

PATAKI JÁNOS ISTVÁN

Az önkormányzatok fizetéseképtelenségi helyzete

I. Bevezetés

A téma aktualitását mi sem hangsúlyozhatja jobban, mint egy idézet Tállai Andrástól a Belügyminisztérium önkormányzatokért felelős államtitkárától: „Nem egy-egy önkormányzati típusra jellemző a csődközeli helyzet, hanem majdhogynem a teljes önkormányzati rendszerre; ezen belül is a megyei önkormányzatok vannak a legnagyobb gondban, harmaduk komoly problémákkal küzd¹”.

Napjainkig közel 50 önkormányzat jelentett fizetéseképtelenséget, azaz köznyelven szólva csődöt az egy főre jutó kötelezettségvállalás állománya jelentős (2010. évi adatok alapján a rekorder az a település ahol ennek összege 1.102.314 Ft.- / fő), valamint mivel az önkormányzatok által felvett deviza alapú hitelek száma jelentős, a kötelezettség állomány nem csökken. „Közgazdasági nézőpontból csőd, csődeljárás az, „midőn az adós több hitelezőjét nem képes teljesen kielégíteni, akkor vagyonát bírói közbenjárással a hitelezők közt követeléseik arányában kell felosztani².” Ezt az eljárást nevezik csődeljárásnak, magát az intézményt csődnek, a jogot pedig, amely azt szabályozza, csődjognak. A szűkebb értelemben vett csődjog a fizetéseképtelenség szabályait tartalmazza, ide a csődeljárás és a felszámolási eljárás, valamint az önkormányzatok adósságrendezési eljárása tartozik. Az önkormányzatok olyan intézmények, melyek az államlét alapjait alkotják, továbbá a helyi közügyek intézését biztosítják, a köz, a közjó érdekében végeznek tevékenységet, egyes esetekben közfeladatokat látnak el. Jellemzője a területnek továbbá, hogy az önkormányzatok jelentős vagyontömeggel rendelkeznek, sokrétű gazdasági tevékenységet folytatnak, elsődleges céljuk a közfeladatok ellátása. Az önkormányzatok olyan közjogi jogalanyok, amelyek törvényben meghatározott közfeladatok ellátását végzik, és a feladataik végrehajtásához közhatalmi eszközökkel ruházzák fel őket. Az önkormányzatok, mint jogalkotók, jogalkalmazók, helyi közfeladatok és hatósági feladatok ellátói, tulajdonosok és vagyongazdálkodók, munkáltatók, illetőleg vállalkozási tevékenységet végzők, valamint a közösségi jogszabályok címzettjei lehetnek, és ebből többletfeladataik, jogaik és kötelezettségeik származnak. Az önkormány-

¹ TÁLLAI ANDRÁS: *Belügyminisztérium önkormányzati államtitkár*. Duna Televízió, 2011. március 11.

² APÁTHY ISTVÁN: *A magyar csődjog rendszere*. Budapest, Eggenbenger-féle Könyvkereskedés, 1887. 77. p.

zatot jogutód nélkül nem lehet felszámolni, így a vizsgált eljárás keretein belül nem lehet kivezetni a gazdaságból, nem lehet elvágni további szereplésüket, ugyanakkor az állami normatívák alapján rendszeres bevétellel is rendelkeznek.

Az Európai Unióban az önkormányzatiság elve az európai integráció egyik pillére, a szubszidiaritás elvére támaszkodva. Léteznek meghatározott elvárások a tagállamok közigazgatási és önkormányzati rendszerét illetően. Csatlakozási feltétel volt Magyarországra számára az önkormányzatiság megvalósulása, az önkormányzati rendszer kiépítése és megfelelő működésének megteremtése. A Helyi Önkormányzatok Európai Chartája (melyhez Magyarország is csatlakozott mint aláíró) így fogalmaz preambulumban: „meggyőződve arról, hogy e jog legközvetlenebbül helyi szinten gyakorolható, meggyőződve arról, hogy csak tényleges feladatkörrel bíró helyi önkormányzatok biztosíthatnak egyszerre hatékony és az állampolgárokhoz közelálló igazgatást, tudatában annak, hogy a helyi önkormányzás védelme és megerősítése a különböző európai országokban fontos hozzájárulás a demokráciának és a hatalom decentralizálásának elvein alapuló Európa kialakításához, megerősítve azt, hogy mindez feltételezi olyan helyi önkormányzatok létezését, amelyeknek részét képezik a demokratikusan létrehozott döntéshozó szervek, és amelyek feladatainak és e feladatok gyakorlása módjának és eszközeinek, valamint mindezek megvalósításához szükséges forrásoknak a tekintetében széles körű autonómiával rendelkeznek”³

II. Előzmények, az örökség

Mindenképpen meg kell közelebbről is vizsgálnunk az elmúlt időszakot, különös tekintettel a rendszerváltás óta eltelt időszakra nézve, hiszen annak a több mint 20 évnek a hatásaival kell elsősorban kalkulálnunk. Magyarországon 3.194 helyi vagy települési önkormányzat van. A fővárosnak speciális kettős szerkezete van. A hazai önkormányzati rendszer továbbá még áll 19 megyéből, 23 megyei jogú városból, 274 városból, 146 nagyközségből és 2708 községből. A helyi önkormányzati szektor 2007. évi kiadásai a GDP 12,3 százalékát tették ki⁴.

Az 1990. évben létrejött egy új, a rendszerváltás utáni önkormányzati rendszer, mégpedig elsősorban az 1949. évi XX. törvény, azaz az Alkotmány által nyújtott alapelvek mentén. Az 1949. évi XX. törvény 12. § (2) bekezdése szerint: az állam tiszteletben tartja az önkormányzatok tulajdonát⁵. A IX. fejezet a Helyi Önkormányzatok címet viselte, és így részletes alkotmányi garanciákat adott, valamint a 44. § (C) bekezdés értelmében a jelen lévő képviselők kétharmados többséghez kötötte az Önkormányzati törvény módosítási lehetőségét, így egészen az elmúlt országgyűlési választásokig széles politikai konszenzust igényelt még egy esetleges módosítás törvénybe foglalása is, nem beszélve egy ilyen mélységű, szinte teljes szerkezeti reform kialakításáról, mint ami napjainkban zajlik. Az Alkotmánybíróság határozata már az 1991. évben kifejtette:

³ Helyi Önkormányzatok Európai Chartája, 1985.

⁴ KOVÁCS RÓBERT – VIGVÁRI ANDRÁS: *Lehetséges-e az önkormányzati rendszer korszerűsítése a pénzügyi válság közepette?* Vitairat. Complex Kiadó Kft., Budapest, 2008. 23. p.

⁵ 1949. évi XX. törvény, A Magyar Köztársaság Alkotmánya.

„a társadalmi tulajdon lebontása során a tulajdoni rendszert átalakító törvények az önkormányzatok tulajdonszerzését nem polgári jogi jogutódlással biztosítják, hanem az átalakulást az új tulajdoni rendszert kialakító törvényhozás valósítja meg, mindenkori gazdasági és politikai céljait követve.”⁶

Magyarország Alaptörvénye természetesen szintén alkotmányos garanciákat fogalmaz meg: 31. cikk (1) Magyarországon a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében helyi önkormányzatok működnek. A 32. cikk (1) bekezdés e pontja értelmében a helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között gyakorolja az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonost megillető jogokat. A 38. cikk (1) bekezdése kimondja, hogy az állam és a helyi önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon. A nemzeti vagyon kezelésének és védelmének célja a közérdek szolgálata, a közös szükségletek kielégítése és a természeti erőforrások megóvása, valamint a jövő nemzedékek szükségleteinek figyelembevétele. A nemzeti vagyon megőrzésének, védelmének és a nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodásnak a követelményeit sarkalatos törvény határozza meg.⁷ Nagyon fontos, hogy megjelenik az Alaptörvény szintjén, a felelős gazdálkodás fogalomköre, mert ebből eredően megjelenik a felelősség fogalma is a gazdálkodás, a vagyongazdálkodás relációjában kiemelve ennek jelentőségét. Relevánsnak tekinthető a vizsgált problémakör szempontjából, hogy megváltoznak az önkormányzati választási rendszerre vonatkozó szabályok. A felelős gazdálkodás tekintetében mindenképpen előnyösnek nevezhető, hogy nő a választási ciklus időtartama, hiszen ha hozzáteszünk azt, hogy minden önkormányzat vagyongazdálkodási stratégiát köteles kidolgozni, akkor láthatjuk, hogy az eddig jellemzően négy (de inkább csak három) évre történő tervezési gyakorlattal szakítania kell az önkormányzatok vezetésének. Különösen fontos, hogy az Alaptörvény és a kapcsolódó jogszabályok 2013. január 01. napjától egymással összhangban szabályozzák az önkormányzatok vagyonnal történő gazdálkodását.

Az önkormányzatok széles felelősségi köre mintegy törvényszerűen igényelte a közfeladatok ellátásához szükséges gazdasági alapok megteremtését. Ebben a folyamatban meghatározó szerepet játszott az önkormányzatok tulajdonhoz juttatása, amelynek alapvető forrását a rendszerváltozást követően lebontott állami tulajdon jelentette. Az önálló önkormányzati tulajdon a kialakuló önkormányzati autonómia rendkívül fontos összetevőjét képezte. Az önkormányzatok tényleges vagyonhoz juttatása, az állami tulajdon meghatározott tárgyainak az adott önkormányzat részére történő vagyontáradási folyamata két fő módszerrel, több lépcsőben zajlott le:

1. A vagyontárgyak egy része (pl.: főszabályként a tanácsok kezelésében volt állami ingatlanok, pénz- és értékpapírok) az 1990. szeptember 30. napján (azaz az 1990. évi helyi önkormányzati választások napján), helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény hatálybalépésével, tehát ex lege került önkormányzati tulajdonba.
2. A másik rész az egyes állami tulajdonban lévő vagyontárgyak önkormányzati tulajdonba adásáról szóló 1991. évi XXXIII. törvény, és a fővárosi, illetve megyei

⁶ 16/1991. (IV. 20.) AB határozat.

⁷ Magyarország Alaptörvénye.

vagyonátadó bizottságok által hozott hatósági döntések alapján került önkormányzati tulajdonba. Ide tartozott többek között az intézmények ingó vagyona, a tanácsi alapítású ingatlankezelő szervek kezelésében lévő lakások és nem lakás céljára szolgáló helyiségek (a hozzájuk tartozó állami tulajdonú földdel), továbbá a vagyonátadó bizottságok útján a közüzemek vagyona és a vízművek, illetve egyes műemlék ingatlanok és védett természeti területek.⁸

Az önkormányzatok számviteli nyilvántartásai szerinti (nettó) vagyona az APEH-SZTADI által feldolgozott költségvetési beszámolók alapján az 1991. évben 396,1 milliárd forintot tett ki. Az eszközökön belül a befektetett eszközök és a forgóeszközök aránya 79,1 % – 20,9 % volt. Az 1991. évben a tárgyi eszközök 82,3 százalékát (304,1 milliárd forint), a befektetett pénzügyi eszközök 2,4 százalékát (8,7 milliárd forint) képviselték az önkormányzati vagyonnak. Az arányok azt mutatják, hogy a vagyonátadások első évében tulajdonképpen az ingatlanok jelentették az önkormányzati vagyon döntő részét. A Vagyonátadó Bizottságok közreműködésével történő tulajdonjog átadások során (tanácsi vállalatok, üzemek, ingatlanok, ingóságok) az átadáskori értéket tartalmazó országos összesítés nem készült. A 2005. évben (15 év elteltével) az önkormányzatok nyilvántartás szerinti vagyona 9.860,9 milliárd forintot tett ki, ami közel huszonötszöröse az induláskor kimutatott vagyontömegnek (a kötelezettségekkel csökkentett önkormányzati vagyon értéke 9.164,3 milliárd forint volt). A befektetett eszközök és a forgóeszközök aránya 60,6 % – 39,4 % közötti megoszlást mutatott, így nemcsak a vagyon nagyságrendje, de (1991. év óta) annak belső szerkezete is nagymértékben megváltozott. A legnagyobb mértékű változás a forgóeszközökön belül a követeléseknél következett be, mivel a kezdeti 3,7 százalékos részarányról a 2005. évben már 30 % százalékos részarányt képviselt. A 2005. évben a tárgyi eszközök az önkormányzati vagyon 78,9 százalékát (7.238 milliárd forint) képviselték, míg a befektetett pénzügyi eszközök aránya 6 % (555,8 milliárd forint) volt (az induláskori állapothoz viszonyítva az önkormányzati vagyonon belül a befektetett pénzügyi eszközök aránya több mint kétszeresére nőtt). Az önkormányzatok vagyongyarapodása 2001-2003. évek között meredeken emelkedett, valamint ebben az időszakban az induló 3.504,8 milliárd forintról két év alatt 9.234,6 milliárd forintra nőtt. A vagyonváltozás növekménye meghaladta a 250 százalékot, ami jelentős és kedvező változást jelentett első ránézésre. A változás (növekedés) elsősorban a korábban érték nélkül nyilvántartott eszközöket érintette, az azoknak történő érték adása, azok felértékelése jelentős (forgalomképtelen) vagyonnövekedést okozott. Növelte a korábbi években kimutatott vagyon értékét az is, hogy a nyilvántartott ingatlanvagyon, egyes önkormányzatok – a piaci értékelés lehetőségével élve – felértékeltek és az új értékadatokkal növelten szerepeltették az éves beszámolóban. A felértékelés egyben azt is jelentette, hogy az érintett önkormányzatok jelentős mértékű hitelgarancia növekményt tudtak ilyen módon felmutatni, illetve egy esetleges kötvénykibocsátás alapjául is szolgált az így keletkezett könyv szerinti érték. Az értékelést nagymértékben elősegítette a 48/2001. (III. 27.) kormányrendelet, amely előírta, hogy az önkormányzatok legkésőbb 2003. január 01. napjáig kötelesek ingatlanvagyon-kataszterüket felülvizsgálni, és a rendelet mellékletei szerint azt módosítani, így

⁸ PATAKI JÁNOS ISTVÁN: *Vagyongazdálkodás*. Robinco Kft., Budapest, 2011., 58. p.

ha már úgyis fel kellett mérni, illetve az értékeket meg kellett határozni, akkor kézenfekvő megoldásként jelentkezett az átvezetés az analitikus nyilvántartásokba. A 48/2001. (III. 27.) kormányrendelet előírta, hogy „A kataszter elkülönítetten tartalmazza – törzsvagyon és egyéb vagyon szerinti bontásban – az ingatlanokra vonatkozó főbb adatokat, továbbá az ingatlanok számviteli nyilvántartás szerinti bruttó értékét.”⁹ Természetesen nem csak az ingatlanokat, hanem az egyéb eszközsorokat is érintette (általánosságban az 1–4. számlaosztályok, különös tekintettel az ingatlanok és kapcsolódó vagyoni értékű jogok sorra) a felértékelés. Napjainkban külön problémát jelent, hogy a 2000. évi C. törvény 57. § (2) bekezdésének értelmében: „Amennyiben az 53-56. § szerint alkalmazott leírások miatt az (1) bekezdés szerinti eszközök könyv szerinti értéke alacsonyabb ezen eszközök eredeti bekerülési értékénél és az alacsonyabb értéken való értékelés (immateriális javaknál, tárgyi eszközöknél a terven felüli értékcsökkenés, egyéb eszközöknél az értékvesztés elszámolás) okai már nem, illetve csak részben állnak fenn, az 53-56. § szerinti leírásokat meg kell szüntetni (immateriális javaknál, tárgyi eszközöknél a már elszámolt terven felüli értékcsökkenés, egyéb eszközöknél az elszámolt értékvesztés összegének csökkentésével), – a megbízható és valós összkép érdekében – az eszközt piaci értékére, legfeljebb a nyilvántartásba vételkor megállapított, a 47-51. § szerinti bekerülési értékére, immateriális jószágnál, tárgyi eszközknél a terv szerinti értékcsökkenés figyelembevételével meghatározott nettó értékére az egyéb bevételekkel szemben, illetve a pénzügyi műveletek ráfordításait csökkentő tételként vissza kell értékelni (visszaírás). Az 58. § (1) bekezdés szerint: Amennyiben a vállalkozó él az 57. § (3) bekezdése szerinti lehetőséggel, akkor kötelező rá nézve az 57. § (2) bekezdése szerinti visszaírás.”¹⁰ Gyakorlatilag ez azt jelenti, hogy az az önkormányzat amely tekintettel az előnyös piaci értéket mutató tartós – azaz egy gazdasági évet meghaladó – pozitív tendenciákra felértékelte eszközállományát, annak az önkormányzatnak most inverz módon visszaírást kellene kötelező jelleggel foganosítania. Amennyiben ezt megtenné rossz esetben olyan mértékű könyv szerinti vagyonsökkenéssel kellene kalkulálnia, amely azonnali fizetésképtelenséget eredményezhetne.

Ki kell emelni, hogy nyilvánvalóan ésszerű lépés volt az ingatlanállomány piaci értékének meghatározása és az átvezetése a könyv szerinti érték sorokra, mert így a helyi önkormányzatok forrást tudtak bevonni, és az ingatlanpiaci tendencia is kedvező volt több gazdasági év relációjában is. A fő problémát a gazdasági válság bekövetkezése jelentette, mely kumulatív jelleggel hatott az önkormányzatok gazdálkodására, természetesen negatív irányban. Napjainkban ingatlanpiac és az egyéb piacok is negatív tendenciákat mutatnak, immáron tartósan, azaz több gazdasági éven keresztül. Az önkormányzatok, forrást vontak be gazdálkodásukba, jelentős beruházásokat bonyolítottak le, fejlesztették az érintett településeken ellátott közfeladataik ellátásának minőségét, további közfeladatokat vállaltak át. Tették ezt úgy – természetesen nem mindegyik önkormányzat, sőt nem is mindegyik fizetésképtelenségi helyzetben lévő önkormányzat, hiszen a gazdasági válság okán önhibájukon kívül is kerülhettek nehéz gazdasági helyzetbe –, hogy sok esetben nem gazdálkodtak körültekintően, nem alakították ki a megfelelő

⁹ KAKUKK LAJOSNÉ – KUSZTOSNÉ NYITRAI EDIT: *Önkormányzati ingatlanvagyon kataszter*. Város FM Városgazdálkodási és Szolgáltató Kft. Budapest, 1992. 193 p.

¹⁰ 2000. évi C. törvény, a számvitelről.

szervezeti és ellenőrzési rendszereket, illetve nem készítették a 4 éves választási ciklusból adódóan hosszabb távú terveket és stratégiát. Sok esetben rövid távú politikai célok-
nak, valamint egyéni érdekeknek alárendelt gazdasági tevékenységet folytattak, és az általuk lebonyolított beruházások sem minden esetben a helyi közösség érdekeit vették figyelembe mondván, hogy majd a következő ciklusra megoldja a jelentkező forráshiány problémájának kezelését. Tehették, hiszen az önkormányzatot nem lehet végelszámolással megszüntetni, felszámolás alá vonni, így csak a reorganizáció lehetőségével lehet kalkulálni, a felelősségre vonás nem jellemző, mindösszesen egy-két kirívó esettől eltekintve. Rövidlátó szemlélet ez, hiszen a felmerülő fizetésképtelenségi helyzetet kezelni kell. Ezzel a felelőtlen magatartással az egész ország éves költségvetését veszélyeztetik. Amennyiben egy önkormányzat tartós fizetésképtelenségi helyzetbe kerül még a kötelezően ellátandó feladatait sem képes biztosítani, így már az eljárás alatt jelentős külső forrás igénybevételére lehet szükség (pl.: adósságrendezési hitel, nagyobb központi működési támogatás). Az eddigi esetek vizsgálata azt támasztja alá, hogy az utolsó utáni pillanatban kezdeményezik az érintett önkormányzatok az eljárás megindítását (mindösszesen 2-3 esetben kezdeményezett külső vállalkozás), így tartós a fizetésképtelenség jellege, a kötelezettségállomány pedig nagyon magas.

Ma mintegy 1.200 önkormányzat tekinthető veszélyeztetettnak, és amennyiben fikciószerűen azt feltételezzük, hogy egy gazdasági éven belül kerülnek fizetésképtelenségi helyzetbe, az azt jelentené, hogy Magyarország éves költségvetése felborulna, szinte lehetetlenné válna a kitűzött hiánycél megtartása. A Gazdasági Kutatóintézet 2009. évi adataiból kiindulva, csak 16 olyan önkormányzatot figyelembe véve, melyek adósságállománya akkor már meghaladta a tízmilliárd forintot önkormányzatonként, a számított kötelezettségek összege mintegy 550 milliárd forintot tett ki. A lista élén Esztergom található, aki a 2009. év végén 18,6 milliárd forintos állománnyal rendelkezett, mely az Állami Számvevőszék adatai szerint mára már elérte a 22,4 milliárd forintot. A jelentős svájci frankban (vagy más deviza alapon) jegyzett hitelek állományára nézve pontos számadatot nem ismerünk, az viszont bizonyos, hogy a hitelkamatok jelentősen megnövekedtek, így az összeg nem csökken. Sok önkormányzat, különösen a nagy költségvetéssel rendelkezők bocsátottak ki kötvényt, így elméletileg nem várható a nagyobb önkormányzatokat érintő tömeges fizetésképtelenség beállta. Ennek köszönhetően marad idő a kormányzat által elkezdett reform folyamatok megvalósítására és a bevezetésre. Ugyanakkor ezeknek a kötvénykibocsátásoknak a hatásaival azok esedékességi idejében számolni kell minden felelősen gazdálkodó önkormányzatnak.

Összehasonlításként, a kérdéskör volumenét illetően a 2011. évi CLXXXVIII. törvény Magyarország központi költségvetéséről a X. fejezeten belül a települési és területi nemzetiségi önkormányzatok támogatása soron 1.520 millió forintot irányoz elő, a IX. fejezetében pedig a helyi önkormányzatok támogatásai és helyben maradó személyi jövedelemadója mindösszesen 1.041.930,8 millió forint összeget tesz ki Magyarország összes önkormányzatára vetítve. A megyei önkormányzatok működésének támogatására az előirányzat a 2012. évben 4.891,3 millió forint. Az adatok nagyságrendnyi eltérést mutatnak, és az ekkora különbségek minden esetben nagy kockázati súlyszám mellett szerepelnek, hiszen a gazdaság egy-egy radikális változása ezekben az esetekben kiemelkedő negatív hatással járhat.

III. A megoldásra törekvés lépései

A problémát a jogalkotó az egyik oldalról a törvényi szabályozás keretén belül igyekszik orvosolni. Magát az 1996. évi XXV. törvényt – mely 1996. május 25. napján lépett hatályba – módosították. A jogalkotó célja egyrészt az volt, hogy a törvény alkalmazásával helyreállítsák a helyi önkormányzatok esetében a fizetőképességet, megteremtsék a kötelező feladatellátás feltételeit, és természetesen biztosítsák a hitelezői követelések teljes vagy legalábbis vagyonarányos kielégítését. Célként fogalmazta meg a jogalkotó azt is, hogy mind az önkormányzatokat, mind partnereiket megfontoltabb piaci magatartásra készítse, elejét vegye az eladósodásnak. Maga az adósságrendezési eljárás, mint a helyi önkormányzat székhelye szerint illetékes törvényszék hatáskörébe tartozó nem peres eljárás nem változott novellárisnak tekinthető mértékben, de a kapcsolódó jogszabályi környezettel összhangba került. A törvénnyel kapcsolatban kiemelendő, hogy mellékletében taxatív módon meghatározza az alapvető lakossági szolgáltatásokat az eljárás ideje alatt. Az eljárás befejezésével a bejelentett hitelezői követelések kiegyenlítésre kerülnek (még ha csak részlegesen is), így az érintett önkormányzat „tisztá lappal” indulhat újra.

A megoldást a kormány Magyarország Alaptörvényétől, az új önkormányzati, államháztartási, stabilitási, vagyon törvényektől és az önkormányzatok által ellátott közfeladatok újrastrukturálásától várja. Az önkormányzatok esetében kizárólag reorganizációs eljárás lefolytatására nyílik lehetőség. Az eddig realizált eljárások alapján szerzett tapasztalatok szerint a legjobb hatásfoka a preventív intézkedések meghozatalának lehet. A jogszabályi környezetet a jogalkotónak ilyen értelemben kell átformálnia. Ezt a célt szolgálja a 2011. évi CXCV. törvény, amely így fogalmaz: „az Országgyűlés az ország pénzügyi stabilitása és a költségvetés fenntarthatóságának biztosítása érdekében, a központi költségvetésről szóló törvény megalapozottságának független vizsgálata, valamint az államadósság csökkentésének elősegítése céljából az Alaptörvény végrehajtására alkotja.”¹¹ Látható, hogy a jogalkotó milyen célok érdekében, milyen kapcsolatok mentén kívánja újraszabályozni az önkormányzatok gazdálkodásának keretrendszerét.

Az új struktúra bevezetésének eredményeképpen kisebb számú önálló önkormányzati hivatal lesz. Az önkormányzatok kötelezettségvállalási paraméterrendszerének megszigorítása, az állami szerepvállalás megnövekedése jellemzi majd 2013. évtől a rendszert. Ezzel együtt látni kell azt, hogy a rendszerváltás óta eltelt több mint 20 év öröksége nem szűnik meg egy csapásra, annak gazdasági hatásai tovább élnek, önmagában az új rendszer bevezetése nem oldja meg azokat, még akkor sem, ha az illetékesek azt mondják, hogy az új rendszerben a finanszírozási problémák meg fognak szűnni. „Változtatni kellett azon a gyakorlaton, amely csak feladatokat rótt az önkormányzatokra, finanszírozást azonban nem biztosított. A kormány döntése alapján még idén többlettámogatást kapnak az önkormányzatok, ezen belül több mint 1.200 hátrányos helyzetű.”¹² Az idézettel kapcsolatban jogosan merül fel a kérdés, hogy akkor majd a jövőben az el-

¹¹ 2011. évi CXCV. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról.

¹² TÁLLAI ANDRÁS: MTI, 2012. január 03.

látandó feladatokat hogyan és milyen forrásból finanszírozza az állam, illetve az új rendszer bevezetése után milyen és mekkora támogatásra számíthatnak az önkormányzatok? Hogyan változik meg a normatíva rendszer, milyen mértékű helyi adók kerülnek majd bevezetésre?

A 2011. évi CXCV. törvény kimondja: „3. § (1) Az államháztartás központi és önkormányzati alrendszerből áll. 14. § (3) A központi költségvetésről szóló törvény a helyi önkormányzatok központi adókból, illetékekből származó részesedését, a települési önkormányzatok jövedelemkülönbségének mérséklését szolgáló támogatást, a helyi önkormányzatok, helyi nemzetiségi önkormányzatok, többcélú kistérségi társulások normatív hozzájárulásait, támogatásait, valamint a részükre juttatandó egyéb költségvetési támogatásokat önálló fejezetként tartalmazza.¹³ Ma még nem megmondható, csak „jó-szolható” az, hogy az önkormányzatok bevételei elegendőnek bizonyulnak-e majd a csökkentett feladatok ellátásához, az eladósodottság mértékének csökkentéséhez, illetve ezzel szemben a kormánynak meg kell teremtenie az átvett feladatok forrásigényének fedezetét. A régi szózlással lehetne a legjobban jellemezni a jelenlegi állapotot, és a különböző politikai felhanggal átitatott nyilatkozatok tartalmát, mely szerint a puding pró-bája az évés.

Rendkívül fontos lépés a helyzet konszolidálása tekintetében a stabilitási törvényben megfogalmazott kritériumrendszer, amely gátja lehet a felelőtlen gazdálkodás egyik jelentős elemének, az adósságot keletkeztető ügyletnek. 2011. évi CXCV. törvényrendekezései szerint: „10. § (1) Az önkormányzat adósságot keletkeztető ügyletet – a (2) bekezdésben meghatározott kivétellel – érvényesen csak a Kormány előzetes hozzájárulásával köthet. (2) A Kormány hozzájárulása nélkül lehetséges: b) az adósságrendezési eljárás során a hitelezői egyezség megkötéséhez igénybe vett reorganizációs hitelre, c) a likvid hitelre vonatkozó, valamint d) a Fővárosi Önkormányzat és a megyei jogú város esetében a 100 millió forintot, országos nemzetiségi önkormányzat esetében a 20 millió forintot, egyéb önkormányzat esetében pedig a 10 millió forintot meg nem haladó fejlesztési célú adósságot keletkeztető ügylet megkötése.(3) Az önkormányzat 3. § (1) bekezdése szerinti adósságot keletkeztető ügyletből származó tárgyévi összes fizetési kötelezettsége az adósságot keletkeztető ügylet futamidejének végéig egyik évben sem haladja meg az önkormányzat adott évi saját bevételeinek 50 százalékát.10.§ (1) Az önkormányzat adósságot keletkeztető ügyletet – a (2) bekezdésben meghatározott kivétellel – érvényesen csak a Kormány előzetes hozzájárulásával köthet.”¹⁴ A 2011. évi CXCV.törvényben megfogalmazott szabályrendszer mérföldkönek tekinthető az önkormányzati vagyongazdálkodás tekintetében, és azt bizonyítja, hogy a jogalkotó elkötelezte magát a reform mellett. A meghatározott keretszámok biztosíthatják az önkormányzati vagyongazdálkodás kiegyensúlyozottságát, jelentősen csökkenthetik a politikai vagy egyéni érdekek által vezérelt gazdálkodási cselekmények részarányát.

¹³ 2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról.

¹⁴ 2011. évi CXCV. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról.

IV. Az „új” önkormányzati törvény

Az önkormányzati törvény az egyik legfajsúlyosabb eleme a szabályozási rendszernek, így kijelenthető, hogy a törvény szabályrendszerének átalakítása elengedhetetlen követelménye volt az adósságrendezési eljárások által jelentett problémák megelőzésének. A 2011. évi CLXXXIX. törvény 2013. január 01. napjától hatályos szövege így fogalmaz: „Az Országgyűlés elismeri és védi a helyi választópolgárok közösségének önkormányzathoz való jogát. A helyi önkormányzatok az egységes állami szervezetrendszer részeként hozzájárulnak az Alaptörvényben foglalt államcélok megvalósításához, elősegítik a jogszabályi kötelezettségek teljesítését.” 27. § (1). A megyei önkormányzat területi önkormányzat, amely törvényben meghatározottak szerint területfejlesztési, vidékfejlesztési, területrendezési, valamint koordinációs feladatokat lát el. 85. § (1) Közös önkormányzati hivatalt hoznak létre azok a járásokon belüli községi önkormányzatok, amelyek közigazgatási területét legfeljebb egy település közigazgatási területe választja el egymástól, és a községek lakosságszáma nem haladja meg a kétezer főt. A kétezer fő lakosság számot meghaladó település is tartozhat közös önkormányzati hivatalhoz. 111. § (1) A helyi önkormányzat költségvetése az államháztartás része. Az önkormányzati alrendszert költségvetése a központi költségvetéstől elkülönül, ahhoz központi költségvetési támogatásokkal kapcsolódik¹⁵.

A törvény több lényeges pontja, valamint a kapcsolódó elemek 2013. január 01. napján lépnek hatályba, így többek között az új feladatfinanszírozási rendszer. Az állami szerepvállalás mértéke jelentősen megnő. A megyei önkormányzatok koordinatív és szervezési szerepkört fognak ellátni, így valóban csekély lesz az esély arra, hogy adósságrendezési eljárás alá kerüljenek. A miniszterelnök és a megyei közgyűlési vezetők között 2011. október 03. napján megállapodás született, melynek értelmében az önkormányzati intézmények, az adósságuk és a működtetéshez szükséges vagyon az államhoz kerül át. 2013. január 01. napjától az állam átveszi a megyei önkormányzati intézményeket, és vele együtt a megyei közgyűléseknél eddig felhalmozódott mintegy 180 milliárd forint adósságot. A kormányfő tájékoztatása szerint a megállapodás végrehajtásáról szóló törvényeket még az ősszel beterjesztik, a települések egészségügyi és oktatási intézményeinek átvételéről pedig ágazati jogszabályokban rendelkeznek. „Az intézményátvétel érdekében az Országgyűlés 2011. november 07. napján módosította az Alaptörvényt is, rögzítve: törvény rendelkezhet arról, hogy a helyi önkormányzat tulajdona az államnak vagy más helyi önkormányzatnak ingyenesen átadható. A záróvitában felszólaló ellenzéki képviselők azt kifogásolták, hogy a kormány a 180 milliárd forintos adósságállomány átvállalásával egyidejűleg a megyei önkormányzatok 1.000 milliárd forintnyi vagyont is államosítja. Jobbikos és LMP-s politikusok egyaránt azt szorgalmazták, hogy a törvényben rögzítsék: az átadott vagyon kizárólag törvényi engedéllyel idegeníthető el. A kormánypártok ezt nem támogatták, a Fideszes Kósa Lajos ugyanak-

¹⁵ 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól (2013. január 01. napjától hatályos szöveg).

kor hangsúlyozta, hogy nem akarják privatizálni az állami tulajdonba kerülő vagyont és intézményeket.”¹⁶

A finanszírozás pontos keretszámaival és tételes bontásával csak a 2013. évre érvényes költségvetés megalkotása után leszünk tisztában. Az önálló önkormányzati hivatalok száma csökkenni fog, igaz ugyan, hogy az erre irányadó rendelkezés a 2014. évi általános önkormányzati választások napján lép hatályba (becslések szerint kb. 400 önkormányzatot érint majd). A törvényi szabályozás összhangba kerül 2013. január 01. napjától a 2011. évi CXCVI. törvénnyel, amely pontosan behatárolja és nevesíti a vagyonelemeket, valamint biztosítja a szinkron meglétét Magyarország Alaptörvényével. A 2011. évi CXCVI. törvény bevezeti az üzleti vagyon fogalmát, valamint pontosan meghatározza a közfeladat fogalomkör tartalmát. Az önkormányzatok vagyonát a törvény alapján már csak törzsvagyon, vagy üzleti vagyon bontásban lehet értelmezni, ezen belül a törzsvagyon körbe tartozik a forgalomképes, illetve a korlátozottan forgalomképes vagyonelemek köre, valamint ex lege meghatározásra kerülnek a helyi önkormányzatok kizárólagos tulajdonát képező nemzeti vagyonelemek. Megjelenik a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségűvé nyilvánított vagyonelemekre vonatkozó szabályozás, amely a törvény mellékletében kerül részletezésre ex lege jelleggel, illetve az érintett helyi önkormányzat rendeletet hozhat valamely vagyontárgyra nézve, így azt átminősítheti. A kiemelt jelentőségű vagyonelemek relációjában az elidegenítésre vonatkozó szabályrendszer szigorúbb paraméterek mentén kerül megfogalmazásra. A 2011. évi CXCVI. törvény részletesen meghatározza a vagyongazdálkodás alapelveit, a nemzeti vagyon kezelésére és hasznosítására vonatkozó fogalmi kereteket. A törvény 6. fejezete taxatív módon felsorolja az állam és a helyi önkormányzat kizárólagos gazdasági tevékenységeit. A 2011. évi CXCVI. törvény megfogalmazása szerint:

1. § (1) E törvény szabályozza az állam és a helyi önkormányzatok tulajdonában álló vagyon (a továbbiakban: nemzeti vagyon) megőrzésének, védelmének és a nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodásnak a követelményeit, az állam és a helyi önkormányzatok kizárólagos tulajdonának körét, a nemzeti vagyon feletti rendelkezési jog alapvető korlátait és feltételeit, valamint az állam és a helyi önkormányzat kizárólagos gazdasági tevékenységeit. (2) Nemzeti vagyonba tartozik:

- a) az állam vagy a helyi önkormányzat kizárólagos tulajdonában álló dolgok,
- c) az állam vagy a helyi önkormányzat tulajdonában lévő pénzügyi eszközök, továbbá az államot vagy a helyi önkormányzatot megillető társasági részesedések,
- d) az államot vagy a helyi önkormányzatot megillető bármely vagyoni értékkel rendelkező jogosultság, amelyet jogszabály vagyoni értékű jogként nevesít.

7. közfeladat: jogszabályban meghatározott állami vagy önkormányzati feladat, amit az arra kötelezett közérdekből, jogszabályban meghatározott követelményeknek és feltételeknek megfelelően végez, ideértve a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátását, to-

¹⁶ HVG, 2011. november 21.

vábbbá az állam nemzetközi szerződésekben vállalt kötelezettségeiből adódó közérdekű feladatokat, valamint e feladatok ellátásához szükséges infrastruktúra biztosítását is.

18. üzleti vagyon: a nemzeti vagyon azon része, amely nem tartozik az állami vagyon esetén a kincstári vagyonba, az önkormányzati vagyon esetén a törzsvagyonba.¹⁷

V. Következtetések

Hatályos nemfizetési jogunk az 1990. év óta több mint 100 módosításon esett át, de mind a mai napig nem született olyan átfogó jellegű szabályozás ezen a területen, amely a kapcsolódó jogszabályi háttérrel meg tudná teremteni. Az 1996. évi XXV. törvény is „megérett” a módosításra, hiszen a megalkotása óta eltelt időszakban a gazdasági környezet jelentős változásokon esett át, ide értve a globális kríziseket, a gazdasági világválságot, a hitelekkel, a deviza alapú hitelekkel kapcsolatos problémákat, stb. Kétségtelen tény, hogy a 2011. évi CXCV. törvény és a 2011. évi CLXXXIX. törvény remek kapcsolódási pontjai lettek, és így az immár komplexnek tekinthető jogszabályi módosítások jól és kontrasztosan jelzik a jogalkotó akaratát. A napjainkig adósságrendezési eljáráson átesett önkormányzatok közös jellemzője volt, hogy szervezeti működési hiányosságokkal küzdöttek, érzékelhető volt a belső ellenőrzés, valamint a gazdasági, vagyongazdálkodási kérdésekben kompetens szakértő hiánya. Az elmúlt időszakban az 1996. évi XXV. törvényen alapuló adósságrendezési eljárásra lényegében csak akkor került sor, amikor a helyi önkormányzatok által kötelezően ellátandó feladatok is finanszírozhatatlanná váltak, ezáltal egy tartósan mutatkozó fizetésképtelenségi helyzetet kellett kezelni. A jelenlegi jogalkotói tevékenység eredményeképpen egy átfogó új szabályozás születik meg, és lép hatályba, de az eredményesség pontos mértékét csak utólag tudjuk majd megállapítani. Leszögezhető, hogy a taglalt problémakörben jó irányban indult el a szabályozás és a környezet átalakítása. Személy szerint én hiányolom a felelősségi (esetlegesen deliktualis, vagy büntetőjogi felelősség) kérdések újr szabályozását, hiszen a megfogalmazott célok véleményem szerint csak úgy érhetőek el, ha a hatáskörök mellé egy egyértelmű felelősségi rendszert is felállítunk. További problémaként érzékelem, hogy a fizetésképtelenségi jog szabályrendszerének egyik fontos alapvető paramétere a flexibilitás, a gazdaságban bekövetkező változásokra való gyors reagálási képesség megléte jelen időállapotban még nincs megteremtve. A jogszabályi háttér nem állhat csupa sarkalatos törvényből, ezek csupán a kereteket rögzíthetik. Ebből következően a végrehajtást szabályozó rendeleteknek a súlya a reformfolyamat sikerét illetően nagymértékben megnövekszik, így többek között ezért sem lehet ma megmondani a sikeresség pontos mértékét, mindösszesen az jelenthető ki, hogy a szándék és az irány megfelelő. További problémát jelenthet az állami szerepvállalás megnövekedésével együtt jelentkező koncentráció és centralizáció. Ezek hatását mindenképpen vizsgálni kell a hatálybalépést követően.

¹⁷ 2011. évi CXCVI. törvény a nemzeti vagyonról.

Végül zárszóként következzenek ismét egy idézet Tállai Andrásról, a Belügyminisztérium önkormányzati államtitkáráról, és reméljük, hogy „jó” próféta: „Az új önkormányzati rendszerben nem lesznek finanszírozási problémák. Mint fogalmazott, „az új önkormányzati rendszer nem fogja ismerni a működési hiány fogalmát a költségvetésben, nyugodt és biztonságos rendszer jön létre”.¹⁸

JÁNOS ISTVÁN PATAKI

THE INSOLVENCY SITUATION OF LOCAL GOVERNMENTS

(Summary)

The study deals with the situation of Hungarian local governments' insolvency. Nowadays the local governments are indebted in Hungary, the government took significant reform political steps in the years of 2012 and 2013 to cure the evolved negative economic situation. To 2011 almost the whole local governmental system got into 'near bankruptcy' position.

The study examines the main property parameters of municipal system after the change of regime, as well as the inherited characteristics of the socialist council system. It shows the process of the municipal property assessment phenomena in parallel with the European value system of self-governance, and the guarantees provided by the Fundamental Law. Local governments are under investigation as subjects of public law by supplying a public duty role, the financing of these in light of available financial funds. It presents the specific elements of insolvency and debt settlement procedure characteristics, since in case of local governments only reorganization procedures are possible. It concentrates on the value empowerment of asset elements, the process of value changing, more than 20 years accounting-based property assessment process since the change of regime.

The property management of municipal management gets a separate highlight in analyses of investigation, within which economic policy implication are illuminated. The expected impacts of the new Local Government Act - such as government reform policy in achieving a significant cornerstone - will be presented from a separate viewpoint that certain legal elements will or may have direct and indirect effects according to the property management of local governments, and also to the funding of public duties carried by them. Concrete steps taken by the government are highlighted towards to control the irresponsible municipal management, as the remodeling of municipal structure, tightening of the commitment system's parameters, the government's provisions of debt assumption, the increase of state's involvement and the effects arising from centralization and concentration.

¹⁸ TÁLLAI ANDRÁS: *Belügyminisztérium önkormányzati államtitkár*. Sajtótájékoztató 2011. december 20.

Such a major pressure to modify since the change of regime, also known as the development of the municipal system in Hungary did not emerge. The effectiveness of the reform process enacted and introduced by the government can be obviously measured as time goes by, but it is certain that according to the municipal management a change in attitude is needed by the affected authorities and bodies.