértett azzal is, hogy az állam a 2013. év első félévében vállalja át az ötezer fő lakosságát meghaladó települési önkormányzatok – 2012. szeptember 30. napján fennálló – adósságállományából eredő tartozásállományát és annak járulékait, az önkormányzatok bevételi képességét figyelembevevő differenciált, 40-70%-ig terjedő mértékben. Az ötezer lakos fölötti önkormányzatok adósságkonszolidációjának szabályait a 2013. költségvetési törvény 72-76. §-ai tartalmazzák.

Az ötezer fő alatti településeknél az állam végül 1700 település 3848 darab szerződésből eredő, 73,7 milliárd forint összegű, valamint tíz többcélú kistérségi társulás 284 millió forint értékű adósságát vállalta át teljes mértékben, mely 50 milliárd forint, 94 millió svájci frank és 2,9 millió euró tartozást jelentett a következők szerint:

- 1684 önkormányzat 50,5 milliárd forin alapú adósság rendezése történt meg, amelyhez kapcsolódóan 73 millió forint hitelszerződésből felszabaduló óvadéki betét befizetése történt meg a Magyar Államkincstár részére,
- az érintett települések közül svájci frank alapú adóssággal rendelkezők (97 önkormányzat, 94 millió svájci frank alapú devizahitele, 103 hitelszerződésbe foglalva) ugyancsak teljesítésre került,
- a konszolidációban részesült önkormányzatok közül 13 rendelkezett euró alapú adóssággal 2,9 milliárd euró értékben (16 szerződéssel alátámasztva), amelyeknél az állam ugyancsak a rendezés mellett döntött, egyidejűleg a szerződésekhez kapcsolódó 50,5 millió forint és 50.000 euró óvadéki betét befizetését rendelte az Államadósság Kezelő Központ (ÁKK) számlájára.

Az eljárásrendből kifolyólag az önkormányzatok részéről kapcsolódó óvadéki betétként<sup>409</sup> 3,5 milliárd forint került befizetésre az államkincstár részére.

---

<sup>409</sup> A hitelintézetek likviditási szintjének meghatározásáról, valamint devizapozícióbeli lejáratok összehangolásának szabályozásáról szóló 366/2011. (XII.30.) Kormányrendelet 2. § 31. pontja értelmében az óvadéki betét olyan betét, amelyet az óvadékos biztosító a hitelfelvevővel szemben fennálló éven túli hátralék-

A törvényi rendelkezések szerint külön kormányhatározatban született döntés arról, hogy tizennégy település adósságkonszolidációjára a 2013. évi költségvetési törvény szerint 2013. június 28-ig kerüljön sor. Ennek oka, hogy vagy adósságrendezési eljárás alatt álltak vagy korábbi hitelekből fakadó késedelmi kamatokkal rendelkeztek, illetőleg a szerződés nem volt a konszolidáció hatálya alá helyezhető (például pénzügyi lízing), illetve akadt hét olyan önkormányzat is, amely nem kívánt élni a konszolidáció lehetőségével.

Az eljárás során alkalmazott árfolyam a svájci frank esetében 238,6 forint, míg az euró-alapú tartozás esetében 288,3 forint volt. A tartozások konszolidációba állítása a 2012. december 11-i állományadatok alapján történt, majd 2012. december 28-án a pénzügyi rendezés is teljesült.<sup>410</sup>

### **5.3. Az ötezer fő fölötti települési önkormányzatok konszolidációja<sup>411</sup>**

2013. február 26-án tárgyalta a Kormány a rendezés további kérdéseit. A kormányülésen hatszázmilliárd forintnyi adósság átvállalását hagyták jóvá. A miniszterelnök természetesen leszögezte a kormánydöntéssel kapcsolatosan: „nemcsak adósságot vállaltunk át tőlük, hanem ők közben elfogadták azokat a szabályokat, amelyek lehetetlennek teszik, hogy az önkormányzatok még egyszer úgy eladósodjanak, ahogy ez történt az elmúlt húsz évben. [...] Mi átvettük az adósságot, ők pedig elfogadtak sokkal szigorúbb pénzügyi szabályokat”.

Az mindenki előtt egyértelmű, hogy a nagyobb települések hitelállományának jelentős hányada – hasonlóan a kistelepülésekhez – a kötelező feladatokhoz kapcsolódó projektek önerejét biztosította, kisebb része pedig a korábban felvett, kevésbé jó kondícióval rendelkező hitelek kiváltását szolgálta. Tulajdonképpen ezt fogalmazta meg 2013. február 28-i sajtótájékoztatóján dr. Pintér Sándor belügyminiszter is, amikor a következőket mondta az adósság kialakulásáról: „a jelentős adósság részben azért halmozódott fel, mert a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény egy idő után már nem tudta követni a társadalmi változásokat, részben pedig azért, mert sok település

---

vő lejáráttal rendelkező követelés biztosítékeként (hitel) helyezett el a hitelintézetnél azzal, hogy a szerződés nem, vagy nem szerződésszerű teljesítése esetén a hitelintézet követelését a betét felhasználásával kielégítheti.

<sup>410</sup>LENTNER [2014] *i.m.* 335-336.

<sup>411</sup>Lásd erről bővebben GYIRÁN Zoltán, *Önkormányzati adósságkonszolidáció – ad acta*, Jegyző és Közigazgatás, XV. évfolyam, 3. szám, 2013. május-június, 22-24.



nem vette figyelembe saját anyagi lehetőségeit, és tovább nyújtózkodott, mint ameddig a takarója ért.”

Az adósságkonszolidáció következő lépésében tehát Magyar Állam az ötezer fő lakosságszámot meghaladó települési önkormányzatok – ideértve a fővárosi önkormányzatot és a kerületi önkormányzatokat is – 2012. december 31-i, az átvállalás időpontjában fennálló adósságállományát és ezen adósságnak az átvállalás időpontjáig számított járulékai összegét vállalta át részben.<sup>412</sup> A részbeni átvállalással érintett adósság a Gst.-ben foglaltaknak megfelelő – kölcsön vagy hitelviszonyon, hitelviszonyt megtestesítő értékpapíron, továbbá az átvállalt adósság esetében váltókibocsátáson alapuló – a hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló pénzügyi intézmény felé fennálló tartozásokat foglalta magában. A Magyar Állam teljes mértékben átvállalta az ötezer fő lakosságszámot meghaladó településnek a törvény 72. §-a (2) bekezdésében meghatározott adósságának, és járulékainak összegét, vagyis a fekvőbeteg-szakellátó intézmények és egyes szakosított szociális és gyermekvédelmi szakellátási intézményei kapcsán felvett hiteleket, amelyeket korábban a Kormány működtetésre már átvett az önkormányzatoktól. A konszolidáció további feltétele volt, hogy 2012. december 31-én a helyi önkormányzatnak az adósságrendezési eljárásról szóló törvény alapján nincs adósságrendezési eljárása folyamatban.

Az ötezer fő feletti települések esetében a konszolidáció részleteit a 2013. évi költségvetési törvény 72-75. §-ai tartalmazták. Az átvállalás a költségvetési törvény alapján nem terjedt ki az államháztartás központi alrendszeréből, közvetlenül az Európai Uniótól vagy nemzetközi szervezetektől elnyert támogatás előfinanszírozására, valamint az általános forgalmi adó vagy egyéb bevétel megelőlegezésére szolgáló, adósságból eredő fizetési kötelezettség teljesítésére, valamint a víziközmű-társulattól a támogatással érintett önkormányzat által átvett hitelből eredő fizetési kötelezettség teljesítésére. Az önkormányzatnak a költségvetési törvény alapján a kifejezetten az átvállalással érintett adósságelemhez kapcsolódó, annak fedezetére vagy teljesítésének biztosítékaul szolgáló betét vagy számlakövetelés összegét, az átvállalásra kerülő adósságrész mértékével arányosan, legfeljebb annak összegéig át kellett utalnia az állam javára.

A már hivatkozott költségvetési törvény meghatározta azt a feltételrendszert is, amely az átvállalás alapmértékének meghatározására szolgált. Az önkormányzati finan-

---

<sup>412</sup>Magyarország 2013. évi központi költségvetéséről szóló 2012. évi CCIV. törvény 72. §-ának (1) bekezdése alapján.

szírozási rendszerben gyakran alkalmazott módszer az *adóerő-képesség* számítása, amely az önkormányzat meghatározott szempontok szerinti jövedelemtermelő képességéből indul ki. A Nemzetgazdasági Minisztérium által elvégzett számítás alapja az önkormányzatok 2012. évi féléves beszámolójában közölt, bevallott iparüzési adóalap volt. Ennek 1,4%-ával került meghatározásra egy átlagosan realizálható iparüzési adóbevétel (a maximális 2%-os iparüzési adókulcs 70%-os mértékével számolva) minden település esetében, amely a 2012. január 1-jei lakosságszámmal elosztva került meghatározásra, vagyis meghatározták az egy főre jutó adóerő-képességet.

Ezen számítás elvégzését követően a településeket kategóriákba sorolták. A költségvetési törvény négy településkategóriát határozott meg. Ezt követően a településkategórián belüli települések egy főre jutó adóerő-képesség adatait nagyságrendbe állították, majd a legnagyobb, illetve legkisebb 10%-ba tartozó adatokat kiszűrték. A megmaradt 80%-nyi adatból egyszerű számtani átlagszámítással került meghatározásra a településkategória korrigált átlaga. Ezt követően az egyes települések adósságvállalása mértékének alapja szerint meghatározták, hogy a település egy főre jutó adóereje a településkategória korrigált átlagához képest hol helyezkedik el.

Amennyiben az átvállalással érintett önkormányzat adóerő-képessége a településkategóriája adóerő-képessége korrigált átlagának:

- a 100%-át elérte vagy meghaladta, az adósság 40%-a,
- 75-100% között volt, az adósság 50%-a,
- 50-75% között volt, az adósság 60%-a,
- 50% alatt volt, az adósság 70%-a szolgált az állam által történő adósságvállalás alapjául.

Az adóerő-képesség kategória átlagok forintban számolva a következőképpen alakultak:

- megyei jogú városok 35.997 forint,
- 10.000 főt meghaladó egyéb városok 23.550 forint,
- 5.000-10.000 fő közötti egyéb városok 16.049 forint,
- 5.000 főt meghaladó községek 13.278 forint.

A költségvetési törvény alapján meghatározott átvállalási mértékektől (40-70%) különösen indokolt esetben a nemzetgazdasági miniszter és a belügyminiszter magasabb arányt is meghatározhatott.

A költségvetési törvény alapján 2013. január 11-éig szolgáltatott adatokat az önkormányzatok és a pénzügyintézetek a konszolidációval érintett, 2012. december 31-én fennálló adósságelemek vonatkozásában a kincstár elektronikus rendszerén keresztül. Ennek keretében 278 önkormányzat 2015 szerződésére vonatkozóan 1033 milliárd forint összegű (2012. december 31-i devizaárfolyamokon számolva) adósság vonatkozásában szolgáltatott adatot, amely a részleges adósságkonszolidáció alapját jelentette. Devizanemenkénti megbontásban:

- az érintett települések közül forintalapú adósság 1527 szerződéshez kapcsolódott, amelyek december 31-i állománya 334,5 milliárd forint volt,
- svájcifrank-alapú adósság 370 szerződéshez kapcsolódott, ez 1,8 milliárd svájci frankban fennálló adósságot jelentett (422,1 milliárd forint),
- az érintett önkormányzatok közül euró-alapú adósság 118 szerződéshez kapcsolódott, ez 949,4 millió eurót (276,5 milliárd forint) jelentett.

A konszolidációba bevonható adósságelemek folyószámlahitelek, munkabérhitelek, rövid lejáratú hitelszerződésekből, hosszú lejáratú hitelek, váltókibocsátásokból (476,9 milliárd forint), kötvénykibocsátásokból (472,8 milliárd forint) és váltókibocsátásokból fakadtak. A jelzett adósságból – a költségvetési törvény szerinti alap átvállalási mértékek figyelembevételével – 477,1 milliárd forint összegű adósság átvállalására került sor.

Az adatszolgáltatás során az állam által átvett fekvőbeteg-szakellátó intézmények, valamint a szakosított szociális és gyermekvédelmi szakellátási intézmények működtetéséhez és fejlesztéséhez kötődően 9,1 milliárd forint összegű adósságot jeleztek az önkormányzatok, amely teljes mértékben átvállalásra került.

A konszolidációval érintett adósságelemek vonatkozásában – az átvállalási mérték figyelembevételével – 6,8 milliárd forint összegű óvadékot kellett az érintett önkormányzatoknak befizetniük a központi költségvetésbe. A részleges konszolidáció első ütemének lezárásaként – a törvényi rendelkezéseknek megfelelően – 2013. február 28-ig született megállapodás az állam és az önkormányzatok között az átvállalás mértékéről, majd 2013. június 28-ig háromoldalú szerződés keretében az Államadósság Kezelő Központ (ÁKK), a pénzügyintézetek és a települési önkormányzatok között.

A szakmai egyeztetések során az érintett önkormányzatok 90%-a, azaz 250 önkormányzat jelezte a magasabb átvállalási érték iránti igényét, amelynek leggyakoribb indokai a következők voltak:

- a helyi iparüzési adóbevételek tekintetében jelentős pozícióromlás következett be az adatszolgáltatás óta,
- az önkormányzat nem lát reális lehetőséget az adók körének szélesítésére, valamint több adóbevétel beszedésére,
- a 2013. évi költségvetési kondíciókkal kapcsolatos részletes észrevételek,<sup>413</sup>
- az önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok jelentős hitelállománnyal rendelkeznek, melyhez sok esetben az önkormányzat készfizető kezességet vállalt, és e tételek – értelemszerűen –nem részei a konszolidációnak,
- viszonylag rövid időtávon belül egyösszegű visszafizetési kötelezettség keletkezik, amit a pénzügyintézet a Gst. alapján csak 2013. június 30-áig hosszabbított meg,
- strukturális jellegű problémák, amelyeket az önkormányzat számára többletterheket jelentenek (magas munkanélküliség, szociálisan rászorulóknak számának folyamatos emelkedése),
- a foglalkoztatás, valamint a helyi bevételek növelése érdekében az önkormányzat gazdaságfejlesztéssel kapcsolatos fejlesztéseket tervez megvalósítani, amelyhez jelentős saját forrást kell biztosítani,
- nagyobb, folyamatban lévő fejlesztések esetében a rendelkezésre tartott fejlesztési hitelkereteket az önkormányzatok 2012. december 31-ig részben tudták csak felhasználni.<sup>414</sup>

Praktikussági okokból az önkormányzatok az adósságnkonszolidációs szerződéseket nominális értékben kötötték meg az állammal, nem százalékos mértékben szerepelt az átvállalás, hogy ezzel is a szakmai alapot nélkülöző, aggályos további alkudozásnak elejét vegye a konszolidációt lebonyolító Belügyminisztérium. Tehát a háromoldalú megállapodások megkötésére 2013. június 28-ig került sor, míg a pénzügyi rendezést 2013. év végéig kötelesek voltak végrehajtani a szerződő felek.

A 2013 nyarán zajló konszolidációs folyamatban 612 milliárd forintnyi adósságot vett át az állam 1956 önkormányzattól, ami a bankok portfóliójában kedvező pénzügyi helyzetet teremtett. Amennyiben a Kormány nem lépett volna be konszolidálóként, *a bankok jelentős veszteségeket szenvedtek volna el.* A Kormány által biztosított segítség

---

<sup>413</sup> A 2013. évi költségvetési kondíciókkal kapcsolatos észrevételek között legtöbbször a következők szerepeltek: nehézséget jelent a működési forráshiány nélküli költségvetési tervezés; az iskolák üzemeltetését teljes egészében saját forrásból kell biztosítani, azokhoz költségvetési forrás nem kapcsolódik; az önkormányzati feladatoknál továbbra is szükséges az önkormányzatok által kiegészítés, a beszámítás csekély, az iparüzési adóbevételrel rendelkező önkormányzatok mozgásterét szűkíti.

<sup>414</sup>LENTNER [2014] *i.m.* 338.

banki portfóliójavulást és eredménygyarapodást eredményezett, amelynek közteher-viselési oldala rendezésre került.<sup>415</sup>

40. táblázat

Az ötezer lakos fölötti önkormányzatok adósságkonszolidációja megyénként

Ssz.	Megye/főváros	Adósságkonszolidációval érintett önkormányzatok száma	Érintett települések lakosság száma
1.	Baranya	7	232.658
2.	Bács-Kiskun	20	354.955
3.	Békés	20	274.510
4.	Borsod-Abaúj-Zemplén	19	386.997
5.	Csongrád	10	317.332
6.	Fejér	13	244.295
7.	Győr-Moson-Sopron	7	249.863
8.	Hajdú-Bihar	21	440.491
9.	Heves	6	132.343
10.	Jász-Nagykun-Szolnok	21	289.789
11.	Komárom-Esztergom	11	207.686
12.	Nógrád	5	83.705
13.	Pest	67	967.493
14.	Somogy	9	148.006
15.	Szabolcs-Szatmár-Bereg	16	264.523
16.	Tolna	8	123.517
17.	Vas	6	137.054
18.	Veszprém	10	200.731
19.	Zala	5	144.524
+1	Budapest	1+23	1.694.426
	Összesen	305	6.894.898

Forrás: saját szerkesztés a Kormányportál adatai alapján

A 2013. január 9-én, a Kormányportálon megjelentetett tájékoztató<sup>416</sup> szerint a 305 önkormányzatból 41 volt, ahol az átvállalás törvény szerinti mértéke 70%, 63 olyan, ahol ugyanez a mérték 60% és 53 önkormányzat, ahol az állam a törvényben definiált adósság 50%-át tervezte átvenni. A fennmaradó 148 önkormányzat esetében – beleértve

<sup>415</sup> 2013. június végén a második „Varga-csomagban” 7%-os adófizetési javaslat szerepelt az átvállalt adósság után, amelyről a kormány úgymond „lemondott”. Helyette egyszeri befizetésre kötelezték a bankokat, melynek mértéke a 2013. január-áprilisi időszakra teljesített tranzakciós illeték összegének 208%-a volt. A megemelt tranzakciós illetékfizetési kötelezettség hozzávetőleg 75 milliárd forintos egyszeri bevételt jelentett a költségvetésnek 2013-ban. A bankok ugyanakkor csupán 40-50 milliárd forintot fizettek volna a költségvetésnek a 7%-os teherrel számolva.

<sup>416</sup> Az ötezer fő feletti helyi önkormányzatok tervezett adósságkonszolidációja.

a főváros és a huszonhárom fővárosi kerület, valamint az adóbevétel nem rendelkező települések adósságát – az átvállalás mértéke 40%-osra volt tervezve.

41. táblázat

A megyeszékhely városok adósságkonszolidációjának alakulása

Ssz.	Magyaszékhely	Adósságkonszolidáció tervezett mértéke	Adósságkonszolidáció tényleges mértéke	Átvállalt adósság összege (millió forint)
1.	Békéscsaba	50%	65% (+15%)	6.037
2.	Budapest	40%	60% (+20%)	104.000
3.	Debrecen	50%	65% (+15%)	17.770
4.	Eger	50%	60% (+10%)	4.500
5.	Győr	40%	40%	3.391
6.	Kaposvár	60%	70% (+10%)	14.700
7.	Kecskemét	40%	40%	9.152
8.	Miskolc	50%	70% (+20%)	25.000
9.	Nyíregyháza <sup>417</sup>	50%	65% (+15%)	12.123
10.	Pécs	50%	70% (+20%)	29.227
11.	Salgótarján	60%	70% (+10%)	2.170
12.	Szeged	50%	60% (+10%)	16.800
13.	Szekszárd	50%	60% (+10%)	3.529
14.	Székesfehérvár	40%	70% (+30%)	12.600
15.	Szolnok	50%	65% (+15%)	13.702
16.	Szombathely	40%	65% (+25%)	10.595
17.	Tatabánya	40%	65% (+25%)	5.400
18.	Veszprém	40%	70% (+30%)	5.000
19.	Zalaegerszeg	40%	60% (+20%)	1.448
		Átlagosan 46,84%	Átlagosan 62,63%	Összesen 297.144

Forrás: saját szerkesztés a Kormányportál adatai alapján

Az ötezer fő feletti települések esetében 278 önkormányzat 2012. december 31-i adósságállományából (1032,4 milliárd forint) összesen 610,3 milliárd forint átvállalására tett javaslatot a nemzetgazdasági miniszter és a belügyminiszter, ám végül a Kor-

<sup>417</sup> A Szabolcs-Szatmár-Beregi megyeszékhely esetében az adósságkonszolidáció nem ért véget 2013-ban; a megyei napilap cikke szerint ugyanis 2014 decemberében robbant a „nyíregyházi kötvény-ügy”. A kötvényt még 2005-ben bocsátották ki tízéves, egyszeri lejáratra, ráadásul devizában, 2015. január 4-i lejáratl. Mivel nem az önkormányzat, hanem a Sóstó Gyógyfürdők zRt. bocsátotta ki a kötvényt, lehetetlen volt bevonni az adósságkonszolidációba. Az ügy érdekessége, hogy a város – érthetetlen okokból – 2008-ban önként készfizető kezességet vállalt, mellyel átvette a kötelezettséget. A másik megmagyarázhatatlan furcsaság, hogy 2005-ben tíz évre szóló tanácsadói szerződést kötöttek egy (ma már nem létező) betéti társasággal évi nettó kétmillió forintért. A szakmai tanácsok a jelek szerint elmaradtak, hiszen a fizetési kötelezettség „holtidőre” esett, amikor a városnak nem keletkezett adóbevétele, a deviza árfolyamvesztése pedig önmagában mintegy hétszázmillió forintot jelentett. Dr. Kovács Ferenc Nyíregyháza polgármestere ekkor a miniszterelnökhöz fordult segítségért, akinek „közbenjárására” a kormány egymilliárd forintos támogatást biztosított a városi önkormányzatnak.

mány 685 milliárd forintnyi adósságot vett át a nagyobb települések önkormányzataitól. Ez amiatt alakult így, mert a tárgyalások során a nemzetgazdasági miniszter és a belügyminiszter javaslatára végül 166 önkormányzatnál emelkedett az átvállalás mértéke a törvényben meghatározott mértékhez képest.

A fentiekben ismertetettek szerint a nagytelepülések esetében az adósságvállalás mértékének alapja az átvállalással érintett önkormányzat 2012. június 30-ai egy főre jutó iparüzési adóerőképességének és az átvállalással érintett önkormányzat településkategóriája adóerőképessége korrigált átlagának egymáshoz viszonyított aránya alapján került meghatározásra. Természetesen ezek csupán „iránymutató” mértékek voltak, az adósságvállalás tényleges nagyságáról a miniszterek és az önkormányzatok külön-külön tárgyalásokon egyezkedtek – hiszen *faber est suae quisque fortunae*, vagyis ki-kiját szerencsájének kovácsa –, és a megállapított szinttől fölfelé eltérhettek. Erre példa a fenti 41. táblázat, mely szerint a tizenkilenc megyeszékhely város esetében átlagosan több mint 15%-kal tértek el a 2013. januári javaslattól. Az átlag 46,84%-os támogatási javaslat a tárgyalások eredményeként így emelkedett átlagosan 62,63%-ra.

Természetesen a megyeszékhely települések között is differenciáltak, hiszen a javasolt 40%-os mértéktől nem tértek el Győr és Kecskemét esetében. 60%-ra emelkedett a konszolidáció mértéke ugyanakkor Budapest, Eger, Szeged, Szekszárd és Zalaegerszeg esetében. 65%-os támogatást „tárgyaltak ki” maguknak – Szombathely és Tatabánya mellett – a keleti régió megyeszékhely települései: Békéscsaba, Debrecen, Nyíregyháza és Szolnok. Míg 70%-os, tehát maximális támogatást élvezhetett Kaposvár, Miskolc, Pécs, Salgótarján, Székesfehérvár és Veszprém.

Az is szembeűnő a táblázat adatait elemezve, hogy a megyeszékhely települések kapták az ötezer lakos fölötti önkormányzatok támogatásának (685 milliárd forint) több mint 43%-át, s amelyből a főváros – a maga 104 milliárd forintos támogatásával – több mint 15%-kal részesedett.

S ha tovább elemezzük az adatokat, az is nyilvánvaló, hogy a többi 263, ötezer lakos fölötti önkormányzat egyenként átlagosan 1,475 milliárd forint összegű konszolidációban részesült. Természetesen ez az összeg kissé túlzottnak és torznak tűnik, de ha azt vesszük alapul, hogy – a megyeszékhely városokon túl – néhány nagytelepülés is jelentős adósságot halmozott fel, akkor ez a szám már nem is annyira torz. Csakhogy néhányat említsünk ezek közül a városok közül is (zárójelben a felhalmozott adósság össze-

gével): Hódmezővásárhely (20 milliárd forint), Érd (12,5 milliárd forint), Gyöngyös (3 milliárd forint) és Hatvan (1 milliárd forint).

#### 42. táblázat

##### A magyar önkormányzatok adósságkonszolidációja 2011-2014

Év	Érintett önkormányzatok	Önkormányzatok száma	Átvállalt adósság összege (milliárd forint)
2011	Megyék/főváros	20	197,6
2012	5000 lakos alatti önkormányzatok I.	1700	74
2013	5000 lakos alatti önkormányzatok II.	14	10,4
2013	5000 lakos fölötti önkormányzatok I.	305	685
2014	5000 lakos fölötti önkormányzatok II.	305	420
	Összesen	2.344	1.387

Forrás: saját szerkesztés

#### 5.4. A városok 2014. évi konszolidációja<sup>418</sup>

A kormányzati mentőcsomag utolsó momentumaként 2013 őszén jelentette be a Kormány, hogy – eltörölve a korábban meghatározott feltételeket és korlátokat – megszabadítja az önkormányzatokat a maradék 420 milliárd forintnyi kötelezettségtől is.

Lázár János, a Miniszterelnökséget vezető államtitkár vetette fel elsőként, hogy a még meglévő önkormányzati adósság további átvállalásán is el kellene gondolkodnia a Kormánynak. A felvetést tett követte, melynek eredményeként az államtitkár 2013. november 4-én bejelentette, hogy „a Kormány minden település hátramaradt adósságát átvállalja, összesen mintegy 420 milliárd forint értékben.” A bejelentés egy kormányhatározatban<sup>419</sup> manifesztálódott a következők szerint: „A Kormány egyetért azzal, hogy az állam 2014. február 28-ig teljes mértékben átvállalja a települési önkormányzatok és azok társulásai 2013. december 31-én fennálló adósságállományát és ezen adósságnak az átvállalást követően esedékessé váló járulékai összegét. A Kormány úgy dönt, hogy az önkormányzati adósságállomány a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény 3. § (1) bekezdésében foglaltaknak megfelelő adósságot keletkezte-

<sup>418</sup>Lásd erről bővebben GYIRÁN Zoltán, *Teljes konszolidáció és rehabilitáció – avagy a városok jutalmazása a kistelepülések rovására*, Jegyző és Közigazgatás, XV. évfolyam, 6. szám, 2013. november-december, 33-35.

<sup>419</sup>A 2014. évi adósságkonszolidációról szóló 1808/2013. (XI.12.) Kormányhatározat.



tő ügyletekből eredő, a hitelintézetektől és a pénzügyi vállalkozásokról szóló törvény szerinti pénzügyi intézmény felé fennálló tartozásokat foglalja magába.”

Az önkormányzati adósságkonszolidáció negyedik szakasza mintegy háromszáz, ötezer fő feletti települést érintett. Ezeknek a nagytelepüléseknek (főként városoknak) többségében fejlesztési és működési hitelek maradtak még fenn.

A fentiekén túl a 2014-es központi költségvetésben a települési önkormányzatok adósságkonszolidációjához kapcsolódó állami támogatásokra 64 milliárd forintos, felülről nyitott előirányzatot hoztak létre. Ebből 4 milliárd forintot a 2014-ben adósságrendezési eljárásukat lezáró önkormányzatok konszolidációjának fedezetéül terveztek be. A tényleges kifizetés 67,4 milliárd forint volt. A kifizetés a költségvetés oldalán kiadásként jelentkezett, az önkormányzati alrendszerben bevételként, hatása az államháztartás egyenlegére – és az államadósságra is – tehát neutrális volt. A becslésként 30-40 milliárd forinttal többre, 456 milliárd forintba került az adósságkonszolidáció február 28-án záruló, utolsó köre, a teljes átvállalás költsége végül 1344,4 milliárd forint lett.

A Kormány az újabb mentőcsomag ellentételezésekként az érintett önkormányzatoktól gazdaságfejlesztési és -növekedési tervek elkészítését követte meg. Ezeknek tartalmaznia kellett az önkormányzatok szervező és támogató szerepét a helyi kis- és középvállalkozások helyzetbe hozásának érdekében. A tervek azt a célt hivatottak szolgálni, hogy a 2014 és 2020 közötti ciklus Európai Unió forrásainak 60%-a elsősorban a helyi kis- és középvállalkozásokhoz kerüljön.

A Kormány újabb döntése következtében tehát több mint négyszázmilliárd forint szabadon elkölthető forráshoz jutottak a nagyobb önkormányzatok a 2010-2014-es ciklus végére, hiszen a Kormány úgy vállalta át az államháztartás önkormányzati alrendszerének szinte teljes adósságállományát, hogy nem szabályozta a részben ebből finanszírozott bankbetétek felhasználását. Ennek következtében tehát azok, akik korábban csupán azért vettek fel hitelt, hogy bankbetétként pénzügyi-gazdasági biztosítékot, egyidejűleg tartalékot képezzenek, azok jelentős lépéselőnybe kerültek az addig csak „a jogszabályok keretein belül” gazdálkodó önkormányzatokkal szemben.

A feltétel nélküli adósságkonszolidáció, azaz a városok másodikkörös helyzetbehozása ugyanis azt jelentette, hogy az állam utólagosan átvállalta a korábbi években elkészült beruházások finanszírozásának külső forrásból biztosított részét, azaz az állam finanszírozta 2014 tavaszától a törlesztő részleteket és a kamatokat. Ez azonban csupán az egyik előnye a teljes konszolidációnak. Nem feledkezhetünk meg ugyanis arról sem,

hogy a 2014-ben véglegesen konszolidált városok kasszájában maradt az a több százmilliárd forintos betétállomány is, amelynek jelentős hányadát – elsősorban 2007 és 2008 folyamán, a pénzügyi-gazdasági válság kitöréséig – kötvénykibocsátásból finanszírozták az elmúlt években.

A Magyar Nemzeti Bank szakértőinek egy korábbi tanulmánya szerint ugyanis az önkormányzati hitelezés korlátozásának irányába mutató törvényjavaslatok hatására mintegy utolsó lehetőségként úgy növelték későbbi mozgásterüket az önkormányzatok, hogy bankbetét formájában tartalékot képeztek a különösebb beruházási cél nélkül bevont forrásokból. Később beigazolódott, hogy „*jól gondolkodtak a nagyobb helyhatóságok,*” a Kormány valóban jelentősen szigorította az önkormányzati szektor forrásbevonásának lehetőségét.

A fentiek tükrében az adósságkonszolidáció újabb üteme nem csupán a már megkezdett beruházások utólagos finanszírozását biztosította, hanem gyakorlatilag bármikor szabadon felhasználható „ajándék” pénzhez jutottak azok az önkormányzatok, akik a korábban bevont forrásokat betétként helyezték el pénzügyintézeiknél. A Kormány ugyanis olyan formában fizette ki még fennálló adósságaikat, hogy a betétekből származó megtakarításokat nem vonta el, illetőleg nem számította be.

Természetesen hiba volna általánosítani, hiszen nem mindegyik helyhatóságra érvényesek a fenti megállapítások. A magyar önkormányzatok közül csupán néhány száz képes nagyobb volumenű beruházások finanszírozására és széles látókörű gazdálkodásra. Ezzel szemben a több mint kétezer kistelepülés nagyon szűkre szabott költségvetéssel rendelkezik, s fő bevételi forrásuk nem más, mint a központi feladatfinanszírozás „kiporciónozott” alamizsnája.

Talán a fenti anomáliára gondolt a Települési Önkormányzatok Országos Szövetségének (TÖOSZ) elnöke, amikor a következőket fogalmazta meg: „Megszületett a politikai döntés, nincs gazdasági racionalitása az újabb adósságvállalásnak, nincs erre szükség.” Schmidt Jenő véleménye szerint a konszolidálandó adósságállomány elsősorban a jelentős adóbevétellel bíró településeket érintette, amelyeknek maguknak kellene kigazdálkodniuk fennálló hiteleiket, s nem a teljes adófizetői körre áthárítani. Nem szabad elfelejtenünk ugyanis, hogy a 2014-es konszolidációban érintett településeknél van az önkormányzati adóbevételek 80-90%-a; ennek függvényében nincs realitása ezek adósságállományát átvenni, mivel ők képesek saját erőből is törleszteni az adósságukat.

Schmidt Jenő ezen túlmenően úgy véli, ha az önkormányzatok – reorganizációs terv hiányában – újra segítségben részesülnek, az állandó kölcsön terheivel küzdő városok rátelepszene az államkasszára, és az adósságkonszolidáció előtti állapot konzerválódik. Őt erősítik meg egyes pénzügyi szakértők is, akik azt vallják: egy-két éven belül újratermelődhet az önkormányzatok hiánya a Kormány által sikeresnek vélt akció ellenére is.

### 5.5. A főváros konszolidációja számokban

A főváros az ország legnagyobb gazdasági erejét adó terület, hiszen a Központi Statisztikai Hivatal (KSH) adatai szerint 2011-ben az országos GDP 37-38%-a keletkezett a fővárosban.

43. táblázat

A fővárosi kerületek átvállalt adóssága

Kerület	Átvállalt adósság (milliárd forint)
I.	1,23
II.	0,53
III.	1,67
IV.	3,02
V.	6,49
VI.	0,32
VII.	6,04
VIII.	4,94
IX.	2,14
X.	1,22
XI.	0,02
XII.	5,62
XIII.	0,54
XIV.	4,71
XV.	3,44
XVI.	3,76
XVII.	1,47
XVIII.	8,10
XIX.	1,18
XX.	1,99
XXI.	0,16
XXII.	2,25
XXIII.	1,35

Forrás: saját szerkesztés

A konszolidációt megelőzően Budapest nem került adósságrendezési eljárás alá, aminek elsődleges oka abban rejlett, hogy a százmilliárd forint összegű adósságot az ötszázmilliárd forintos éves költségvetés ellensúlyozni tudta. Az önkormányzati finanszírozás gyökeres átalakítása azonban lényegesen átalakította a főváros pénzügyi kondícióit is: míg 2011-ben Budapest 470 milliárd forintos kiadással számolt, addig a 2014-es kiadási főösszeg mindössze 314 milliárd forint volt. Ez a korábbi kiadási főösszeg kétharmadát jelentette.

Az adósságkonszolidáció adatai azt mutatják, hogy a fővárosi önkormányzatok egészen sajátos módon adósodtak el, hiszen éppen a legnagyobb vagyonnal rendelkező területeken lévő önkormányzatok halmozták fel a legnagyobb mértékű adósságot: a Belváros, a Hegyvidék önkormányzatai és Zugló (XIV. kerület).

Az egymással határos V. (Belváros, Lipótváros), VI. (Terézváros) és VII. kerület (Erzsébetváros) adósságállománya is sajátos képet mutatott, hiszen míg az előbbi és az utóbbi a főváros egyik „csúcspontja” volt, addig a VI. kerületnek az egyik legkisebb konszolidálható adóssága keletkezett: mindössze 320 millió forint. Ám ez is magas összeg például Újbuda (XI. kerület) 20 millió forintos vagy Csepel (XXI. kerület) 160 millió forintos adóssága mellett.

## 6. A konszolidálatlanok jutalmazása

Az mindenki számára egyértelmű, hogy a Kornai-féle puha költségvetési korlát szindróma keretei között adósságkonszolidáció címén olyan redisztribúció, a jövedelmek olyan újraelosztása ment végbe, amelyet sokan méltánytalannak éreztek. Az érzelmek megjelenítésére csupán három újságcímet idézek a konszolidáció különleges kedvezményeiben nem részesített önkormányzatok reakciójának jellemzésére: „Huszonkét el nem adósodott város vezetői fejüket verik a falba”,<sup>420</sup> „Aki jobban teljesít, megbüntetik”,<sup>421</sup> „Teljes konszolidáció és rehabilitáció – avagy a városok jutalmazása a kistelepülések

---

<sup>420</sup>ÉBER Sándor, *Huszonkét el nem adósodott város vezetői fejüket verik a falba*, Világgazdaság Online, 2014. január 24.

<http://www.vg.hu/velemenyt/jegyzet/huszonket-el-nem-adosodott-varos-vezetoi-fejuket-verik-a-falba-420179> (2015. március 15-i letöltés).

<sup>421</sup>SÓVÁGÓ László, *Aki jobban teljesít, megbüntetik*, Népszabadság, 2013. november 27., 12.

rovására”.<sup>422</sup> Amikor ezek az írások készültek, szerzőik még úgy gondolták, hogy a takarékosak, a felelősen gazdálkodók rosszul járnak, a pazarlók, a felelőtlenül (vagy éppen átgondoltabban) gazdálkodók pedig jól.

Sőt, a fentieket túlhaladva, Kornai János úgy gondolta, hogy azok a települések, ahol bátran költekeztek és súlyos eladósodásba sodródtak, bőséges kompenzációban, az egész ország adófizetőinek terhére kiosztott „nemzeti adományban” részesültek. Ezt az állítását alátámasztandó becsléseket közölte a takarékos önkormányzatok által „*elvesztett nemzeti ajándék*” méretére vonatkozóan, tehát megbecsülte, hogy mekkora kompenzációtól estek el azért, mert alacsonyabb adósságuk miatt csak kisebb kompenzációban részesültek, vagy adósság hiányában teljesen kimaradtak az adósságátvállalásból.<sup>423</sup>

2013 májusában arról szóltak a hírek, hogy még kidolgozás alatt áll annak a mintegy 1160 településnek a kompenzációja, amelyek nem halmoztak fel adósságot, hanem erejükön felül is „jógazda” módjára gazdálkodtak a közvagyonnal, s ennek következtében kimaradtak az állami konszolidációból. Ők a „későbbiek során számíthatnak a Kormány elismerésére, s várhatóan előnyt is élveznek majd” – olvashattuk.<sup>424</sup>

2014 januárjának végén aztán megmozdulni látszott valami a politika színpadán, hiszen Lázár János, a Miniszterelnökséget vezető államtitkár a kiszombori művelődési házban (Csongrád megye) tartott lakossági fórumon bejelentette, egy hónapon belül döntés születhet a hitel nélkül gazdálkodó települési önkormányzatok támogatásáról. Akkor az államtitkár még elsősorban a fejlesztési lehetőségeket emelte ki, hiszen Kiszomborral példálózva, elmondta, hogy egy hasonló nagyságú településnek négyszázmillió forint fejlesztési támogatás juthat, amit például önkormányzati fenntartású intézmények energetikai korszerűsítésére, a település elérhetőségének fejlesztésére, valamint foglalkoztatásra és a település megtartó képességét javító beruházásokra fordíthat.

Az ígért egy hónap elteltét meg sem várva, 2014. február 5-én a Kormányportálon Tállai András önkormányzati államtitkár kinyilatkozta, hogy 1176 adósságkonszolidációban nem részesült települési helyhatóságot állami támogatásban kívánnak részesíteni, mégpedig olyan konstrukcióban, hogy az ebbe a körbe tartozó, kétezer lélekszám alatti

---

<sup>422</sup>GYIRÁN Zoltán, *Teljes konszolidáció és rehabilitáció – avagy a városok jutalmazása a kistelepülések rovására*, Jegyző és Közigazgatás, XV. évfolyam, 6. szám, 2013. november-december, 33-35.

<sup>423</sup>KORNAI [2014] *i.m.* 896.

<sup>424</sup>Lásd erről bővebben GYIRÁN Zoltán, *Az önkormányzati adósságrendezési konszolidáció fináléja, „elég-tétel” a jól gazdálkodóknak*, Jegyző és Közigazgatás, XVI. évfolyam, 1. szám, 2014. január-február, 40-41.

települési önkormányzatok – azaz 1018 érintett – 2014. március 31-ig megkapják a négy évre szánt összeg felét.

44. táblázat

A takarékos önkormányzatok által „elvesztett nemzeti ajándék” becslése<sup>425</sup>

	Egy főre jutó adósság 2011-ben		
	50.000-100.000 Ft	50.000 forint vagy kevesebb	Nincs adósság
Önkormányzatok száma	218	1460	1215
„Elvesztett nemzeti ajándék” (ezer forint)	25.289.564	155.710.967	61.257.852
Egy főre jutó „elvesztett nemzeti ajándék” (ezer forint)	18,3	46,7	48,4
Ezer forint kiadásra jutó „elvesztett nemzeti ajándék” (forint)	85,9	214,6	238,1

Forrás: A Magyar Államkincstár adatai alapján Kornai János (2014)

Az államtitkári nyilatkozatból az is egyértelművé vált, hogy mekkora forrással kalkulálhatnak az érintett helyhatóságok. A nyilatkozatok úgy szóltak, hogy négy esztendő alatt 50 milliárd forintot kapnak a jól gazdálkodó települések, azaz településenként átlagosan 42,5 millió forintot.<sup>426</sup> Átlagos támogatási összeggel azonban – az eltérő településméretekből következően – nem számolhattunk.

Az állami támogatás azonban ebben az esetben sem „szabad felhasználású” donáció volt. A február eleji sajtótájékoztatón ugyanis a szakállamtitkár egyértelműsítette, hogy az adósságkonszolidációban nem részesült települések kötelező önkormányzati feladata-

<sup>425</sup> Megjegyzendő, hogy táblázat alapjául szolgáló adatbázisban nem szerepel a fővárosi önkormányzat, nem szerepelnek a megyék, valamint azok a települések, ahol 2012 végére még nem fejeződött be az adósságrendezés. Az „elvesztett nemzeti ajándék” becslése a következő gondolatmeneten alapul. A táblázat készítői megállapították az egy főre jutó adósságátvállalás (konszolidáció) átlagos értékét településtípusonként és azon belül 5.000 fő alatti és feletti lakosság szám szerinti bontásban. Az átlagos és a ténylegesen kapott érték különbségét beszorozták a szóban forgó kategória lélekszámával, és ezt tekintették „elvesztett nemzeti ajándéknak”. A módszertanból következik, hogy ami a kevésbé eladósodott önkormányzatok számára „elvesztett”, a jobban eladósodott önkormányzatok számára „talált” nemzeti ajándék; egyenlegük (az adósságállománnyal nem rendelkező önkormányzatokat figyelmen kívül hagyva) nulla.

<sup>426</sup> Érdekességként említem meg, hogy Tállai András önkormányzati államtitkár 2014. február 5-i nyilatkozatát jóval megelőzve szinte ugyanazokra a támogatási összegekre tettem javaslatot egy 2013. májusában megjelent írásomban. *Önkormányzati adósságkonszolidáció – ad acta* (Jegyző és Közigazgatás, XV. évfolyam, 3. szám, 2013. május-június, 22-24.) című publikációmban a következőket rögzítettem: „A fentiek tükrében – amennyiben ismét csak „visszafogottan” kalkulálok és játszok a számokkal, akkor – azt kell mondanom, hogy a „jógazda gondosságával” gazdálkodó 1160 önkormányzatot – az 1700 ötezer lakos alatti önkormányzat támogatását (74 milliárd forint) figyelembevéve – közel 50 milliárd forint illetné meg, azaz településenként átlagosan 43,5 millió forint, másképpen számolva: lakosonként közel 40.000 forint.”

ikhoz kapcsolódó tevékenységekre használhatják fel a támogatási forrást. Sőt példákat is említett: út- és hídépítés, felújítás, az intézményhálózat korszerűsítése.

2014. február 20-án hirdették ki azt a rendeletet,<sup>427</sup> amely egyértelművé tette, hogy azok a települési önkormányzatok részesülhetnek vissza nem térítendő támogatásban, amelyek sem 2012-ben, sem pedig 2013-ban nem részesültek adósságkonszolidációban.

A BM rendelet 2. §-a alapján támogatás nyújtható a település belterületén út, híd vagy járda építésére, felújítására, karbantartására; vízrendezési és csapadékelvezetési rendszer kiépítésére, felújítására; településrendezési tervek készítésére; valamint olyan önkormányzati tulajdonban lévő épület felújítására, fejlesztésére, energetikai korszerűsítésére, amely igazgatási tevékenységet, óvodai nevelést, kulturális tevékenységet, szociális vagy egészségügyi feladatellátást szolgál.

Ezt követően Tállai András önkormányzati államtitkár expozéjában kifejtette, „a támogatás megnyugvást jelenthet a településeknek, akár már ebben az évben (2014), az önkormányzati választások előtt megvalósíthatják az elképzeléseiket. Mindez ösztönzés és motiváció a polgármestereknek és a képviselő-testületeknek, hogy gyorsabban dolgozzanak”.

2014-ben 1055 önkormányzat részesült tehát összesen 12,1 milliárd forint támogatásban,<sup>428</sup> amelyből 1017 önkormányzat kétezer fő lakosságszám alatti, 38 önkormányzat pedig kétezer fő fölötti lakosságszámmal rendelkezett. A kompenzációt első körben a kétezer lakosúnál kisebb települések kapták meg, ami mintegy hatszáz ezer embert érintett.

Az ígéret szerint több éven keresztül lett volna egy ilyen kompenzációs keret, négy évre mintegy 50 milliárd forint összegben; a 2015. évi költségvetési törvényből azonban „kimaradt” a fedezetként szolgáló forrás. Miután a hibára felhívták az illetékesek figyelmét, Pogácsás Tibor a Belügyminisztérium önkormányzati államtitkára 2015. április 15-én bejelentette, hogy a Kormány döntése értelmében 9,6 milliárd forintot kapnak azok a kétezer lakosnál nagyobb települési önkormányzatok, amelyek kimaradtak az adósságkonszolidációból.

---

<sup>427</sup> Az adósságkonszolidációban részt nem vett települési önkormányzatok fejlesztési támogatásáról szóló 10/2014. (II.19.) BM rendelet.

<sup>428</sup> A támogatás jogszabályi alapja a Magyarország 2014. évi központi költségvetéséről szóló 2013. évi CCXXX. törvény 3. melléklet 10. a) pontja szerinti pályázati lehetőség volt, az adósságkonszolidációban részt nem vett települési önkormányzatok fejlesztési támogatásáról szóló 10/2014. (II.19.) BM rendelet részletszabályainak figyelembevételével. A 2014-ben meghatározott tízmilliárd forintos költségvetési keretet a Belügyminisztérium kezdeményezése eredményeként egészítették ki 2,1 milliárd forinttal.

Lentner Csaba – szembehelyezkedve Kornai János „veszteség” meghatározásával<sup>429</sup> – úgy véli, hogy azon önkormányzatok, akik nem éltek a hitelfelvétel lehetőségével, nem annyira „takarékosak”, hanem zömében hitelképtelenek voltak, a hitel elnyeréséhez szükséges fejlesztési koncepcióval nem rendelkeztek. Véleménye szerint a „takarékos”, hitel nélkül gazdálkodó (sok esetben inkább hitelképtelen) önkormányzatoknál „veszteség” keletkezéséről általános jellemzőként nem beszélhetünk, így indokolatlan a kompenzációi is.<sup>430</sup>

Ezzel nem értek maradéktalanul egyet. Az tény, hogy egyes települések (a konszolidálatlan önkormányzatok 85%-a;) azért nem tudtak eladósodni, mert nem kaptak hitelt; sok település pedig azért nem halmozott fel adósságot, mert nem tartott fenn intézményt, mivel csak lakosságarányosan, vagy ellátotti arányban járultak hozzá az ilyen jellegű kiadásaikhoz.

Gyakorló jegyzőként, s egy adósságrendezési eljárással a „hátam mögött” azonban állítom, hogy azok az önkormányzatok, akik már végigélték egyszer a csőd közeli állapotot, takarékosan gazdálkodnak, s emellett elsősorban olyan fejlesztési elképzeléseket fogalmazznak meg, s olyan fejlesztéseket valósítanak meg, amelyek az önkormányzat gazdálkodását nem veszélyeztetik. Ez alapján tehát igenis beszélhetünk felelős önkormányzati gazdálkodásról – ha nem is mindegyik önkormányzattal kapcsolatosan.

## **7. Az önkormányzati konszolidáció elméleti következtetései**

Az értekezés további részében a magyar önkormányzatok konszolidációjának elméleti összefüggéseit vizsgálom meg. Egyrészt bemutatom a puha költségvetési korlát szükségességének kormányzati indokolását, másrészt pedig rávilágítok az önkormányzati konszolidáció tényleges okára, a (re)centralizációra, amit Horváth M. Tamás a „báronyos” jelzővel illetett.

### **7.1. A puha költségvetési korlát szükségességének kormányzati indoka**

Adja magát a kérdés, hogy miért történt, s ha megtörtént, miért a kormányzati ciklus közepén realizálódott a hazai települési önkormányzatok adósságkonszolidációja?

---

<sup>429</sup>KORNAI János, *A puha költségvetési korlát*, Kalligram Kiadó, 2014., 74-75.

<sup>430</sup>LENTNER [2014] *i.m.* 343.



A kormányzati kommunikáció szerint az önkormányzatok pénzügyi helyzete és lehetősége 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 negligáltak volna a közfeladat-ellátást; társadalmi konfliktusok alakulhattak volna ki, ami lényegében egyenlő lett volna az államcsőddel.

Egy másik központi érvelés szerint a Kormány azért a ciklus közepére konszolidálta a központi költségvetést, mert akkor adódott lehetősége az önkormányzatok által „felhalmozott” adósság átvállalására. Ha ugyanis a konszolidáció a ciklus vége felé kezdődött volna, az Európai Unió esetleg akadályokat gördített volna a végrehajtás elé.

Azt is evidenciaként hallhattuk, hogy a magyar adósságkonszolidáció nem egy tipikus „hungarikum”; a települési önkormányzatok „adósságtól való megszabadítására” ugyanis más államokban is van példa. Ebből következően pedig *a puha költségvetési korlát érvényesítése világjelenség*. Ezekben az esetekben a puha költségvetési korlátot az jelenti, hogy az önkormányzatok a korábbi tapasztalataik alapján abban bíznak, hogy az állam úgyszólván megmenti őket egy újabb csőd közeli helyzet bekövetkezése esetén.

A puha költségvetési korlátot, így például az állami konszolidációt ellenzők ugyanakkor úgy vélik, ha az állam rehabilitálja a veszteségesen gazdálkodókat, azok a későbbiek során nem lesznek majd rákényszerítve a szigorú gazdálkodásra, sőt ismét az állam későbbi segítségével reménykednek. A magyar önkormányzati szektor eladósodása azonban a maga nemében egyedinek minősül abban az értelemben, hogy sem a tervgazdasági, sem a neoliberais makrogazdasági politika nem tette lehetővé az önkormányzatok és más piaci szereplők fenntartható fejlődési pályára állását, infrastruktúrájuk folyamatos korszerűsítését. Az önkormányzatok pénzügyi helyzetének rendezetlensége, a kérdés figyelmen kívül hagyása azonban súlyos nemzetgazdasági problémákhoz, a helyi közszolgáltatások ellátatlanságához, társadalmi-gazdasági konfliktusokhoz, végső soron pedig az államháztartás pénzügyi összeomlásához vezethettek volna.

Lentner Csaba szerint az adósságkonszolidáció tehát kisebb költséget jelentett, mint az önkormányzati rendszert működésképtelen állapotban, „megbénultan” hagyni. „Az adósságtól megszabadított, feladatköreikben lecsökkentett önkormányzatok működésének fenntartható pályára állítása és ott megtartása már az aktív ellenőrző és szabályozó funkciókat betöltő gazdaságpolitikát folytató kormányzás feladata.”<sup>431</sup>

---

<sup>431</sup>LENTNER [2014] *i.m.* 342.

## 7.2. Az önkormányzati konszolidáció tényleges oka: a „bársonyos” centralizáció<sup>432</sup>

Véleményem szerint Lentner Csaba fenti gondolata, valamint Horváth M. Tamás következőkben idézett álláspontja az, amely az egész helyzet valódi realitását hordozza magában. Horváth M. Tamás szerint *„A válsághelyzet téves sugalmazása, az intervenció elkerülhetetlensége az átalakítás „bársonyosságát” volt hivatva szolgálni. A feladatok elvonása, a költségvetési volumen lecsökkentése indokolhatóbbnak tűnt a válságkezelés kényszerű szükségére hivatkozás mellett. Valójában ennek ürügyén, amolyan túlreagálással megszüntették a mindenért felelőssé tett, intézményes alapokra helyezett önállóságot a helyhatósági körben. Az ok tehát nem volt valóságos.”*<sup>433</sup>

Horváth M. Tamás véleményét – mellyel teljes mértékben azonosulok – a következőkkel indokolta. 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.<sup>434</sup>

Mire volt hivatva tehát az önkormányzatok adósságkonszolidációja? Egyre több jel arra enged következtetni, 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 érintettek szinte meg is köszönték, hogy elvették tőlük mindazt, amiért az elmúlt negyedszázadban küzdöttek.

S ezt senki sem tagadta, sőt a miniszterelnök a 2013. február 26-i kormánydöntéssel kapcsolatosan kinyilvánította: *„... nemcsak adósságot vállaltunk át tőlük, hanem ők közben elfogadták azokat a szabályokat, amelyek lehetetlenné teszik, hogy az önkormányzatok még egyszer úgy eladósodjanak, ahogy ez történt az elmúlt húsz évben. [...] Mi átvettük az adósságot, ők pedig elfogadtak sokkal szigorúbb pénzügyi szabályokat”.*

A kormányfő tehát egyértelműen deklarálta, hogy mi az ára az önkormányzatok adósságkonszolidációjának, csak senki sem gondolt arra, hogy „az el-

---

<sup>432</sup> Az alcím hivatkozás HORVÁTH M. Tamás, *Helyi sarok. Sarkalatos átalakulások – A kétharmados törvények változásai 2010-2014: Az önkormányzatokra vonatkozó szabályozás átalakulása*, MTA, Budapest, 2014/04, című írására.

<sup>433</sup> HORVÁTH M. Tamás, *Helyi sarok. Sarkalatos átalakulások – A kétharmados törvények változásai 2010-2014: Az önkormányzatokra vonatkozó szabályozás átalakulása*, MTA, Budapest, 2014/04, 6.

<sup>434</sup> HORVÁTH [2014] i.m. 5.

fogadott szigorúbb pénzügyi szabályok” semmi mást nem jelentenek, mint a burkolt centralizációt.

Az önkormányzati rendszer átfogó –az Alaptörvénnyel és a sarkalatos törvényekkel való – átalakításának, valamint az adóssághkonszolidáció mielőbbi végrehajtásának elsődleges célja tehát a *centralizáció* volt, ami evidenciaként a helyi önkormányzati rendszer funkcióinak jelentős csökkenésével, mozgásterének drasztikus szűkülésével, valamint önállóságának elvesztésével járt együtt.

Pálné Kovács Ilona ezt a fajta változást az alábbiakban foglalta össze: „*A változás filozófiája szorosán összefügg a kormányzási paradigmaváltással, amit a „jó állam” előszeretettel használt kifejezése tükröz vissza. A neowéberianus jó állam modell a neoliberais „jó kormányzás” helyébe lépett, amit elsősorban az eltérő, konzervatív ideológiai, illetve politikai értékrend motivált, nem csupán az önkormányzati szférában is megjelent válság kezelésének szükségessége. A korábbi inkább helyzetbe hozó kis államot felváltotta a hiperaktív és terjeszkedő állam, megváltoztatva az állam szervezet- és eszközrendszerét, előnyben részesítve a hierarchiát, a bürokratikus eszközöket, a decentralizációval és horizontalitással szemben.*”<sup>435</sup>

A fentiekben (és a korábbiakban) említett, az önkormányzati rendszert érintő – egyben a centralizációt megalapozó – sarkalatos törvényi változások leglényegesebb pontjai a következőkben foglalhatók össze:

- a) Ötéves önkormányzati választási ciklus került bevezetésre, amelyet azzal indokoltak, hogy a parlamenti ciklustól és választásoktól érdemes elhatárolni a helyi választásokat a magasabb részvétel és a kiegyensúlyozottabb politikai erőviszonyok érdekében.
- b) Lényegesen csökkent az önkormányzati kötelező feladatok köre (a közoktatás, egyes szociális ellátások, az egészségügy stb. elvonása következményeként).
- c) Az önkormányzati rendszerből „kiszervezték” a hatósági feladatokat, amely első látásra racionális döntésnek tűnik, ugyanakkor felmerül a kérdés, hogy mennyiben sérült ezáltal a szubszidiaritás elve.
- d) Megteremtették a kötelező társulás lehetőségét; a kétezer főnél kisebb településeken pedig megszüntették az önálló polgármesteri hivatalokat.

---

<sup>435</sup>PÁLNÉ Kovács Ilona, *Az önkormányzati rendszer és a területi közigazgatás átalakulása 2010-2013.*, MTA, Budapest, 2014/02., 2.

- e) Szigorú gazdálkodási szabályok születtek a jövőbeni eladósodás megakadályozása érdekében.
- f) Bevezették a feladatfinanszírozást, megszüntetve ezáltal az önkormányzatok gazdálkodási önállóságát.
- g) Az önkormányzati szervezeten belül tovább erősödött a polgármester szerepe, gyengítve a jegyzőt.

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.*

Az Alaptörvény, valamint a sarkalatos törvények tartalma ugyanis arra enged következtetni, hogy a Kormány valódi célja az ellenkezés nélkül végrehajtott centralizáció volt. A Kormány ahelyett, hogy végrehajtotta volna az – oly régóta ígért és tervezett – önkormányzati rendszert érintő szerkezeti reformot, az egyszerűbb utat választva *gondnokság alá helyezte „a saját maga ügyei ellátására képtelenek” nyilvánított helyi önkormányzati rendszert.* Ennek következtében pedig az önkormányzati irányítást felváltotta a centralizált modell, amely – az eddigi tapasztalatok alapján – egyáltalán nem tekinthető hatékonynak, s még kevésbé demokratikusnak.

A fentiek tükrében pedig rögzíthető, hogy *a 2011-2014. évi magyar önkormányzati adósságkonszolidáció nem a puha költségvetési korlát újabb megnyilvánulása volt, csupán egy egyszeri olyan kimentés, amely – az Alaptörvényre és a sarkalatos törvényekre épülve – megalapozta a kemény költségvetési korláton alapuló állami centralizációt, egy politikailag kedvezőnek ítélt időszakban.*

Mindezt Sárközi Tamás – egy másik megközelítésben – a következőképpen fogalmazta meg: „A kormányzat erős centralizációt hajtott végre az államigazgatásban és a közintézmények körében, gyakorlatilag de facto prezidenciális kormányzást kiépítve (ún. vezérdemokrácia). A formális Kormány mellett Orbán Viktor a parlamenti frakción keresztül is kormányzott (frakciókormányzás), emellett szilárdan uralta az ugyancsak centralizált pártapparátust is. A formális Kormánytól végletekig kihasználta az ún. kancellári kormányzásban rejlő előnyöket, integrálta a minisztériumokat az ágazati érdekek összkormányzati érdekek alá vetése jegyében. Ami gyökeresen új: *megszüntette a 3200*

*helyi önkormányzat köztársaságát és kiépítette a területi kormányzás intézményeit (megyei kormányhivatalok – járások).<sup>436</sup>*

### **7.3. A központilag korlátozott modell beágyazódása**

A dolgozat I. részében (6. pont: Az önkormányzati eladósodás modelljei) azt taglaltam, hogy a helyi önkormányzatok eladósodásának modelljeit empirikusan vizsgáló hazai kutatások arra az eredményre jutottak, hogy a meghatározott négy modell közül a magyar gyakorlat a *piac által szabályozott modell*<sup>437</sup> sajátosságait követi.<sup>438</sup>

Az elmúlt öt évben azonban jelentősen módosult Magyarországon a piac által szabályozott modell feltételrendszere, – s a Gál Erzsébet által preferált szabályalapú modellt<sup>439</sup> is túlhaladva – az *aközpontilag korlátozott modell* „hatása alá került,” melynek középpontjában a hitelfelvétel engedélyezése áll. A központilag korlátozott modellalapkérdése az, hogy fizetéseképtelenség esetén mennyiben áll az önkormányzat mögött a központi költségvetés, illetve szabnak-e valamilyen korlátot az önkormányzatok eladósodásának. A modell aktív kontrollja esetén a hitelfelvételt jóvá kell hagyatni a központi kormányzattal, míg a passzív kontrollnál valamilyen viszonyítási alapot, maximális hitelösszeget határozhatnak meg, vagy a hitelfelvétel lehetőségét kizárólag beruházási célokra korlátozhatják.<sup>440</sup>

2011 óta tisztán látszik, hogy a hazai szabályozásra, a magyar modellre elsősorban a *központilag korlátozott modell* érvényes. A 2012. január 1-jétől hatályos Gst. ugyanis rögzíti, hogy „az önkormányzat érvényesen kizárólag a Kormány előzetes hozzájárulásával vállalhat az Áht. szerinti önkormányzati kezességet és garanciát, valamint köthet adósságot keletkeztető ügyletet.” Ezt tovább szigorítva a jogszabály rögzíti, hogy az önkormányzat adósságot keletkeztető ügyletet csak abban az esetben köthet, ha a hatá-

---

<sup>436</sup> Prof. Emeritus Dr. SÁRKÖZY Tamás DSc, *Magyarország kormányzása 2010-2014*, Új Magyar Közigazgatás, Wolters Kluwer Kft., 2015. június, 8. évfolyam 2. szám, 1-2.

<sup>437</sup> A piac által szabályozott modellben az önkormányzatok adósságára vonatkozóan nem beszélhetünk állami kezességvállalásról; a piaci szereplők megfelelően informáltak, az önkormányzatok fiskálisan „ésszerűen viselkednek” és az őket finanszírozó pénzügyi intézetek nem rendelkeznek versenyelőnyvel. A modell lényege, hogy a szubnacionális szint szereplői számára a külső kölcsönforrások bevonását a pénz- és tőkepiaci folyamatok és mechanizmusok determinálják. Ez a kontroll pedig annál erősebb, minél kevésbé vállal garanciát a központi kormányzat a helyi önkormányzatok hiteleinek visszafizetéséért.

<sup>438</sup> Lásd erről bővebben VÍGVÁRI András, *Pénzügyi kockázatok az önkormányzati rendszerben*, ÁSZ tanulmány, 2009.

<sup>439</sup> Azokban az országokban, ahol az eladósodás szabályozása szabályalapú modell alapján működik, ott a túlzott adósságvállalást törvényekben lefektetett szabályok által korlátozzák.

<sup>440</sup> GÁLi.m. 125.

lyos helyi adórendelete alapján a helyi iparüzési adót vagy a vagyoni típusú adók közül legalább az egyiket vagy a magánszemélyek kommunális adóját bevezette. A fentieken túl az önkormányzat adósságot keletkeztető ügyletből származó tárgyévi összes fizetési kötelezettsége az adósságot keletkeztető ügylet futamidejének végéig egyik évben sem haladhatja meg az önkormányzat adott évi saját bevételeinek 50%-át. Ezen túlmenően azonban az önkormányzat működési célra továbbra is vehet fel likvid hitelt.

A központilag korlátozott modell feltételrendszerét a „reformtörvények” rendelkezései alapozták meg, amit a 2011-2014. évi önkormányzati adósságkonszolidáció ágyazott be – minden bizonnyal – hosszú időre.

## IV. RÉSZ

### ESETTANULMÁNYOK

Az önkormányzati adósságrendezési eljárások közel két évtizedes története során hatvanhat magyar helyhatósággal szemben folytatták le az eljárást. Az adósságrendezéshez vezető utat, az okokat, az eljárás menetét és kimenetelét – mint ahogyan arra a fentiekben rámutattam – nem lehet tipizálni, hiszen mindegyik eljárás más és más volt; s ez alapján mindegyik bemutatásra érdemes volna. Jelen dolgozat keretében a két legkülönbözőbb, s egyben legszélsőségesebb eljárást mutatom be: a Heves Megyei és a Gelse Községi Önkormányzat eljárását.

#### **1. Heves Megyei Önkormányzatának adósságrendezési eljárása**

A Heves Megyei Önkormányzat adósságrendezési eljárása több szempontból is „féhér holló”-nak számít az adósságrendezési eljárások között. Így például

- nem az önkormányzat, hanem egy hitelező kezdeményezte az eljárást;
- az eljárás során egyedi módon oldották meg az önkormányzat számlavezetését;
- a megyével szemben zajló adósságrendezés törvénymódosításra készítette az Országgyűlést,
- egyedinek, speciálisnak minősül a történet befejezése is; legvégül pedig azért, mert
- egy megye inszolvenciájának felszámolása mégiscsak difficilis ügy.

##### **1.1. A Heves Megyei Önkormányzat pénzügyi kondíciói 2010-ben**

A megyei önkormányzatok a feladatellátás és a központi forráselosztás tekintetében sajátos helyet foglaltak el a helyi önkormányzati rendszerben a rendszerváltást követő második évtized végén, az önkormányzatokat érintő jelentős törvénymódosításokat megelőzően. A megyei önkormányzat kötelező feladatainak egy része – így a megyében lévő természeti és társadalmi muzeális emlékek, a történeti iratok gyűjtése, őrzése, tudományos feldolgozása, a megyei könyvtári szolgáltatás, a pedagógiai és sportszervezési feladatellátás, a gyermek- és ifjúsági jogok érvényesítése, a gyermekvédelmi- és szociális szakellátás – az Ötv.-ből közvetlenül levezethető kötelezettség volt.

A középiskolai, szakiskolai és kollégiumi ellátás, a fogyatékos gyermekek oktatása-nevelése és gondozása – az ágazati törvény szerint – a megyei önkormányzat kötelező feladata volt. Emellett, amennyiben a települési önkormányzat látott el ilyen feladatot, és arról lemondott, a megyei önkormányzatnak a feladatot át kellett vennie. Így a megyei önkormányzatok által ellátandó kötelező közszolgáltatások ellátásának mértékére a települési önkormányzatok döntései jelentősen kihatottak.

Az alapellátást meghaladó egészségügyi szakellátás biztosítása akkor képezte a megyei önkormányzat feladatát, ha az önkormányzati vagyon kialakításáról szóló törvényben<sup>441</sup> a feladat ellátásához szükséges vagyont az önkormányzat a tulajdonába kapta.

A Heves Megyei Önkormányzat 2010. évi pénzügyi egyensúlyi helyzetének alakulására a legnagyobb hatással legfőbb bevételi forrásainak – a jogszabályi kedvezmények bővülése és az ingatlanforgalom visszaesése következményeként az illetékbevételek, valamint a központi forráskivonás hatására az átengedett személyi jövedelemadónak és állami támogatásoknak – csökkenése hatott. Ennek következtében a pénzügyi egyensúly fenntartása csak külső forrás bevonásával volt biztosítható. A működési forráshiány finanszírozása munkabér- és folyószámlahitelből, a felhalmozási forráshiány pedig felhalmozási célú kötvénykibocsátás<sup>442</sup> bevételéből történt.<sup>443</sup>

A Heves Megyei Önkormányzat 2010. év végi pénzügyi kötelezettsége 4.412 millió forint fejlesztési célú kötvény kibocsátásából, valamint 1.710 millió forint – a követelési év végén ki nem egyenlített – folyószámla- és munkabérhitelekkel keletkezett. Ezek miatt az önkormányzatnak a 2011-2013. években 4.082.009 CHF tőketörlesztést és kamatot, valamint 1.710 millió forint folyószámla- és munkabérhitelből származó kötelezettséget kellett teljesítenie. A kötvény részleges visszavásárlása miatt az önkormányzat 2011-re további 600 millió forint fizetési kötelezettséget vállalt. A 2010. év végi szállítói tartozás 170 millió forint volt, amely teljes egészében lejárt kötelezettséget jelentett.<sup>444</sup>

Az önkormányzat a 2010. évi költségvetési kiadásainak közel 93%-át (8.795 millió forintot) a kötelező, 690 millió forintot pedig az önként vállalt feladatok ellátására fordí-

---

<sup>441</sup> Az egyes állami tulajdonban lévő vagyontárgyak önkormányzatok tulajdonába adásáról szóló 1991. évi XXXIII. törvény.

<sup>442</sup> A 2007. december 20-án fejlesztési feladatok finanszírozása céljából kibocsátott 19.853.088 CHF összegű „Heves Megye 2027” Kötvény.

<sup>443</sup> Az Állami Számvevőszék 1161. számú jelentése a Heves Megyei Önkormányzat pénzügyi helyzetének ellenőrzéséről [43/2] (a továbbiakban: 1161. számú ÁSZ-jelentés), 2011. december, 12-13.

<http://www.asz.hu/jelentes/1161/jelentes-a-heves-megyei-onkormanyzat-penzugyi-helyzetenek-ellenorzeserol-43-2/1161j000.pdf>. (2013. január 10-i letöltés)

<sup>444</sup> 1161. számú ÁSZ-jelentés *i.m.* 14.



totta. Az önkormányzat ekkor tizenegy közoktatási feladatokat, tizenegy szociális és gyermekvédelmi feladatokat, öt közművelődési, levéltári, közgyűjteményi és sportszolgáltatásokat, valamint egy igazgatási feladatokat ellátó intézményt tartott fenn. Az önkormányzat költségvetésében a kötelező egészségügyi szakellátás kiadásai nem jelentek meg, mert a feladatot 2010-ben gazdasági társaság látta el. A Heves Megyei Önkormányzat Markhot Ferenc Megyei Kórház-Rendelőintézete működtetését vagyongazdálkodási szerződéssel 2008. november 1-jétől adta az önkormányzat magántulajdonú társaság kezelésébe, amelytől 2009. augusztus 1-jétől került az önkormányzat saját tulajdonú gazdasági társaságához, a Markhot Ferenc Kórház Egészségügyi Szolgáltató Nonprofit Kiemelkedően Közhasznú Kft.-hez.<sup>445</sup>

Szabó Róbert – a Heves Megyei Közgyűlés elnöke – közleményében azt írta, hogy a 2010. októberi önkormányzati választások idején az önkormányzat működési hitele – az egyéb hitelekkel és követelésekkel, továbbá a svájci frank alapú kötvénnyel együtt – meghaladta az 1,7 milliárd forintot. A Közgyűlés elnöke szerint hibás döntések – köztük a Buttler ház felújítása, a múzeum raktárbázis kialakítása –, elsősorban azonban a kórházi Hospinvest-szerződés okozták a kialakult helyzetet.

## 1.2. A megyei adósságrendezési eljárás

A Heves Megyei Önkormányzat Markhot Ferenc Kórház-Rendelőintézet integrált informatikai rendszer kiépítésére nyílt közbeszerzési eljárást indított, amelyet a Hospnet Kft. nyert meg. A kórház 2000. június 15-én ötévi határozott időre szóló bérleti szerződésnek nevezett, de más szerződési elemeket is tartalmazó megállapodást kötött a Hospnet Kft.-vel. Felek a szerződést 2000. december 18-án úgy módosították, hogyha az Országos Egészségbiztosítási Pénztár (OEP) az informatikai rendszer működését 2001. július 31-ig nem minősíti sikeresnek, a kórház a szerződéstől elállhat. A kórház ezt a határnapot nem várta be, hanem a szerződést 2001. július 18-án rendes felmondással felmondta.

A Hospnet Kft. a kórházzal szemben pert indított arra hivatkozva, hogy a szerződésben vállalt kötelezettségeit a kórház jogellenes felmondása miatt nem tudta teljesíteni. A per során először a Hospnet Kft. cégneve módosult BT-SOFT Kft.-re, majd a BT-SOFT Kft. a kórházzal szemben érvényesített követelését a HVL-INVEST Kft.-re engedmé-

---

<sup>445</sup> 1161. számú ÁSZ-jelentés *i.m.* 17.

nyezte. A HVL-INVEST Kft. a kórház, mint I. rendű alperes és a Heves Megyei Önkormányzat, mint II. rendű alperes ellen kártérítés megfizetése iránt pert indított.<sup>446</sup>

**A Heves Megyei Bíróság 3.Apk.10-11-000001/7. sz. határozata (2011. május 19.) adósságrendezés megindításának közzétételéről.**

A bíróság elrendeli annak a Céglőnyben való közzétételét, hogy a(z) 2011. május 19. napján jogerőre emelkedett végzésével a(z) **Heves Megyei Önkormányzat** (3300 Eger, Kossuth Lajos u. 9.) adósságrendezés megindítását elrendelte.

Az adósságrendezési eljárás megindítására irányuló kérelem benyújtásának időpontja: 2011. április 11.

Az adósságrendezés megindításának időpontja a végzés Céglőnyben történő megjelenésének napja.

A bíróság által kijelölt pénzügyi gondnok: MÁTRAHOLDING Részvénytársaság, 1146 Budapest, Cházár András u. 9.

A bíróság felhívja a kérelmező helyi önkormányzat hitelezőit, hogy az adós önkormányzattal, vagy költségvetési szervével szembeni ismert, vagy összegszerűségében ismeretlen, illetve összegszerűségében változó fennálló (lejárt és le nem járt) követeléseiket az adósságrendezés megindítását elrendelő végzés közzétételétől számított 60 napon belül a pénzügyi gondnoknak - bizonyítékaikat is csatolva - jelentsék be.

A hitelezői igények bejelentésére rendelkezésre álló 60 napos határidő elmulasztása esetén a hitelezők fennálló (lejárt és le nem járt) követeléseiket azonnali beszedési megbízás benyújtása, végrehajtás és adósságrendezési eljárás kezdeményezése útján csak az adósságrendezési eljárás jogerős befejezését követő 2 év eltelté után érvényesíthetik.

**A közzététel időpontja: 2011. május 19.**

2011. május 19-én a Heves Megyei Bíróság jogerőre emelkedett végzésével az Önkormányzat ellen adósságrendezési eljárás<sup>447</sup> indult. Az eljárást kezdeményező hitelező, a HVL-INVEST Kft. 99,2 millió forint tőke és járulékainak megfizetését kérte az Önkormányzattól – mint a Kórház perbeli jogutódjától –, aminek számított jelenértéke mintegy 280 millió forint volt.

Az adósságrendezési eljárást megelőző kártérítési perben a Heves Megyei Bíróság, mint I. fokú bíróság<sup>448</sup> és a Fővárosi Ítéltábla, mint fellebbviteli bíróság<sup>449</sup> járt el és hozott ítéletet a felperes javára. Az Önkormányzat a Fővárosi Ítéltábla jogerős ítéletével szemben 2011. április 19-én felülvizsgálati kérelmet terjesztett elő a Legfelsőbb

<sup>446</sup> A Heves Megyei Közgyűlés 2011. május 18-i ülésének jegyzőkönyve, 1.

<sup>447</sup> A Heves Megyei Bíróság 3.Apk.10-11-000001/2. számú végzése és a 3. Apk.10-11-000001/7. számú határozata alapján indult az adósságrendezési eljárás, ami a Céglőny 2011/20. számában jelent meg 2011. május 19-én.

<sup>448</sup> A Heves Megyei Bíróság 7.G.20.182/2006/77. számon hozott ítéletet az ügyben.

<sup>449</sup> A Fővárosi Ítéltábla 6.Pf.20.554/2010/6. számon hozott jogerős ítéletet az ügyben.

Bírósághoz, kérve, hogy jogszabálysértés miatt helyezze hatályon kívül a fellebbviteli bíróság jogerős ítéletét és kötelezze az első fokon eljáró bíróságot új eljárásra és új határozat hozatalára, valamint kérelmezte az ítélet végrehajtásának felfüggesztését is.

A Legfelsőbb Bíróság 2011. május 17-én hozott végzésében<sup>450</sup> az Önkormányzat, mint II. rendű alperes kérelmére, a Fővárosi Ítéltábla jogerős ítéletének végrehajtását – a felülvizsgálati eljárás befejezéséig – felfüggesztette. A végzés az Önkormányzathoz 2011. május 23-án érkezett, amikor az Önkormányzat ellen az adósságrendezés már négy napja folyamatban volt.

A hitelező jogi képviselője 2011. április 11-én kezdeményezte a Heves Megyei Bíróságnál – a Fővárosi Ítéltábla 2011. február 18-án jogerőre emelkedett ítélete alapján – az adósságrendezési eljárást az Önkormányzat ellen, mivel a 2011. március 10-én kelt fizetési felszólításuk válasz és teljesítés nélkül maradt.

Az Önkormányzat képviseletében a Közgyűlés Elnöke, Alelnöke és Főjegyzője 2011. május 5-én egyeztetést folytatott a hitelező képviselőivel annak érdekében, hogy a jogerős és végrehajtható bírósági ítéletben kimutatott kötelezettségét az Önkormányzat részletfizetéssel teljesíthesse. A hitelező által elvárt fizetési ütemezést és feltételeket az Önkormányzat képviselői likviditási problémákra hivatkozva nem tartották elfogadhatónak.

Szabó Róbert a Megyei Közgyűlés Elnöke közel kéthét elteltével a következőképpen tartotta ezt a Közgyűlés elé: „Nem kérdéses, hogy a 280 millió forintot megítélő végzés jogos, de vállalhatatlan a megye számára, mert olyan kötelező feladatok ellátását veszélyezteti, mint például az oktatás, az idősellátás. A Heves Megyei Közgyűlés elnökeként nem a HVL Invest, HospInvest vagy bármilyen invest felé, hanem a Heves megyei emberek felé tartozom felelősséggel. Jelen pillanatban 280 millió forintos kifizetés a megye nem tud teljesíteni anélkül, hogy ne veszélyeztetné a kötelező feladat ellátását, ezért ezt a hatalmas mennyiségű adósságállományt fel kell számolni.”<sup>451</sup>

A Heves Megyei Bíróság a 2011. április 27-i végzésében – a Har. 6. § (2)-(3) bekezdéseiben foglaltak alapján – felszólította a Közgyűlés elnökét, nyilatkozzon arról, hogy a hitelező által benyújtott kérelemben foglaltakat az Önkormányzat elismeri-e. A Közgyűlés Elnöke 2011. május 12-i nyilatkozatában közölte, hogy a hitelezőnek a Har. 4. §

---

<sup>450</sup> A Legfelsőbb Bíróság Pfv.IX.20.911/2011/2. számon hozott végzést az ügyben.

<sup>451</sup> A Heves Megyei Közgyűlés 2011. május 18-i ülésének jegyzőkönyve, 2-3.

(2) bekezdés c) pontjára alapított adósságrendezési eljárást kezdeményező kérelmében foglaltak fennállását az Önkormányzat, mint adós nem ismeri el.<sup>452</sup>

A hitelező az eljárás megindítását a Har. 4. § (2) bekezdés c) pontjában foglaltak szerint – jogerős és végrehajtható bírósági ítélet alapján – kérte, ezért a Heves Megyei Bíróság a Har. 9. § (1) bekezdésének értelmében az adósságrendezési eljárás megindítását 2011. május 13-án kelt végzésével elrendelte.<sup>453</sup>

A Közgyűlés 2011. május 18-án rendkívüli ülést tartott és a Har. alapján a szükséges intézkedésekhez a döntését meghozta: lemondott a 9. § (4) bekezdésében biztosított fellebbezési jogáról,<sup>454</sup> a 16. § (1) bekezdése szerint eljárva megválasztotta az adósságrendezési bizottság negyedik tagját,<sup>455</sup> a 10. § (3) bekezdése alapján pedig döntöttek a hitelezőknek szóló felhívás közzétételéről is.<sup>456</sup> A Közgyűlés felhatalmazta továbbá az Elnököt és a Főjegyzőt, hogy a Har.-ban foglaltak szerint járjanak el, biztosítsák az előírt kötelező feladatok ellátását és a pénzügyi gondnokkal működjenek együtt.<sup>457</sup>

A Heves Megyei Bíróság 2011. május 19-i, az eljárás megindításáról rendelkező határozatában a budapesti székhelyű MÁTRAHOLDING Részvénytársaságot (cégmegbízott: Sámoly György)<sup>458</sup> jelölte ki pénzügyi gondnoknak.

Az eljárás azonban nem a Har.-ban meghatározott ütemben haladt, ezért a megyei bíróság 16. számú határozatában<sup>459</sup> – a Har. 22. § (1) bekezdése szerinti határidőt, a 28. § alapján a pénzügyi gondnok és a megyei közgyűlés közös kérelme alapján – harminc nappal (2011. december 15-ig) meghosszabbította.

A Heves Megyei Önkormányzat a 16/2011. (VII.06.) HMÖ rendelet elfogadásával tett eleget a válságköltségvetési rendeletalkotási kötelezettségének. Az önkormányzat az eljárás idején is a kereteknek megfelelő gazdálkodást folytatott, valamint lehetőségeihez mérten és a jogszabályi előírások figyelembe vételével működtette az intézményrendszert. Ellátási zavar vagy hiányosság az eljárás keretei között nem következett be, az

---

<sup>452</sup> 1161. számú ÁSZ-jelentés *i.m.* 40-41.

<sup>453</sup> 1161. számú ÁSZ-jelentés *i.m.* 42.

<sup>454</sup> A Heves Megyei Önkormányzat 129/2011. (V.18.) közgyűlési határozata.

<sup>455</sup> A Heves Megyei Önkormányzat 131/2011. (V.18.) közgyűlési határozata.

<sup>456</sup> A Heves Megyei Önkormányzat 132/2011. (V.18.) közgyűlési határozata.

<sup>457</sup> A Heves Megyei Önkormányzat 133/2011. (V.18.) közgyűlési határozata.

<sup>458</sup> Sámoly György volt a pénzügyi gondnoka Gönc Város adósságrendezési eljárásának, s őt jelölte ki a megyei bíróság a Pest Megyei Önkormányzat adósságrendezési eljárásához is, amely azonban elmaradt.

<sup>459</sup> A Heves Megyei Bíróság 3.Apk.10-11-000001/16. számú határozata (2011. november 15.) adósságrendezési eljárásban hozott végzés közzétételéről.

ellátottak étkeztetése, közüzemi szolgáltatásokkal, tankönyv- és egyéb termékekkel történő ellátása biztosított volt.<sup>460</sup>

### 1.3. A megyei önkormányzat számlavezetése

A megyei önkormányzat helyzetét tovább súlyosbította, hogy számlavezető pénzügyintézete, az OTP Bank Nyrt. – a Ptk. 524. §-ára hivatkozva<sup>461</sup> – az Önkormányzat számláját 2011. május 13-án terhelésre letiltotta, aminek következtében az arra beérkező jóváírások a folyószámlahitel összegét csökkentették. Tájékoztatott továbbá az Önkormányzatot, hogy a munkabér hitelkeret a normatív állami támogatás beérkezésekor, abból közvetlenül kiegyenlítésre kerül és a jövőre vonatkozóan a munkabér hitelkeretet megszüntetik.<sup>462</sup>

Ezt követően az OTP Bank Nyrt. 6,2 milliárd forintos hitelezői követelést jelentett be az önkormányzattal szemben. Ezzel az új követeléssel *7,551 milliárd forint fölé emelkedett a hitelezők igénye.*

A megyei közgyűlés a számlavezető pénzügyintézet követelésére válaszul 2011. július 6-i ülésén azonnali hatállyal felmondta a számlavezetői szerződést, de nem másik bankkal kötött szerződést, hanem – *elsőként az önkormányzatok közül – a Magyar Államkincstár vette át a megyei önkormányzat számlavezetését.* A Magyar Államkincstár 2011. augusztus 1-jétől kezelte a Heves Megyei Önkormányzat, illetve a megyei intézmények külön számláit, összesen hatvan al- és letéti számlát.

A számlavezető-váltást követően, 2011. november 21-én fogadta el az Országgyűlés a megyei önkormányzatok konszolidációjáról, a megyei önkormányzati intézmények és a Fővárosi Önkormányzat egyes egészségügyi intézményeinek átvételéről szóló 2011. évi CLIV. törvényt. A jogszabály rendelkezései alapján – a szállítói tartozásokat is magában foglaló – megyei adósságállományt az állam átvállalta, a megyei intézmények pedig 2012. január 1-jétől állami fenntartásba kerültek.

---

<sup>460</sup> A Heves Megyei Közgyűlés Elnökének javaslata a Heves Megyei Önkormányzat és intézményei 2011. évi gazdálkodásáról szóló beszámolójára, 2012. április 12., 2.

<sup>461</sup> A pénzügyintézet indokolása szerint „A Ptk. 524. §-a értelmében a kölcsönösszeg átadását, azaz a hitel folyósítását a hitelező megtagadhatja, ha a szerződés megkötése után akár az ő, akár az adós körülményeiben olyan lényeges változás állott be, amely miatt a szerződés teljesítése többé el nem várható, továbbá a szerződés megkötése után olyan körülmények következtek be, amelyek miatt azonnali hatályú felmondásnak (525. §) van helye.”

<sup>462</sup> 1161. számú ÁSZ-jelentés *i.m.* 42.

A Heves Megyei Önkormányzat adósságrendezési eljárása tehát ismét új fordulatot vett, hiszen végső megoldással kecsegtetett a 2011. évi CLIV. törvény. A megyei önkormányzat ennek következtében az addig működtetett huszonhét egészségügyi, oktatási és szociális intézményét átadta az államnak az ott dolgozó ezerhétszáz közalkalmazottal és ezerháromszáz kórházi dolgozóval együtt.

#### **1.4. Az adósságrendezési törvény 2011. évi módosításai**

A Har.-t a kisebb lakosságú települési önkormányzatok, nem pedig a nagyobb városok (Szigetvár, Esztergom, Abádszalók) és a megyei önkormányzatok adósságrendezési eljárására alkotta meg az Országgyűlés. Éppen ezért a Heves Megyei Önkormányzattal szemben indult eljárás arra készítette a törvényhozó grémiumot, módosítsa az 1996-ban alkotott törvényt, hiszen egyértelművé vált, hogy a Har. már nem tudja minden tekintetben betölteni a szerepét.

Az Országgyűlés 2011-ben öt törvénnyel<sup>463</sup> átfogóan módosította a Har.-t, így például a 2011. július 13-tól hatályos a helyi önkormányzatok adósságrendezési eljárásával összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi XC. törvénnyel negyvenegy helyen.

A 2011. évi XC. törvény 1. §-a az értelmező rendelkezések között az adósságrendezésbe nem vonható vagyoni kört bővítette. Ebbe a körbe kerültek be az olyan feladatellátáshoz kapcsolódó vagyoni elemek, melyekhez az állam támogatást, hozzájárulást biztosít, az olyan bevételek, melyek az adósságrendezési eljárás alá vont önkormányzat részvételével működő társulások-, valamint az önkormányzat költségvetésében megjelenő helyi kisebbségi önkormányzatok bevételei és pénzeszközei; az olyan, támogatásban részesített, a megvalósítás szakaszában álló, pályázaton elnyert, kizárólagosan célhoz kötött, kötelező feladat ellátásához kapcsolódóan felhasználható fejlesztési és működési források önerő- és támogatásrésze, amelyekben gesztori közreműködéssel vett részt az eljárás alá vont önkormányzat, végül pedig az egyházi ingatlanok tulajdoni helyzetének rendezéséhez kapott összeg.

A törvény módosította a képviselő-testület, a polgármester és a pénzügyi gondnok eljárási cselekményeit is. Így például a polgármester csak a képviselő-testület döntése

---

<sup>463</sup> A 2011. évi XC. törvény, a 2011. évi CLIV. törvény, a 2011. évi CLXXIX. törvény, a 2011. évi CXCV. törvény és a 2011. évi CCI. törvény.

alapján kezdeményezheti az adósságrendezési eljárás megindítását. A pénzügyi gondnok pedig tájékoztatni köteles a Kormányhivatalt, ha a képviselő-testület vagy az adósságrendezési bizottság bármely tagja nem tesz eleget kötelezettségének.

A fentiekén túl a képviselő-testület hatvan napról kilencven napra növelt határidőt kapott arra, hogy elfogadja a válságkölségvetési rendeletet, mielőtt a pénzügyi gondnok a bíróságnak bejelentené, hogy nincs elfogadott rendelet és az megindítaná a vagyonfelosztást.

A 2011. évi XC. törvény több ponton módosította a kamattámogatás igénylésének és elbírálásának menetét,<sup>464</sup> és módosította a Har. egyetlen mellékletét is. Egyrészt módosította a Har. mellékletének 1-21. pontját, másrészt az önkormányzat a válságkölségvetéséből a meglévők mellett, a következő új (a megyék által biztosított) feladatok működési kiadásait finanszírozhatja, mely feladatok új pontokként kerültek be a mellékletbe:

22. A kulturális javak gyűjtése, őrzése, tudományos feldolgozása és bemutatása, a régészeti örökség védelme megyei múzeumi szervezet fenntartásával (1997. évi CXL. törvény).<sup>465</sup>
23. A települési és a megyei könyvtári ellátás biztosítása (1997. évi CXL. törvény).<sup>466</sup>
24. A megyei (fővárosi) önkormányzatnál a megye települési (a fővárosi kerületek) önkormányzatai, közművelődési intézményei, szervezetei és közösségei részére, a közművelődési tevékenységek elősegítése és fejlesztése érdekében közművelődési szakmai tanácsadás és szolgáltatás, a közművelődési szakmai tanácsadás és szolgáltatás működési feltételeinek biztosítása (1997. évi CXL. törvény).<sup>467</sup>
25. A megyei (fővárosi) közlevéltár működtetése (1995. évi LXVI. törvény).<sup>468</sup>
26. A megváltozott munkaképességűeket foglalkoztató közhasznú gazdálkodó szervezettel érvényben lévő szerződésből eredő kötelezettségek (1991. évi IV. törvény).

---

<sup>464</sup> Har. 20/A. §, Har. 21. §, Har. 22/A. §, Har. 35. § (2) bekezdés c) pont.

<sup>465</sup> A Har. mellékletének 22. pontját a 2012. évi XCIII. törvény 91. § (5) bekezdés b) pont bb) alpontja hatályon kívül helyezte 2012. július 6-i hatállyal.

<sup>466</sup> A Har. mellékletének 23. pontját a 2012. évi XCIII. törvény 91. § (5) bekezdés b) pont bc) alpontja módosította 2012. július 6-i hatállyal a következők szerint: „A települési könyvtári ellátás biztosítása (1997. évi CXL. törvény).”

<sup>467</sup> A Har. mellékletének 24. pontját a 2012. évi XCIII. törvény 34. § (10) bekezdése akként módosította 2012. július 6-i hatállyal, hogy a rendelkezésből törölte a megyei önkormányzatra vonatkozó részt.

<sup>468</sup> A Har. mellékletének 25. pontját a 2012. évi XCIII. törvény 34. § (10) bekezdése módosította 2012. július 6-i hatállyal a következők szerint: „A fővárosi közlevéltár működtetése (1995. évi LXVI. törvény).”

27. Megyei önkormányzat esetében minden olyan feladat, amelyhez az Országgyűlés normatív állami hozzájárulást, felhasználási kööttséggel járó állami támogatást alapít meg.

### **1.6. Az eljárás megszűnésének egyedi esete**

A Har. szerint az adósságrendezési eljárás befejezésének két esete lehetséges. A kedvezőbb eset az, amikor egyezség születik az adós önkormányzat és a hitelezők között. Ekkor – amennyiben az egyezség megfelel a Har.-ban foglalt követelményeknek – a bíróság a Har. 25. § (3) bekezdése alapján az adósságrendezési eljárást befejezi, és elrendeli e végzésnek a jogerőre emelkedését követően a Céglőzönyben való közzétételét.

Amennyiben azonban egyezség nem születik, vagyonfelosztásra kerül sor. Ha a bíróság a vagyonfelosztási javaslatot jóváhagyja, kötelezi a pénzügyi gondnokot a vagyonfelosztás végrehajtására. A vagyonfelosztás megtörténtét a pénzügyi gondnok haladéktalanul köteles bejelenteni a bíróságnak. A bejelentést követően a bíróság – a Har. 32. § (4) bekezdése alapján – az adósságrendezési eljárást befejezi.

A Heves Megyei Önkormányzat esetében a fentiekől eltérően egy teljesen más törvény rendelkezésére hivatkozott az eljárást elrendelő és megszüntető megyei bíróság. A bíróság – a 2011. november 25-től hatályos – 2011. évi CLIV. törvény 2. § (3) bekezdésére hivatkozott a Céglőzönyben 2012. február 2-án megjelentetett végzésében. Eszerint a vagyonátzállást nem akadályozza a megyei önkormányzat vonatkozásában folyamatban lévő adósságrendezési eljárás. *A megyei önkormányzattal szemben folyamatban lévő adósságrendezési eljárás a törvény hatálybalépésével a törvény erejénél fogva megszűnik.*

A Heves Megyei Önkormányzat adósságrendezési eljárása tehát nem a Har. alapján a hitelezőkkel történt egyezségkötés, illetőleg az adósságrendezésbe bevonható önkormányzati vagyon felosztása eredményeként fejeződött be, hanem egy külön „törvény erejénél fogva” szűnt meg.

A fentiek tükrében rögzíthető, hogy a Heves Megyei Önkormányzat adósságrendezési eljárása nómum és sui generis volt az eddigi eljárások között, emiatt talán nem is identifikálható a hasonló eljárásokkal; mégis közékük tartozik, hiszen a kivétel csak erősíti a szabályt.



**A Heves Megyei Bíróság 3.Apk.10-11-000001/18. sz. határozata (2012. február 2.) adósságrendezési eljárásban hozott végzés közzétételéről.**

A bíróság a(z) Heves Megyei Önkormányzat (3300 Eger, Kossuth Lajos u. 9.) adósságrendezési eljárásában az alábbiakat teszi közzé:

A Törvényszék elrendeli annak közzétételét, hogy a 2011. december 19-én kelt, és 2012. január 6-án jogerőre emelkedett, 17. sorszám alatti végzésével megállapította az adósságrendezési eljárás megszűnését a 2011. évi CLIV. tv. 2. § (3) bekezdése alapján.

**A közzététel időpontja: 2012. február 2.**

## **2. Gelse Község Önkormányzatának adósságrendezési eljárása<sup>469</sup>**

Gelse Község Önkormányzata az elmúlt évtizedben megjárta a mennyet és a poklot, hiszen egyik napról a másikra mintafaluból az ország legeladósodottabb önkormányzatává vált. *Gelsén ugyanis minden egyes lakosra jelen pillanatban több mint 1,8 millió forint önkormányzati adósság jut.*

A mintafalu kitüntető címet a tíz évvel ezelőtt megindított fejlesztési folyamattal érdemelte ki a település. A tervszerű fejlesztés eredményeként ugyanis 2003-ban megújult a Petőfi Sándor Emlékkönyvtár, 2004-ben felújították a faluközpontot, 2005-ben a sportöltözőt és a Szivárvány Óvodát, 2008-ban a polgármesteri hivatalt, negyven férőhelyes turistaszállót és világítással felszerelt műfüves futballpályát építettek, 2008-ban egyfajta megaprojektként – tanuszodaként is működő, Bernard Bea építész által megálmodott – termálfürdő nőtt ki a földből 850 millió forintért, végül pedig 2010-re a Weöres Sándor Általános Iskolát a térség legkorszerűbb intézményévé varázsolták.

Árvai András úgy látja, hogy egyéni és közösségi ambíciók is fűtötték a települést abban az elhatározásában, hogy erején felül vállalva felépítse a – ma 1,3 milliárd forintot érő – termálfürdőt; erre az álmodozásra pedig minden oka és lehetősége megvolt. A megpályázott és elnyert támogatásokon túl ugyanis a település határában lévő 45 hektáros területet hazai befektetők vásárolták meg, akik szállodát, termálfürdőt és apartma-

---

<sup>469</sup>Lásd erről bővebben GYIRÁN Zoltán, *Gelse – egy kistelepülés tüdőklése és bukása*, Jegyző és Közigazgatás, XV. évfolyam, 5. szám, 2013. szeptember-október, 35-38.

nokat szerettek volna építeni több ütemben. A 2008-as esztendő azonban a maga pénzügyi-gazdasági válságával maga alá temette a terveket és álmokat.<sup>470</sup>

A mintafalu megálmodója Rácz József volt, aki szabaddemokrata polgármesterként húsz évig irányította az önkormányzatot és valósította meg nagyra törő álmait. Tevékenységét országosan is elismerték, ennek egyik momentumaként 2006 januárjában Kuncze Gábor emléklakettel is kitüntette azon szabaddemokrata városvezetőkkel egyetemben, akik tizenöt éve töltötték be a polgármesteri tisztséget. Rácz József polgármesteri tisztsége mellett 2008-ig tagja volt a Nyugat-dunántúli Regionális Fejlesztési Tanácsnak is, e tagságáról azonban lemondott, mivel a Zala Megyei Bíróság egy év nyolc hónap, három évre felfüggesztett börtönbüntetésre ítélte adócsalás és magánokirat-hamisítás miatt egy általa irányított, majd később felszámolt gazdasági társaság ügyletei okán.

A település kivételezett helyzete egyébként annyira egyértelmű és szemet szűrő volt, hogy 2008. szeptember 10-én Manninger Jenő és Vígh László országgyűlési képviselők interpellációt nyújtottak be Bajnai Gordon nemzeti fejlesztési és gazdasági miniszternek a Nyugat-Dunántúli Regionális Fejlesztési Tanács által elbírált 5.3.1/2F Közoktatási Infrastruktúra és szolgáltatások című pályázat kapcsán. A kormányt – s az akkor még kormánypárt SZDSZ-t – azzal vádolva meg, hogy politikai alapon osztogatja a pénzt.<sup>471</sup>

A sikeres pályázatok eredményeként természetesen jelentős állami és uniós támogatásokhoz jutott a település, a saját erőt, az önrészt azonban az önkormányzatnak kellett előteremtenie. Ezt támasztották alá az eljárás megindítását követően, 2011. január 31-én Kovács Károly alpolgármester szavai is: „Túl sokat nyert az önkormányzat és az önereje nem volt meg hozzá. Emiatt hitelfelvételekre kényszerült és a hiteleket törleszteni kell.”

## 2.1. Az eljárás megindítása

A 2010-es önkormányzati választásokat követően az önkormányzat hatvan napon túli tartozásainak összege 292 millió forint volt, amit 40 millió forint folyószámlahitel,

---

<sup>470</sup>ÁRVAI András, *Falu végén kurta fürdő*, (2011)[http://www.6b.hu/Furdo\\_Gelsen](http://www.6b.hu/Furdo_Gelsen) (2013. szeptember 20-i letöltés).

<sup>471</sup>MANNINGER Jenő – VÍGH László, *Pénzosztás iskolafejlesztés címén politikai lojalitás szerint?! Országgyűlési interpelláció*, 2008. szeptember 10. [http://manningerjeno.hu/index.php?option=com\\_content&view=article&id=16:posztiskolafejlesztcn-politikai-lojalitszerint&catid=15:parlament&Itemid=55](http://manningerjeno.hu/index.php?option=com_content&view=article&id=16:posztiskolafejlesztcn-politikai-lojalitszerint&catid=15:parlament&Itemid=55) (2013. szeptember 20-i letöltés).

valamint a korábbi években felvett 955 millió forint hitel és annak kamatai súlyosbítottak.

Gelse tulajdonképpen a fürdő megépítésébe bukott bele, hiszen a 850 millió forint banki hitelt halasztott fizetési kötelezettséggel vette fel, amelynek első részleteit 2010-ben kellett volna törlesztenie. Az év közepén megérkező 70 millió forintos banki követelést azonban az önkormányzat már nem tudta kiegyenlíteni, s így a szállítói követelésekkel együtt már semmi sem menthette meg az önkormányzatot az adósságrendezési eljárás megindításától.

Az újonnan megválasztott polgármester – a képviselő-testületi felhatalmazó döntést követően – az év utolsó napján, 2010. december 31-én nyújtotta be az adósságrendezési eljárás megindítására irányuló kérelmet az illetékes megyei bíróságnak. A Zala Megyei Bíróság 2.Apk.20-10-000003/4. számú határozatával 2011. január 5-én tette közzé az e-cégközlönyben a Gelse Község Önkormányzatával szemben indult adósságrendezési eljárást.

## **2.2. A hitelezői igények**

A bíróság – a megyében a Zalahús zRt. felszámolásakor ismertté vált – budapesti székhelyű VECTIGALIS Általános Vállalkozási zRt.-t (képviselésében Péter Mártát) bízta meg a pénzügyi gondnoki feladatok ellátásával.

A hitelezői igények benyújtására rendelkezésre álló idő 2011. március 7-én járt le; addig az időpontig hetvenegy hitelező (köztük egy tételt alkotva az iskola dolgozói) nyújtotta be igényét a pénzügyi gondnoknak több mint kétmilliárd forintot követelve az önkormányzattól. A hitelezők elsősorban – a fürdőépítést finanszírozó – pénzügyintézetek voltak, mellettük pedig kisebb vállalkozások és szállítók. Az önkormányzat azonban csak 40,7 millió forintot, tartozásainak alig 2%-át tudta felajánlani a hitelezőknek, amit azok természetesen visszautasítottak.

A tartozásról – a már fentebb idézett interjúban – Szegedi Ferenc polgármester a következőket nyilatkozta: „A szállítókkal egyezség [...] nem tudott létrejönni, mert ennek a tartozásnak pár százalékát is képtelenség kifizetni egy 1100-as lélekszámú településnek. Nem beszélve arról, hogy nem is lehet olyan mértékű bevételünk, amely akár a későbbiekben lehetővé tenné a hitelek visszafizetését. Ezért az történt, hogy minden olyan forgalomképes ingatlant, ami nem közfeladatot lát el és nem a falu működését

szolgálja, be kellett vonnunk az adósságrendezésbe. Vagyis ezek értékesítéséből kellene kifizetni a tartozásokat, ami szerintem lehetetlen.” S hogy tényleg képtelenség kifizetni ezt a tetemes összegű adósságot, azt az bizonyítja, hogy az önkormányzat 2012. évi költségvetésének főösszege mindössze 234,5 millió forint volt.

#### 45. táblázat

#### Gelse Község Önkormányzatának adósságrendezési eljárása során benyújtott hitelezői igények<sup>472</sup>

Megnevezés	Összeg forintban
Hosszúlejáratú hitelek	1.023.350.801
Kölcsönök	37.003.813
Szállítói kötelezettségek <sup>473</sup>	848.807.520
Köztartozás (áfa)	39.399.871
Bérvetelések	7.894.775
Magyar Államkincstár	55.639.475
Összesen	2.012.096.255

Forrás: saját szerkesztés

Egyezség hiányában – 2012. február 6-ával bezárólag – Péter Márta pénzügyi gondnok meghirdette értékesítésre az önkormányzat hetvennyolc fogalomképes vagyonelemét, ám egyet sem sikerült értékesíteni. A meghirdetett ingatlanok között szerepelt a tanuszoda és termálfürdő, amit közel 944 millió forintért kínáltak az érdeklődőknek, valamint a turistaszálló is, amiért közel 32 millió bevételre számított az adós önkormányzat. Ezek mellett kalapács alá került több földterület is: szántók, erdők, rétek, gyümölcsösök és építési telkek.

Az eljárás megindításával egyidejűleg az önkormányzat feljelentést tett ismeretlen tettes ellen sikkasztás és hűtlen kezelés gyanúja miatt. A feljelentés alapján a rendőrség hűtlen kezelés, csalás, sikkasztás, magán- és közokirat hamisítás bűncselekmények elkövetésének gyanúja, míg a Nemzeti Adó- és Vámhivatal (NAV) Nyugat-Dunántúli Regionális Bűnügyi Igazgatósága jogosulatlan gazdasági előny megszerzése büntett elkövetésének gyanúja miatt kezdett nyomozást az önkormányzat által megpályázott uniós támogatásokkal való visszaélésekkel kapcsolatban.

<sup>472</sup> A táblázat adatait László Pirocska gelsei jegyzővel 2013. szeptember 19-én történt személyes találkozással alkalmával rögzítettem.

<sup>473</sup> A szállítói kötelezettségek összege 420.737.867 forint összegben magában foglalja az iskola projekt NFÜ támogatását is.

Gelse eladósodásával kapcsolatosan természetesen nem hagyhatjuk figyelmen kívül a pénzüzetek szerepét sem. Erre hívta fel a figyelmet Matkovich Ilona, amikor „A nagy termálbiznisz” című írásában<sup>474</sup> a fürdőberuházások és az eladósodás összefüggéseit boncolgatva az érintett településekkel kapcsolatosan a következő általánosságot vetette papírra: „A csábító uniós források megvoltak, csakhogy a megnyert pályázathoz akár 50 százalékos önrészt is fel kellett mutatni. A nehéz sorsú falvak és városkák, amelyek önmaguk fenntartását is alig bírják, emiatt kezdtek sok százmilliós hiteleket jegyezni – a fürdőépítés minimum milliárdos befektetés. A bankok pedig fizettek és jutalékot kaptak; olyan kistelepüléseknek is juttattak akár a település éves költségvetéséhez közelítő összegeket, amelyekről tudható volt, hogy nem lesznek képesek a hitel törlesztésére.”

A Gelse Község Önkormányzatával szemben 2011. január 5-én indított adósságrendezési eljárás – közel négy és fél év után – vagyonfelosztással zárult le 2015. június 30-án.<sup>475</sup>

---

<sup>474</sup>MATKOVICH Ilona, *A nagy termálbiznisz*, <http://magyarnarancs.hu/gazdasag/a-nagy-termalbiznisz-79084> (2013. szeptember 20-i letöltés).

<sup>475</sup> A Zala Megyei Bíróság 2.Apk.20-10-000003/146. sz. határozata (2015. június 30.) adósságrendezési eljárás befejezésének közzétételéről.

## ÖSSZEGZÉS

Kutatásom során a magyarországi helyi önkormányzatok adósságkezelése, adósságkonszolidációja és adósságrendezése kérdéseinek komplex módon, pénzügyi jogi aspektusokból történő feltárását tűztem ki célul, melynek során kitűzött hipotéziseim igazolást nyertek.

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.

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

Vizsgálataim során megállapítást nyert, hogy a rendszerváltás utáni eufória eredményeként az önkormányzatok széleskörű feladat- és hatáskörrel rendelkeztek. Az önkor-

mányzati 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 jegyzőútján. Természetesen működött a közigazgatási hivatalok, jelenleg pedig a kormányhivatalok külső kontrollja<sup>476</sup> is, de csupán „elméletben”. 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 csódtörvényt 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.

A kutatás során hipotézisként állítottam fel, hogy a jogszabály előkészítői nem az európai szabályozást vették alapul, hanem az Amerikai Egyesült Államok 1978 óta hatályban lévő csódtörvényének kilencedik fejezetét. Ez a hazai elképzelés, és az azt követő törvényalkotás 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: szigorú központi szabályozással gátolja meg a felelőtlen hitelfelvételt, ezáltal pedig az eladósodást.

Hoffmann István<sup>477</sup> szerint a német adósságrendezési szabályokat nem lehetett adaptálni a hazai viszonyokra, ezért kerestek más mintát a jogszabály előkészítői. Az európai szabályozások közül a Brit-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

---

<sup>476</sup> Möt. VII. fejezet.

<sup>477</sup> Dr. Hoffmann István Ph.D, az ELTE Állam- és Jogtudományi Kar Közigazgatási Jogi Tanszékének habilitált docense.

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 kapacitásukat meghaladó mértékű kötelezettségeket vállaltak, ezért a központi adósságrendezés elkerülhetetlenné 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 feladattelépítés 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 feladat-alapú finanszírozást helyezte középpontba, amelynek érdekében a kötelező önkormányzati feladatokat és a helyi közügyeket szétválasztották.

A kutatás során hipotézisként állítottam fel továbbá, 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 jelentősen duzzadt hitelállományuktól, s nem tudták költségvetésüket egyensúlyba hozni. Ennek



következtében a tömegessé váló adósságrendezési eljárások negligálták volna a közfeladat-ellátást;<sup>478</sup> 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 mértékeugyanakkor korántsem volt olyan súlyos, mint azt állították, hiszen az elsősorban a nagy kapacitású, valamint kötvénykibocsátásra képes, jellemzően városi önkormányzatokat érintette. A 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 rögzíthető, 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

---

<sup>478</sup> Dr. Pardavi László PhD, a Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar Közigazgatási és Pénzügyi Jogi Tanszékének docense szerint a tömeges adósságrendezés is eredményezhet államháztartási problémákat, és egyébként nem csak a finanszírozhatóság a kérdés, hanem annak ára is.

címén pedig egyszerűen redisztribúciót, a jövedelmek újraelosztását hajtotta végre a Kormány. Tehát nem arról van szó, hogy a Kormány a puha költségvetési korlát eszközeivel 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 egyszeri 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<sup>479</sup> és Dr. Józsa Zoltánnal<sup>480</sup> 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.

---

<sup>479</sup> Dr. Péteri Gábor PhD közgazdász, közgazdaságtudományok kandidátusa. Az MTA-DE Közszolgáltatási Kutatócsoport tudományos munkatársa, valamint nemzetközi tanácsadó.

<sup>480</sup> Prof. Dr. Józsa Zoltán, a Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Közigazgatás Jogi és Pénzügyi Jogi Tanszékének docense.

Az önkormányzatok konszolidációja mellett felsorolhatunk érveket és ellenérveket. Arra azonban már nem kaphatunk választ, mi lett volna, ha a Kormány nem konszolidálja a helyi és a területi önkormányzatokat. Talán valóban tömegesen indultak volna az adósságrendezési eljárások, de azt sem zárhatjuk ki, hogy az önkormányzatok saját bevételeik növelése útján áthidalták volna a pénzügyi nehézségeket. A 46. táblázatban jelenítettem meg az önkormányzatok 2011-2014. évi konszolidációjának érveit és ellenérveit – természetesen a teljesség igénye nélkül.

46. táblázat

Az önkormányzatok 2011-2014. évi konszolidációjának érvei és ellenérvei

Ssz.	A konszolidáció érvei	A konszolidáció ellenérvei
1.	Konszolidáció nélkül továbbra is megoldásra várt volna az önkormányzati adósságállomány felszámolása. A kötvényállomány lejáratára pedig tömeges adósságrendezési eljárásához is vezethetett volna.	Az 1996. évi XXV. törvényt azért alkotta az Országgyűlés, hogy a „csődhelyzetbe” került önkormányzatokat egyezség vagy vagyonfelosztás útján megszabadítsa az adósságtól.
2.	2011. és 2014 között minden adóssággal rendelkező területi és helyi önkormányzat pénzügyi helyzetét helyreállították.	Elsősorban azokat az önkormányzatokat konszolidálták, amelyek addig adósságot „termeltek”, s a konszolidáció következtében elkerülték az adósságrendezési eljárást.
3.	A tömegessé váló adósságrendezési eljárások negligálták volna a közfeladat-ellátást; társadalmi konfliktusok alakulhattak volna ki, ami lényegében egyenlő lett volna az államcsőddel.	Az 1996. óta adósságrendezési eljárás alá került önkormányzatok száma elenyésző volt, hiszen az önkormányzatoknak csupán 2,2%-át érintették; tehát nem beszélhetünk tömeges adósságrendezési eljárásról.
4.	A feladatalapú finanszírozási rendszer bevezetése következtében az önkormányzatok kétharmada rövidesen kezdeményezte volna az adósságrendezési eljárás megindítását.	A konszolidáció többek között az új finanszírozási rendszer bevezetésének a következménye; a helyhatóságok többsége (közel 98%-a) 2012-ig kezelni tudta az adósságállományát.
5.	A 2014. évi önkormányzati választások előtt biztosítani kellett az önkormányzatoknak, hogy „tisztá lappal” kezdhessék az új, ötéves önkormányzati ciklust (2014-2019).	A konszolidáció központi politikai döntés volt, amit „felhasználtak” a 2014. évi helyhatósági választásokat megelőzően.
6.	Azokat az önkormányzatokat, amelyek nem vettek részt a konszolidációban, kompenzálták; így azok sem szenvedtek hátrányt.	A konszolidálatlanok kompenzációja a 2014. évben elkezdődött, a kompenzáció második részlete azonban nem szerepel a költségvetési törvényben.
7.	Az új finanszírozási rendszer következtében az önkormányzati rendszer elmozdult egy olyan irányba, ami feltételezi a puha költségvetési korlát folyamatos alkalmazását.	Az Möt.-vel bevezetett kemény költségvetési korlát betartatása idővel egyensúlyba hozta volna az önkormányzatok gazdálkodását – állami segítség nélkül is.

Forrás: saját szerkesztés

Természetesen sokan úgy gondolják, hogy a területi és helyi önkormányzatok konszolidációjával egyensúly állt be az önkormányzati rendszerben, és az adósságrendezési törvény kiüresedett, funkcióját veszítette. 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.

## FELHASZNÁLT IRODALOM JEGYZÉKE

- ANDOR László – CZABÁN László – LÓRÁNT Károly – NYILAS András – VIGVÁRI András, *Adósság – Tanulmányok adósságunk múltjáról, jelenéről és jövőjéről*, Szakszervezetek Gazdaság- és Társadalomkutató Intézete, Budapest, 1990.
- ATKINSON, Anthony B. – STIGLITZ, Joseph E., *Lectures on Public Economies*, McGraw-Hill, London, 1980.
- BAILEY, Stephen J., *Local Government Economics: Principles and Practice*, Macmillan, Houndmills, 1999.
- DR. BAITZ Andor – DR. KORMOS A. Endre, *Adósságkezelési tanácsadó önkormányzatoknak*, NOVORG, Budapest, 1996.
- BARATI Izabella, *A helyi önkormányzatok hitelpiaci részvételének ösztönzése*, Magyar Közigazgatás, 2002., 52. évfolyam, 10. szám.
- BARATI Izabella, *Önkormányzati fejlesztések finanszírozása külső források bevonásával*, Magyar Közigazgatás, 2001., LI. évfolyam 9. szám, 531–545.
- BARTHA Mercédesz, *Kis önkormányzatok nagy gondban: az adósságrendezési eljárás*, Studia Juvenum, 2011., 4. évfolyam, 1. szám, 353-363.
- BAAR, Nicholas, *A jóléti állam gazdaságtana*, Akadémiai Kiadó, Budapest, 2009.
- BATINA, Raymond G. – IHORI, Toshihiro, *Public Goods. Theories and Evidence*, Springer, Berlin, 2005.
- BÁGER Gusztáv – CZAKÓ Erzsébet, *A közszféra és a gazdaság versenyképessége*, Tanulmány, ÁSZ FEMI, Budapest, 2007.
- BÁGER Gusztáv – VIGVÁRI András, *Államreform, közpénzügyi reform. Nemzetközi trendek és hazai kihívások*, Tanulmány, ÁSZ FEMI, Budapest, 2007.
- BEKÉNYI József, *Az önkormányzati rendszer hivatalos továbbfejlesztése*, Jegyző és Közigazgatás, 2008. X. évfolyam, 4. szám, 8-9.
- BEKÉNYI József, *Megújult a magyar önkormányzati rendszer*, Jegyző és Közigazgatás, 2012. XIV. évfolyam, 1. szám, 6-7.
- BENDE-SZABÓ Gábor, *Az államháztartás joga*, In: FÖLDES Gábor (szerk.), *Pénzügyi jog*, Osiris Kiadó, Budapest, 2003.
- BIRD, Richard M. – EBEL, Robert D. – WALLICH, Christine I., *Fiscal Decentralization: From Command to Market*, In: BIRD, Richard M.– WALLICH, Christine I.

(eds.), *Decentralization of the Socialist State. Intergovernmental finance in Transition Economies*, The World Bank, Washington, 1995, 1-67.

- BOKROS Andrea, *The regulation of debt settlement and the problems of law enforcement*, Miskolci Egyetem ÁJK szekciókiadványa, Miskolci Egyetem Tudomány-szervezési és Nemzetközi Osztály, 2013, 29-33.
- BÓZSÓNÉ dr. Pravda Erzsébet, *Adósságrendezés? Igen!* Jegyző és Közigazgatás, 2011. XIII. évfolyam, 4. szám, 20.
- BREUSS, Fritz – ELLER, Markus, *'Efficiency and Federalism in the European Union: The Optimal assignment of Policy Task to Different Levels of Government'*, Working Papers, IEF Working Paper Nr. 50. Wien: Research Institute for European Affairs, 2003.
- BUCHANAN, James M., *'An Economic Theory of Clubs'*, *Economica*, 32, 1965.
- CULLIS, John – JONES, Philip, *Közpénzügyek és közösségi döntések*, Aula, Budapest, 2003.
- CSEFKÓ Ferenc Dr. (szerk.), *Önkormányzati iránytű*, Új Historica, Villány, 2000.
- CSEH-SZOMBATHY László – FERGE Zsuzsa (szerk.), *A szociológiai felvétel módszerei*, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1968.
- CSIZMADIA Andor, *Bürokrácia és közigazgatási reformok Magyarhonban*, Budapest, 1979.
- CSŐKE Andrea – FODORNÉ LETTNER Erzsébet – HORVÁTH Andrea – SERÉNY György, *A helyi önkormányzatok adósságrendezési eljárása II.*, Város fM Kft., Budapest, 1996.
- CSÜRÖS Gabriella, *A helyi önkormányzatok finanszírozási rendszere – általában és a kulturális feladatok példáján keresztül*. Innen: BALLA Zsuzsanna (szerk.), *Fenntartható önkormányzatok az Észak-Alföldön*. Konferenciakötet. NKE-DE, Budapest, 2014. 74-82.
- CSÜRÖS Gabriella, *A helyi önkormányzatok pénzügyi finanszírozásának modernizációja*, In: *Collega*, Budapest, 2006. X. évfolyam 2-3. szám, 23-26.
- CSÜRÖS Gabriella, *Changes in Hungarian Local Government System*. In: BÓDI-FÁBIÁN-FÓNAI-KURKINEN-LAWSON-PIETILÄINEN (eds): *Access to Services in Rural Areas: A Comparison of Finland and Hungary*. Bremen: Europaeischer Hochschulverlag, 2014., 71-98.

- CZÉL István, *Önkormányzati cégalapítás*, Jegyző és Közigazgatás, 2011. XIII. évfolyam, 4. szám, 30.
- DAFLON, Bernard, *The assignment of functions to decentralized government: from theory to practice*, In: AHMED, Etisham-BROSIO, Giorgio (eds.), *Handbook of Fiscal Federalism*, Edward Elgar, Cheltenham, 2006, 271-305.
- DAHIL, Robert A. – TUFTE, Edward R., *Size and Democracy*, Stanford University, Stanford, 1973.
- DAVEY, Kenneth – HORVÁTH M. Tamás – PÉTERI Gábor, *Helyi önállóság és önkormányzati feladatok*, Közigazgatás-fejlesztési füzetek 1. „Helyi önkormányzati know-how” program és Miniszterelnöki Hivatal, Budapest, 2000.
- DAVEY, Kenneth – PÉTERI Gábor, *Taxes, transfers and transition – Adjusting local finances to new structures and institutions: the experience of the Czech Republic, Hungary and Slovakia*, Local Government Studies, Vol. 32. No. 5. november, 2006.
- DEWATRIPONT, Mathias – MASKIN, Eric, *Credit and Efficiency in Centralized and Decentralized Economies.*, The Review of Economic Studies, Vol. 62. No. 4. 541-555.
- DOMOKOS László, *Kockázatok a működésben és növekvő eladósodás a magyarországi önkormányzatoknál. Az állami Számvevőszék ellenőrzésének tapasztalatai*, Pénzügyi Szemle LVIII. évfolyam, 2012. évi 2. szám, 165-173.
- DUBECZNÉ Károlyi Éva, *A helyi önkormányzatok állami ellenőrzéséről*, Magyar Közigazgatás, 47., 1997. 3. 168-177.
- ENYEDI György, *Globalizáció és a magyar területi fejlődés*, Tér és Társadalom, 1. szám, 1-10., 2000.
- ENYEDI György, *Regionális folyamatok a poszt szocialista Magyarországon*, Magyar Tudomány, 9. szám, 935-941., 2004.
- EGYED István, *Vármegyei önkormányzat*, Budapest, 1929.
- EREKY István, *A magyar helyhatósági önkormányzat I. kötet*, Budapest, 1910.
- FALUS Iván (szerk.), *Bevezetés a pedagógiai kutatás módszereibe*, Keraban Kiadó, Budapest, 1996.
- FÓNAI Mihály – CSIKÓS Beáta, *A társadalomtudományi kutatások lépései, avagy hogyan tervezem meg szakdolgozatomat*, Nyíregyháza, 2002.
- FRANK Zsuzsanna, *Önkormányzatok adósságrendezési eljárása*, Adóvilág, XVI. évfolyam, 9. szám, 2012. augusztus, 26-30.

- FÜRCHT Pál, *A helyi önkormányzatok gazdálkodásának pénzügyi ellenőrzéséről*, Magyar Közigazgatás, 48. 1998. 7., 422-429.
- G. FEKETE Éva – LADOS Mihály – PFEIL Edit – SZOBOSZLAI Zsolt, *Size of Local Governments, Local Democracy and Local Service Delivery in Hungary*, In: SWIANIEWICZ (ed), 2002. 35-100.
- GÁL Erzsébet, *Az önkormányzatok adós- és követelésminősítésének elméleti és gyakorlati problémái*, Doktori értekezés, Miskolci Egyetem, 2012.
- GÁL Erzsébet, *Divatos téma vagy valódi kockázat: a helyi önkormányzati szektor eladósodása*, Comitatus Önkormányzati Szemle, A Megyei Önkormányzatok Országos Szövetségének folyóirata, XX. évfolyam, 188. szám, 2010. március.
- GÁL Erzsébet, *Kell-e szabályozni az önkormányzati hitelfelvételt? A magyar eset tanulságai*, Pénzügyi Szemle, 2011/1., LVI. évfolyam, 124-144.
- GÁL Erzsébet, *Önkormányzatok és kereskedelmi bankok a pénz- és tőkepiac keresleti és kínálati oldalán*, Hitelintézeti Szemle, 2010/3. szám.
- GRÜNWARD Béla, *A régi Magyarország 1711-1825.*, Budapest, 1910.
- GURNIK Ágnes (alkotószerk.), *Önkormányzati képviselők kézikönyve – Az önkormányzati gazdálkodásról*, SALDO, Budapest, 2010.
- GYENIS Ágnes, *Átiratok – Csődforgatókönyv önkormányzatoknak*, HVG, 2011. évi 28. szám, 2011. július 16., 62-63.
- GYIRÁN Zoltán, *Adósságrendezés – a történet folytatódik*, Jegyző és Közigazgatás, XV. évfolyam, 1. szám, 2013. január-február, 18-19.
- GYIRÁN Zoltán, *Adósságrendezési meteorológia*, Jegyző és Közigazgatás, XIV. évfolyam, 6. szám, 2012. november-december, 33-35.
- GYIRÁN Zoltán, *A „fehér holló” esete – Heves, az egyetlen adósságrendezési eljárással érintett megye*, In: P. SZABÓ Béla-SZEMESI Sándor (szerk.), *Profectus in Litteris VI.*, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, Debrecen, 2014., 67-76.
- GYIRÁN Zoltán, *A magyar önkormányzatok fizetéseképtelenségi eljárásának szabályozása, avagy „hungarikum”-e a magyar adósságrendezési törvény*, Új Magyar Közigazgatás, Wolters Kluwer Complex Kiadó, 7. évfolyam, 1. szám, 2014. március, 41-49.



- GYIRÁN Zoltán, *Az adósságrendezési eljárás alatt álló önkormányzatok passzívája és a Tisza-tó térségének eljárásai*, Jegyző és Közigazgatás, XV. évfolyam, 4. szám, 2013. július-augusztus, 30-32.
- GYIRÁN Zoltán, *Az önkormányzati adósságrendezés kérdései*, In: HORVÁTH M. Tamás (szerk.), *JELENSÉGEK – A városi kormányzás köréből*, Dialog Campus, Budapest-Pécs, 2013., 99-118.
- GYIRÁN Zoltán, *Az önkormányzati adósságrendezési konszolidáció fináléja*, „*elég-tétel*” a jól gazdálkodóknak, Jegyző és Közigazgatás, XVI. évfolyam, 1. szám, 2014. január-február, 40-41.
- GYIRÁN Zoltán, *Az önkormányzati adósságrendezési eljárás szereplőinek büntető-jogi felelőssége*, Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás, 2015. évi 1. szám, 19-30.
- GYIRÁN Zoltán, *Átcsúsztók és felelősségteljesen gazdálkodók*, Jegyző és Közigazgatás, XV. évfolyam, 2. szám, 2013. március-április, 26-27.
- GYIRÁN Zoltán, *Biri Község Önkormányzatának 2004. évi pénzügyi gazdálkodása az uniós támogatási források tükrében*, Szakdolgozat, Budapesti Gazdasági Főiskola, 2004.
- GYIRÁN Zoltán, *Feladatfinanszírozás régen és ma*, Jegyző és Közigazgatás, XIV. évfolyam, 6. szám, 2012. november-december, 9-11.
- GYIRÁN Zoltán, *Gelse – egy kistelepülés tündöklése és bukása*, Jegyző és Közigazgatás, XV. évfolyam, 5. szám, 2013. szeptember-október, 35-38.
- GYIRÁN Zoltán, *A helyi önkormányzatok adósságrendezését kiváltó okok tipizálása az 1996-2014 közötti eljárások tapasztalatai alapján*, JURA, 2015. évi 1. szám, 21. évfolyam, 202-213.
- GYIRÁN Zoltán, *A hitelezők szerepe és jogállása az önkormányzati adósságrendezési eljárásban*, Jogtudományi Közlöny, 2015. évi 7-8. szám, LXX. évfolyam, 379-388.
- GYIRÁN Zoltán, *Önkormányzati adósságkonszolidáció – ad acta*, Jegyző és Közigazgatás, XV. évfolyam, 3. szám, 2013. május-június, 22-24.
- GYIRÁN Zoltán, *A pénzügyi gondnok szerepe és jogállása az önkormányzati adósságrendezési eljárásban*, Új Magyar Közigazgatás, Wolters Kluwer Complex Kiadó, 7. évfolyam, 4. szám, 2014. december, 41-48.

- GYIRÁN Zoltán, *Politikai mentőöv vagy kormányzati petárda?* Jegyző és Közigazgatás, XIV. évfolyam, 5. szám, 2012. szeptember-október, 29-31.
- GYIRÁN Zoltán, *Self-governing debt settlement – The cities*, In: P. SZABÓ Béla-SZEMESI Sándor (szerk.), *Profectus in Litteris V.*, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, Debrecen, 2013., 107-118.
- GYIRÁN Zoltán, *Teljes konszolidáció és rehabilitáció – avagy a városok jutalmazása a kistelepülések rovására*, Jegyző és Közigazgatás, XV. évfolyam, 6. szám, 2013. november-december, 33-35.
- GYIRÁN Zoltán, „*The sword of Damokles*” – *16 years of local governments debt settlement*, Miskolci Egyetem ÁJK szekciókiadványa, Miskolci Egyetem Tudományszervezési és Nemzetközi Osztály, 2013., 61-66.
- HALÁSZ Zsolt – KLICSU László, *A magyar államháztartás szabályozása*, In: HALUSZTYIK Anna (szerk.), *Pénzügyi jog II.*, Pázmány Press, Budapest, 2013.
- HAMVAS Ákos, *Az önkormányzatok adósságrendezési eljárásával kapcsolatosan felmerült jogalkalmazási kérdésekről I-II.*, Cég hírnök, 2011/11-12. szám
- HAMVAS Ákos – KEMÉNYNÉ KONCZ Ildikó – MOLNÁR György – SCHNEIDER Madolna – SZABÓ Hajnalka, *Az önkormányzati rendszert érintő változások és az adósságrendezés gyakorlata*, Wolters Kluwer Kft., Complex Kiadó, Budapest, 2013.
- HARRIGAN, John J. - NICE, David C., *Politics and policy in the States and Communities*, Pearson Longman, New York, 2008.
- HEGEDŰS György, *A helyi önkormányzatok gazdálkodásának jellemzői és ellentmondásai az ellenőrzés tükrében*, Magyar Közigazgatás, 45. 1995. 7-8., 462-470.
- HERBST Árpád – SZEGVÁRI Péter (szerk.), *Adósságrendezés az önkormányzatoknál*, Századvég Kiadó, Budapest, 1996.
- HOFFMAN István, *Átalakuló önkormányzati vagyron – az alkotmányos szabályok és a sarkalatos törvények tükrében*, Jegyző és Közigazgatás, 2012. XIV. évfolyam, 3. szám, 18-20.
- HOFFMAN István, *Gondolatok az önkormányzatok közszolgáltatás-szervezési szabadságának egyes, a Mötv.-ben meghatározott korlátairól*, Jegyző és Közigazgatás, 2012. XIV. évfolyam, 4. szám, 18-21.
- HOMOLYA Dániel – SZIGEL Gábor, *Önkormányzati hitelezés – kockázatok és banki viselkedés*, MNB Szemle, 2008. szeptember.

- HORVÁTH M. Tamás, *Az ördög a részletekben van. Decentralizáció a szolgáltatás-szervezésben*, Educatio, 1997, 6. évfolyam, 3. szám, 465-476.
- HORVÁTH M. Tamás, *Árnyjátékok – a költségvetési politika értékeinek alakulása a helyi önkormányzati szabályozórendszerben*, Új Magyar Közigazgatás, 2009. évi 5. szám, 6-25.
- HORVÁTH M. Tamás – PÉTERI Gábor – VÉCSEI Pál, *A helyi forrásszabályozási rendszer magyarországi példája, 1990-2012.*, Közgazdasági Szemle, LXI. évfolyam, 2014. február, 121-147.
- HORVÁTH M. Tamás, *Helyi közszolgáltatások szervezése*, Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2002.
- HORVÁTH M. Tamás, *Helyi sarok. Sarkalatos átalakulások – A kétharmados törvények változásai 2010-2014: Az önkormányzatokra vonatkozó szabályozás átalakulása*, MTA, Budapest, 2014/04.
- HORVÁTH M. Tamás, 'Humpty Dumpty': *Globalization Issues Illustrated by Local Self-Government Development*, International Journal of Public Administration in Central and Eastern Europe, No. 2007/2., 2-19.
- HORVÁTH M. Tamás, *Jelenségek. A városi kormányzás köréből*, Dialóg Campus, Budapest-Pécs, 2013.
- HORVÁTH M. Tamás, *Közmenedzsment*, Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2005.
- HORVÁTH M. Tamás, *Kilengések. Közszolgáltatási változások*, Dialóg Campus, Budapest-Pécs, 2013.
- HORVÁTH M. Tamás, *Közösségi pénzügyek a politikai rendszerekben*, In: NEMEC, Juraj – WRIGHT, Glen (szerk.), *Közösségi pénzügyek. Elmélet és gyakorlat a közép-európai átmenetben*, Aula Kiadó, Budapest, 2000, 112-142.
- HORVÁTH M. Tamás, *Működnek-e tanács megyei szinten?* Állam és Igazgatás, 1989. április, 319-329.
- HORVÁTH M. Tamás (szerk.), *Piacok a főtéren – Helyi kormányzás és szolgáltatás-szervezés*, KSZK ROP 3.1.1. Programigazgatóság, Budapest, 2007.
- HORVÁTH M. Tamás, *Urbanizáció-igazgatás és pénzügyi föderalizmus*, Tér és Társadalom, 22. évfolyam, 2008/1., 125-139.
- HUTTER Brigitta – PILLER Zsuzsanna, *Önkormányzatok által adott támogatások kezelése az adósságrendezési eljárásban*, Csőd Felszámolás Válság, 2011/2. szám

- INKEI-FARKAS Márton, *Új ellenség a végeken – Szigetvár Város adósságrendezési eljárásáról*, Jegyző és Közigazgatás, 2010/5., XII. évfolyam
- JÁNOSSY Dániel, *A költségvetési fegyelem biztosítása külföldön és itthon*, Pénzügyi Szemle, 2008/2. szám
- JÓKAY Károly, *Az önkormányzatok mérlegen kívüli „rejtett” illetve számított kötelezettségvállalásai empirikus kutatásai*, Vitairat, 2007. október 6.
- JÓKAY Károly, *Adósságrendezési eljárások száma*, Önkormányzati Pénzügy 1. évfolyam, 2008. december
- JÓKAY Károly, *Adósságrendezési eljárás elkerülése*, Önkormányzati Pénzügy 1. évfolyam, 2008. december
- JÓKAY Károly, *Hitelezői bizalom az önkormányzatok felé*, Önkormányzati Pénzügy 1. évfolyam, 2008. december
- JÓKAY Károly, *Önkormányzati adósságrendezés 1996-2008: eddig mi történt?* Önkormányzati Pénzügy 1. évfolyam, 2008. december
- JÓKAY Károly – OSVÁTH László – SÓVÁGÓ György – SZMETANA György, *Az önkormányzati adósságrendezések oknyomozása 1996-2003.*, Ige Tanácsadó Kft., Budapest, 2004.
- JÓKAY Károly – VERES-BOCSKAY Katalin, *Egy igazi hungarikum: az önkormányzati adósságrendezési eljárás*, Pénzügyi Szemle, 2009., LIV. évfolyam, 1. szám, 111-125.
- JUHÁSZ László, *A magyar fizetéseképtelenségi jog kézikönyve*, Novotni Kiadó, Miskolc, 2010.
- JUHÁSZ László, *Csődjog (A csőd-, a felszámolás, a végelszámolás, a törlési eljárás és az önkormányzati adósságrendezési eljárás kérdései)* Egyetemi jegyzet, Pécsi Tudományegyetem, Pécs, 2002.
- JUHÁSZ László – VESZELEY Józsefné, *A csődeljárás, a felszámolás, a végelszámolás, a törlési- és adósságrendezési eljárás hatása a polgári peres és egyes nempertes eljárásokra*, Magyar Jog, 1997/4. szám
- KALTENBACH Jenő, *Az önkormányzati felügyelet*, Szerzői magánkiadás, Szeged, 1991.
- KARA Pál (szerk.), *Kézikönyv a helyi önkormányzatok polgármestereinek*, BM Kiadó, Budapest, 1995.

- KECSŐ Gábor, *A helyi adók jellemzői és a működtetett helyi adók négy külföldi jogrendszerben*. MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, Budapest, 2015/2.
- KECSŐ Gábor, *A helyi önkormányzatok gazdálkodásának egyes kérdései nemzetközi kitekintésben*. Új Magyar Közigazgatás, 2013, VI. évfolyam, 1. szám, 8-15.
- KECSŐ Gábor, *A helyi önkormányzatok gazdálkodásának reformja és az adósságrendezési eljárás módosításai*. Új Magyar Közigazgatás, 2013, VI. évfolyam, 7-8. szám, 26-36.
- KESZTHELYI Attiláné (alkotószerk.), *Önkormányzati képviselők kézikönyve – Az önkormányzati gazdálkodásról*, SALDO, Budapest, 2006.
- KING, David N., *Fiscal Tiers: The Economics of Multi-Level Government*, George Allen & Unwin, London, 1984.
- DR. KISS Pál, „Államtalanítás és/vagy önkormányzaterősítés” falun? Jegyző és Közigazgatás, XVII. évfolyam, 2. szám, 2015. március-április, 5-7.
- KOPÁNYI Mihály – VIGVÁRI András, *Az önkormányzati szektor forrásbevonó képességének növelésével kapcsolatos gazdaságpolitikai kérdések*, Pénzügyi Szemle, 2003/11.
- KORNAI János, *Bevezetés A puha költségvetési korlát című kötethez*, Közgazdasági Szemle, LXI. évfolyam, 2014. július-augusztus, 845-897.
- KORNAI János, *A puha költségvetési korlát*, Kalligram Kiadó, 2014.
- KORNAI János – MASKIN, Eric – GERARD, Roland, *Puha költségvetési korlát I.*, Közgazdasági Szemle, LI. évfolyam, 2004. július-augusztus, 608-624.
- KORNAI János – MASKIN, Eric – GERARD, Roland, *Puha költségvetési korlát II.*, Közgazdasági Szemle, LI. évfolyam, 2004. szeptember, 777-809.
- KOVÁCS Gábor, *A magyarországi helyi önkormányzatok hitelfinanszírozása a válság tükrében*, In: „Válság közben, fellendülés előtt” Kautz Gyula Emlékkonferencia (2010. június 1.) elektronikus formában megjelenő kötete (2010)
- KOVÁCS Katalin – SOMLYÓDYNÉ PFEIL Edit (szerk.), *Függőben – Közzolgáltatás-szervezés a kistéleplések világában*, KSZK ROP 3.1.1. Programigazgatóság, Budapest, 2008.
- KOVÁCS Levente, *Adatok és tendenciák az önkormányzati hitelezés területén*, Jegyző és Közigazgatás, 2012. XIV. évfolyam, 3. szám, 21-23.
- KUN László, *A megyei önkormányzat pénzügyi helyzete és jövője*, Jegyző és Közigazgatás, 2011. XIII. évfolyam, 2. szám, 36-37.

- KUSZTOSNÉ NYITRAI Edit – JÓKAY Károly – LAKY Csaba – SZMETANA György, *A helyi önkormányzatok adósságrendezési eljárása I.*, Város fM Kft., Budapest, 1996.
- KUSZTOSNÉ NYITRAI Edit, *A helyi önkormányzatok adósságrendezési eljárásának gyakorlati kérdései*, In: HERBST Árpád–SZEGVÁRI Péter, *Adósságrendezés az önkormányzatoknál*. Századvég kiadó, Budapest, 1996.
- KUSZTOSNÉ NYITRAI Edit (szerk.), *A helyi önkormányzatok és pénzügyeik*, Consulting, Budapest, 1998.
- KÜPPER, Herbert, *A helyi önkormányzatok*, In: JAKAB András (szerk.), *Az Alkotmány kommentárja*, Osiris Kiadó, Budapest, 2009.
- LANE, Jan-Erik, *The Public Sector: Concepts, Models and Approaches*, Sage, London, 1995.
- LENTNER Csaba, *A magyar önkormányzatok adósságkonszolidációja*, Pénzügyi Szemle, Budapest, 2014/3. 330-344.
- LENTNER Csaba, *Közpénzügyek és Államháztartástan*, Nemzeti Közszolgálati és Tankönyvkiadó, 2013.
- LOCKWOOD, Benjamin B., *The political economy of decentralization*, In: AHMED, Ehtisham-BROSIO, Giorgio (eds.) *Handbook of Fiscal Federalism*, Edward Elgar, Cheltenham, 2006., 33-60.
- LÓRÁNT Zoltán, *Gazdálkodás az államháztartás helyi szintjén*, Pénzügyi Szemle, 2007/1.
- LÓRÁNT Zoltán, *Utak és tévutak – tények, adatok a helyi önkormányzati gazdálkodásról*, Pénzügyi Szemle, 2010. év 55. évfolyam 3. szám, 622-640.
- MAGYARY Zoltán, *A közigazgatás szerepe a XX. sz. államában. A magyar közigazgatás szervezete működési rendje és jogi rendje*, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1942.
- MUSGRAVE, Richard Abel, *The Theory of Public Finance*, McGraw-Hill, New York, 1959.
- MUSGRAVE, Richard Abel – MUSGRAVE, Peggy B., *Public Finance in Theory and Practice*, McGraw-Hill, New York, 1989.
- NAGY Pongrác, *Mindenkinek: A rendszerváltás gazdaságpolitikája*, Akadémia Kiadó, Budapest, 2004.

- NEMEC, Juraj – WRIGHT, Glen, *Közösségi pénzügyek: Elmélet és gyakorlat a közép-európai átmenetben*, Aula Kiadó, 2000., In.: HORVÁTH M. Tamás: *Közösségi pénzügyek a politikai rendszerekben*
- OATES, Wallace E., *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace Jovanovich, New York, 1972.
- OLSON, Mancur, *The principle of „fiscal equivalence”: The division of responsibilities among different levels of government*, American Economic Review, 1969., 59, 479-487.
- P. KISS Gábor, *Új fiskális intézményi megoldások szimulációja: útlevel vagy fűgefalevel*, Pénzügyi Szemle, 2. szám, 371-385., 2007.
- PÁLNÉKOVÁCS Ilona, *Az önkormányzati rendszer és a területi közigazgatás átalakulása 2010-2013.*, MTA, Budapest, 2014/02.
- PÁLNÉ KOVÁCS Ilona, *Helyi kormányzás Magyarországon*, Dialóg Campus, Budapest-Pécs, 2008.
- PÉTERI Gábor, *Decentralizáció: akadály vagy lehetőség?* In: HORVÁTH M. Tamás (szerk.), *Nézetek és látszatok. Decentralizáció a pénzügyi környezet szemszögéből*, Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest, 2007.
- PÉTERI Gábor, *Decentralisation under fiscal pressure. Local government finances in Hungary*. In: SEVIC, Zeljko, *Local public finance in Central and Eastern Europe*, Edward Elgar, Cheltenham, 2008.
- PÉTERVÁRI Zsolt, *Adósságrendezés: egy új felzárkózási modell alapja 1.*, Egyenlítő, 2011., 9. évfolyam, 2. szám, 20-29.
- PÉTERVÁRI Zsolt, *Adósságrendezés: egy új felzárkózási modell alapja 2.*, Egyenlítő, 2011., 9. évfolyam, 3. szám
- REGULSKI, Jerzy, *Local Government Reform in Poland: An Insider's Story*, OSI/LGI, Budapest, 2003.
- SAMUELSON, Paul A. – NORDHAUS, William D., *Közgazdaságtan*, Akadémiai Kiadó, Budapest, 2005.
- SÁRLÓS Béla, *Közigazgatás és hatalompolitika a dualizmus rendszerében*, Akadémiai Kiadó, Budapest, 1976.
- SÁRI János – SOMODY Bernadette, *Alapjogok. Alkotmánytan II.*, Osiris Kiadó, Budapest, 2008.

- PROF. EMERITUS DR. SÁRKÖZY Tamás DSc, *Magyarország kormányzása 2010-2014, Új Magyar Közigazgatás*, Wolters Kluwer Kft., 2015. június, 8. évfolyam 2. szám, 1-7.
- SIVÁK József, *Az állam szerepe és funkciói*, In: SIVÁK József – VIGVÁRI András, *Rendhagyó bevezetés közpénzügyek tanulmányozásába*, CompLex, Budapest, 2012.
- SIVÁK József – VIGVÁRI András: *Rendhagyó bevezetés közpénzügyek tanulmányozásába*, CompLex, Budapest, 2012.
- SÓVÁGÓ László, *Aki jobban teljesít, megbüntetik*, Népszabadság, 2013. november 27., 12.
- STIGLITZ, Joseph E., *A kormányzati szektor gazdaságtana*, KJK KERSZÖV, Budapest, 2000.
- SWIANNIEWICZ, Pawel Krzysztof (ed.), *Consolidation or fragmentation? The Size of Local Governments in Central and Eastern Europe*, OSI/LGI, Budapest, 2002.
- SZALAI Ákos, *Fiskális föderalizmus. Áttekintés.*, Közgazdasági Szemle, 2002., 5. szám, 424-440.
- SZAMEL Katalin, *A megyerendszer fejlődésének története Magyarországon*, ÁSZI, Budapest, 1981. Állam és Igazgatás, 1989/9. 812-856.
- SZENTE Zoltán, *Local Government in Hungary: A Creeping Centralization?* In: PANARA, Carlo and VARNAY, Michael (eds.), *Local Government in Europe: The 'fourthlevel' in the EU Multilayered System of Governance*, Routledge, London, 2013., 151-182.
- SZIMONCSIKNÉ dr. Laza Margit, *A nemzeti vagyonról szóló törvény önkormányzati vonatkozásai*, Jegyző és Közigazgatás, 2012. XIV. évfolyam, 1. szám, 15.
- SZOBOSZLAI György, *A középszintű (járásivárosi) területi igazgatás és társadalmi környezet*. MTA-ÁJTI, Budapest, 1973.
- SZÖLLŐSI Lajos, *Adósságok csapdájában*, Jegyző és Közigazgatás, 2008. X. évfolyam, 5. szám, 60.
- SZÖLLŐSY Ferenc, *Az önkormányzati vagyongazdálkodás jövője*, Jegyző és Közigazgatás, 2008. X. évfolyam, 1. szám, 12.
- TER-MINASSIAN, Teresa – CRAIG, Jon, *Control of subnational government borrowing in Fiscal Federalism in Theory and Practice* (Chapter 7.), 1997.
- TIEBOUT, Charles Mills, „*A Pure Theory of Local Expenditures*”, *The Journal of Political Economy*, 1956., Vol. LXIV. Oct., no. 5., 416-424.



- TIEBOUT, Charles Mills, *'An economic theory of decentralization' in NBER Public Finance: Needs, Sources and Utilization*, Princeton, Princeton University, 1961.
- TOMORI Erika – ZRÓNIK Edina – NOVÁK Tamás, *Az önkormányzati adósságrendezési eljárás egyes gyakorlati kérdései*, Közbeszerzési Szemle, 2011. július-augusztus, 7-8. szám
- ÚJHÁZI Miklós, *A fürdővíz és a gyerek*, Jegyző és Közigazgatás, 2012. XIV. évfolyam, 1. szám, 9.
- VAS György, *Az önkormányzatok pénzügyi helyzete*, Új Magyar Közigazgatás, 2012. december, 4. évfolyam 12. szám, 2-6.
- VASVÁRI Tamás, *Az önkormányzatok 2011. évi gazdálkodása adósságszolgálatuk kiszorító hatásának tükrében*, Pénzügyi Szemle, 2013., 58. évfolyam, 3. szám, 310-335.
- VÁGI Gábor, *Magunk uraim. Válogatott írások településekről, tanácsokról, önkormányzatokról*, Gondolat, Budapest, 1991.
- VÁRNAY Ernő, *Az államháztartás joga*, In: FÖLDES Gábor (szerk.), *Pénzügyi jog*,
- VEREBÉLYI Imre (szerk.), *A helyi képviselők és polgármesterek kézikönyve*, Deák Ferenc Alapítvány, Budapest, 1991.
- VEREBÉLYI Imre (szerk.), *A tanácsigazgatás önkormányzati megújulása*, Budapest, ÁSZI, 1987.
- VIGVÁRI András, *A magyarországi települési önkormányzatok helyzete*, Budapest Bank tanulmányok, 17. Budapest, 1994.
- VIGVÁRI András, *Atipikus önkormányzati eladósodás Magyarországon*, Közgazdasági Szemle, LVI. évfolyam, 2009. július-augusztus, 709-730.
- VIGVÁRI András (szerk.), *Félúton. Tanulmányok a helyi önkormányzatok finanszírozási rendszerének továbbfejlesztési lehetőségeiről*, TÖOSZ-TIMP Kft., Budapest, 2005.
- VIGVÁRI András, *Finanszírozási reform vs. feladattelepítés. Néhány szempont az önkormányzati rendszer reformjához*, Magyar Közigazgatás, 2006., LVI. évfolyam, 3-4. szám, 232-247.
- VIGVÁRI András, *Hatékony és teljesítmény az önkormányzati vagyongazdálkodásban*, Új Magyar Közigazgatás, 2012. december, 4. évfolyam 12. szám, 7-14.
- VIGVÁRI András, *Megtelt-e a konfliktuskonténer?* Pénzügyi Szemle, 2010. év 55. évfolyam 3. szám, 465-487.

- VIGVÁRI András, *Néhány javaslat a kialakítandó önkormányzati pénzügyi rendszerrel kapcsolatban*, Új Magyar Közigazgatás, 2011. október, 4. évfolyam 10. szám, 38-42.
- VIGVÁRI András, *Pénzügyi kockázatok az önkormányzati rendszerben*, ÁSZ tanulmány, 2009.
- VIGVÁRI András, *Pénzügy(rendszer)tan*, Akadémia, Budapest, 2008.
- WILLIAMSON, John, *Latin American Adjustment: How Much has Happened*, Washington, D.C., Institute for International Economics, 1990.
- ZSIGA László, *Felszámolási technikák*, Jegyzet felszámolási és vagyonszervezési szak I. félév.
- ZSUGYEL János (szerk.), *A közpénzügyek nagy kézikönyve*, Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft., Budapest, 2009.

## Felhasznált elektronikus források

- Az Állami Számvevőszék 1161. számú jelentése a Heves Megyei Önkormányzat pénzügyi helyzetének ellenőrzéséről [43/2], 2011. december, 12-13.  
<http://www.asz.hu/jelentes/1161/jelentes-a-heves-megyei-onkormanyzat-penzugyi-helyzetnek-ellenorzeserol-43-2/1161j000.pdf>
- Az Állami Számvevőszék 1282. számú összegzése a helyi önkormányzatok pénzügyi helyzetének és gazdálkodási rendszerének 2011. évi ellenőrzéseiről, 2012. április  
<http://www.asz.hu/jelentes/1282/osszegzes-a-helyi-onkormanyzatok-penzugyi-helyzetnek-es-gazdalkodasi-rendszerenek-2011-evi-ellenorzeseirol/1282j000.pdf>
- Az Állami Számvevőszék 9819. számú jelentése a jelentős hitelállománnyal, vagy forráshiánnyal rendelkező egyes helyi önkormányzatok gazdálkodásának ellenőrzéséről,  
<http://www.asz.hu/ASZ/jeltar.nsf/0/C04477B63793F1D8C1256CB10044D62A?OpenDocument>
- An Overview of Chapter 9 of the Bankruptcy Code: Municipal Debt Adjustments [Jones Day (August 2010)]  
<http://www.jonesday.com/an-overview-of-chapter-9-of-the-bankruptcy-code-municipal-debt-adjustments-08-15-2010/>
- Pankrotiseadus <https://www.riigiteataja.ee/akt/PankrS> (2013. március 15-i letöltés)
- Maksātne spējas likums <http://likumi.lv/doc.php?id=214590> (2013. március 15-i letöltés)
- Local Government: Municipal finance Management Act (Act 56 of 2003)  
<http://s3.amazonaws.com/cope/Municipal-Finance-Managment-Act-MFMA.pdf>  
(2013. március 15-i letöltés)
- Az idén indult a legtöbb önkormányzati csődeljárás  
[http://hvg.hu/gazdasag.hazai/20101109\\_2010\\_onkormanyzat\\_csodeljaras](http://hvg.hu/gazdasag.hazai/20101109_2010_onkormanyzat_csodeljaras)
- Az ÖKOTÁM konstrukció  
[http://www.localinfo.hu/?module=news\\_archive&action=show&nid=120665](http://www.localinfo.hu/?module=news_archive&action=show&nid=120665)
- Esztergom elkerülte az újabb adósságrendezést  
<http://nepszava.hu/cikk/1022367-esztergom-elkerulte-az-ujabb-adossagrendezest>
- United States Bankruptcy Code – Chapter 9, Municipality Bankruptcy

<http://www.uscourts.gov/FederalCourts/Bankruptcy/BankruptcyBasics/Chapter9.asp>

x

- Újabb csődhullám mélyítheti a válságot  
[http://hvg.hu/gazdasag/20111115\\_JPMorgan\\_JeffersonCounty\\_csd](http://hvg.hu/gazdasag/20111115_JPMorgan_JeffersonCounty_csd)
- ÁRVAI András, *Falu végén kurta fürdő*, (2011) [http://www.6b.hu/Furdo\\_Gelsen](http://www.6b.hu/Furdo_Gelsen)
- BALOGH Mária, *Szűk esztendők után Bakonszeg bőségre vágynak*,  
<http://mno.hu/migr/szuk-esztendok-utan-bakonszeg-bosegre-vagyik-818452>
- BORSODI Attila, *Nyolc település menekül a csődtől*, 2010. december 13., 2-3.  
[http://mno.hu/migr\\_1834/nyolc\\_telepules\\_menekul\\_a\\_csodtol-200237](http://mno.hu/migr_1834/nyolc_telepules_menekul_a_csodtol-200237)
- CSÜRÖS Gabriella, *A helyi önkormányzatok és az alkotmány a pénzügyi jog aspektusából*, Debreceni Jogi Műhely, 2006. (III. évfolyam) 2. szám  
[http://www.law.klte.hu/jogimuhely/02\\_hun\\_index.htm](http://www.law.klte.hu/jogimuhely/02_hun_index.htm)
- ÉBER Sándor, *Huszonkét el nem adósodott város vezetői fejüket verik a falba*, Világ-gazdaság Online, 2014. január 24. <http://www.vg.hu/velemenyt/jegyzet/huszonket-el-nem-adosodott-varos-vezetoi-fejuket-verik-a-falba-420179>
- GAZSÓ István–DR. KOVÁCS Róbert–DR. SZUCHY Róbert, *Látens önkormányzati csődök? Önkormányzati fizetési hajlandóság*, Budakeszi, 2008. augusztus, 15.  
[http://www.localmonitoring.eu/data/file/upload/KutJelentASZ\\_20080922\\_2400corr.pdf](http://www.localmonitoring.eu/data/file/upload/KutJelentASZ_20080922_2400corr.pdf)
- HAYNES, David, *What is Chapter 9 Bankruptcy?*  
<http://bankruptcy.about.com/od/Bankruptcy-Chapters/a/What-Is-Chapter-9-Bankruptcy.htm>
- KIMHI, Omer, *Chapter 9 of the Bankruptcy Code: A solution in search of a Problem*,  
<http://weblaw.haifa.ac.il/he/Faculty/Kimhi/Publications/Chap.%209%20-%20final%20version.pdf>
- KNOX, John & LEVINSON, Marc A., *Municipal Bankruptcy: Avoiding and Using Chapter 9 in Times of Fiscal Stress*. Orrick, Herrington & Sutcliffe, LLP., 2009.  
<http://www.orrick.com/Events-and-Publications/Documents/1736.pdf>
- MANNINGER Jenő – VÍGH László, *Pénzosztás iskolafejlesztés címén politikai lojalitás szerint?! Országgyűlési interpelláció*, 2008. szeptember 10.  
[http://manningerjeno.hu/index.php?option=com\\_content&view=article&id=16:posztiskolafejlesztcn-politikai-lojalitszerint&catid=15:parlament&Itemid=55](http://manningerjeno.hu/index.php?option=com_content&view=article&id=16:posztiskolafejlesztcn-politikai-lojalitszerint&catid=15:parlament&Itemid=55)
- MATKOVICH Ilona, *A nagy termálbiznisz* (2012)

<http://magyarnarancs.hu/gazdasag/a-nagy-termalbiznisz-79084>

- MILLER, Judith Greenstone & HAGE, Paul R., *Guide to Chapter 9 of the bankruptcy code: What you need to know*

<http://www.craigslist.com/article/20130718/NEWS/130719788/guide-to-chapter-9-of-the-bankruptcy-code-what-you-need-to-know>

- VIGVÁRI András, *Önkormányzati pénzügyek. Hazai kihívások és nemzetközi példák*, Állami Számvevőszék Kutatóintézete, Budapest, 2011. Kézirat, 116.

[www.asz.hu/tanulmanyok/2011](http://www.asz.hu/tanulmanyok/2011)

## Felhasznált jogszabályok

1840. évi XXII. törvénycikk a csődületről
1848. évi XVI. törvénycikk a megyei hatóság ideiglenes gyakorlatáról
1870. évi XLII. törvénycikk a köztörvényhatóságok rendezéséről
1881. évi XVII. törvénycikk a csődtörvény
1886. évi XXI. törvénycikk a törvényhatóságokról
1949. évi XX. törvénya Magyar Népköztársaság Alkotmányáról
1950. évi I. törvény a helyi tanácsokról
1952. évi III. törvény a polgári perrendtartásról (Pp.)
1954. évi X. törvény a tanácsokról
1971. évi I. törvény a tanácsokról
1978. évi IV. törvény a Büntető Törvénykönyvről
1986. évi 11. törvényerejű rendelet a felszámolási eljárásról
1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról szóló (Ötv.)
1990. évi C. törvény a helyi adókról
1991. évi XVIII. törvény a számvitelről(Szt.)
1991. évi XXXIII. törvény az egyes állami tulajdonban lévő vagyontárgyak önkormányzatok tulajdonába adásáról
1991. évi II. törvénya csődeljárásról és a felszámolási eljárásról
1992. évi XXXVIII. törvény az államháztartásról (Áht.)
1993. évi XVII. törvénya büntető jogszabályok módosításáról
1996. évi XXV. törvény a helyi önkormányzatok adósságrendezési eljárásáról (Har.)
1996. évi CXXIV. törvény a Magyar Köztársaság 1997. évi költségvetéséről
1997. évi XV. törvény a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt egyezmény kihirdetéséről
1997. évi CXXXV. törvény a helyi önkormányzatok társulásairól és együttműködéséről
1997. évi CXLVI. törvénya Magyar Köztársaság 1998. évi költségvetéséről
2000. évi C. törvény a számvitelről
2001. évi LXIV. törvény a kulturális örökség védelméről
2004. évi CVII. törvény a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról
2004. évi CXXXV. törvény a Magyar Köztársaság 2005. évi költségvetéséről

2006. évi CIX. törvény a kormányzati szervezetalkítással összefüggő törvénymódosításokról
2007. évi LXXXII. törvény egyes jogszabályok és jogszabályi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről
2009. évi LXXXV. törvény a pénzforgalmi szolgáltatás nyújtásáról
2010. évi CXXVI. törvény a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról
- Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)
2011. évi XC. törvény a helyi önkormányzatok adósságrendezési eljárásával összefüggő egyes törvények módosításáról
2011. évi CVII. törvény a közbeszerzésekről (Kbt.)
2011. évi CLIV. törvénya megyei önkormányzatok konszolidációjáról, a megyei önkormányzati intézmények és a Fővárosi Önkormányzat egyes egészségügyi intézményeinek átvételéről
2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól (Mötv.)
2011. évi CXCIV. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról (Gst.)
2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról (Áht.)
2011. évi CXCVI. törvénya nemzeti vagyonról(Nvtv.)
2011. évi CCI. törvény egyes törvények Alaptörvénnyel összefüggő módosításáról
2012. évi XXXVIII. törvény a települési önkormányzatok fekvőbeteg-szakellátó intézményeinek átvételéről és az átvételhez kapcsolódó egyes törvények módosításáról
2012. évi XCIII. törvénya járások kialakításáról, valamint egyes ezzel összefüggő törvények módosításáról
2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről
2012. évi CXVII. törvény az igazságügyi és közigazgatási tárgyú törvények módosításáról
2012. évi CCIV. törvény Magyarország 2013. évi központi költségvetéséről
2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről
2013. évi CCIII. törvénya Magyarország 2014. évi központi költségvetését megalapozó egyes törvények módosításáról
2013. évi CCXXX. törvény Magyarország 2014. évi központi költségvetéséről

2013. évi CCXLIII. törvény az egyes igazságügyi, jogállási és belügyi tárgyú törvények módosításáról
2014. évi XXXIX. törvény az egyes törvényeknek a költségvetési tervezéssel, valamint a pénzügyi és a közüzemi szolgáltatások hatékonyabb nyújtásával összefüggő módosításáról
2014. évi XCIX. törvény Magyarország 2015. évi központi költségvetésének megalapozásáról
2014. évi C. törvény Magyarország 2015. évi központi költségvetéséről
2015. évi CXLIII. törvény a közbeszerzésekről
- 95/1996. (VII.4.) Kormányrendelet a helyi önkormányzatok adósságrendezési eljárásáról szóló 1996. évi XXV. törvény végrehajtásának egyes kérdéseiről
- 38/2000. (X.31.) AB határozat
- 258/2011. (XII.7.) Kormányrendelet a megyei intézményfenntartó központokról, valamint a megyei önkormányzatok konszolidációjával, a megyei önkormányzati intézmények és a Fővárosi Önkormányzat egészségügyi intézményeinek átvételével összefüggő egyes kormányrendeletek módosításáról
- 366/2011. (XII.30.) Kormányrendelet a hitelintézetek likviditási szintjének meghatározásáról, valamint devizapozícióbeli lejáratilosszhangjának szabályozásáról
- 218/2012. (VIII. 13.) Kormányrendelet a járási (fővárosi kerületi) hivatalokról
- 35/2013. (XI.22.) AB határozat a helyi önkormányzatok adósságrendezési eljárásáról szóló 1996. évi XXV. törvény 25. § (3) bekezdése egyes rendelkezései alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről, valamint a folyamatban lévő ügyben történő alkalmazásának kizárásáról
- 10/2014. (II.19.) BM rendelet az adósságkonszolidációban részt nem vett települési önkormányzatok fejlesztési támogatásáról
- 66/2015. (III.30.) Kormányrendelet a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a járási (fővárosi kerületi) hivatalokról



## SUMMARY

During my research of the questions of the Hungarian local governments' debt settlements, consolidation of debts and settling of debts I set this as a target through complex way, from monetary, judiciary aspects, and in the course of this my proposed hypothesis were certified.

During the research I set as a hypothesis that the central regulation after the change of the regime led an open road to the enterprises and generative investments of the local governments. Subsequent upon the loss-making management the state budget did not have liability. Coming forward in the year of 1995 – badly concerning some local governments – the monetary-economical difficulties compelled the Parliament to settle debts.

During my investigations it was proved that after the change of the regime in the sector of local governments a huge, unsatisfied investment claim was piled and financing it from current incomes was not possible. After the local government law made the local governments market engagement possible including all forms of debt transactions the local governments took advantages of these and tried to solve their investment claims mainly with borrowings (also with bond issue in the middle of year 2000). Therefore, a part of the local governments became financially unfeasible.

Those mentioned above launched the process that led to the elaboration of the process of the debt settlement of the local governments. According to the first concept it was intended to apply the rules of the business entity to local governments. In time it was foreseen that because of the special situation of the local governments bankruptcy law can not be applied or equivalent legal act can not be composed. Namely the local governments are bound to supply the obligatory fundamental tasks during the process, together with the insurance of exquisite enforcement of the local governments' claims. Whereupon the Parliament constituted a distinct law to control the problem.

During my research I set as a hypothesis that the preparators of the law did not take as European regulation, but the 9th chapter of the Bankruptcy Act of the United States that is in effect since 1978. This home – made concept and the following enactment had been a wrong move that was tried to redeem by the regulations of years of 2010.

During my researches my hypothesis, mentioned above was proved to be right. The law about the process of the debt settlement of the local governments was based on

American basis. It did not live up to expectations and it was proved by that the Government passed a regulation by 2010, that had been applied by European states since 1990: by strict, central regulations was prevented the irresponsible debt financing, hereby the indebtedness.

From these it is evident that the central regulations concerned to put the lid and rationalize the debts did not fulfil its function till 2010. The local governments assumed commitments those were beyond their financial capacity so the central debt settlement became inevitable. Naturally it was not because the local governments' mass bankruptcy would have created unforeseeable state budget problems but because without consolidation in due of the introduction of the new financing system two-third of the local hungarian governments should have initiated the process of the debt settlement.

After two decades the system adopted an adverse. From the 1st January, 2013, after the measure preparation and establishment was founded the local government system. This new financing system broke with the former normative supporting system and put the assignment finance in the center, in order to divide the obligatory local government tasks from local tasks.

Furthermore, during the research I set as hypothesis that the government implemented the local Government's debt consolidation between 2011-2014 that overruled the debt settlement law because those local governments were consolidated who had managed irresponsibly till that time and because of the consolidation they avoided debt settlement. I have also presumed that by the consolidation of the local governments the real aim of the Government was to perform a centralisation without opposition.

According to the governmental communication the local governments monetary status and feasibility was moving at the edge of impossibility by 2010. They could not get rid of their debt stock that was swollen significantly and could not balance their budget. In due to this the massive debt settlement procedures would have neglected the supply of the public function; societal conflicts would have been generated that would have been equal to state bankruptcy. On the basis of these the Government argued for the alteration of the financing of the local governments' monetary system by the insupportability of the system, by its forthcoming collapse, the more and more threatening massive debt settlement procedures, as well as the opportunity of the threatening sovereign default.

Before the consolidation of the local governments debt holdings was the local government's 40 percent, that was half of the of the State Budget's rate. According to this the local subsystem was not at the edge of bankruptcy at all.

The rate of the indebtedness of the local governments (5% of the GDP in 2011 that meant 1196 billion forints) was far from such severity that was stated because it concerned mainly the municipal local governments of huge capacity, with the ability of offering bonds. The shortage of 70 billion forints from 1200 billion forints was only from settlements under 3000 residents; the huge part of the shortage was cumulated on bigger settlements. If the shortage is correlated to the growth of the state debt the local governments' shortage seemed „trivial”.

On the other hand it is obvious that the number of local governments, got under debt settlement process between 1996-2015 is evanescent because 2.2 percent of the local governments was concerned and only 1.5 percent of Hungary's residents. It proves that we can not talk about massive debt settlement process.

On the basis, mentioned above it is clear that the decentralisation could be financed. There is not about the fact that the government rehabilitated the local governments by the method of soft budget limits and avoided the state bankruptcy this way but the government centralised the local system in a way that with its one hand donated the local governments by taking out their debts (simply by regrouping), and took away everything they had fought in the past quarter of century: dealing with local affairs on the spot.

The comprehensive conversion of the local governments – by the Constitution and fundamental laws – and the main goal of the consolidation of debts was the centralisation that evidently led to the significant decrease of the functions of the local governmental system, drastical tapering its latitude, together with the loss of its separateness.

In the reflection above the debt consolidation of local governments' that was officially stated as governmental goal, set up a new model that is more „the interpretation of the state” than local government.

On the whole I was led to the conclusion that the Hungarian local governments' debt consolidation between 2011-2014 was not the recent manifestation of the soft budget limits only a single rescue that based – on the Constitution and fundamental laws – the hard budget limit based on state centralisation, in a favorable political period.