

52545

52545

2003 FEBR 12

ACTA UNIVERSITATIS SZEGEDIENSIS

---

ACTA JURIDICA ET POLITICA

Tomus LXII.

Fasc. 11.

KAMPLER BÉLA

Eladósodás és pénzügyi önállóság a települési  
önkormányzatoknál



SZEGED  
2002



ACTA UNIVERSITATIS SZEGEDIENSIS

---

ACTA JURIDICA ET POLITICA

Tomus LXII.

Fasc. 11.

**KAMPLER BÉLA**

**Eladósodás és pénzügyi önállóság a települési  
önkormányzatoknál**

SZEGED  
2002

Edit

Comissio Scientiae Studiorum Facultatis Scientiarum Politicarum et Juridicarum  
Universitatis Szegediensis

ELEMÉR BALOGH, LÁSZLÓ BODNÁR, JÓZSEF HAJDÚ, ÉVA JAKAB,  
JENŐ KALTENBACH, TAMÁS KATONA, JÁNOS MARTONYI,  
FERENC NAGY, PÉTER PACZOLAY, BÉLA POKOL, JÓZSEF RUSZOLY,  
IMRE SZABÓ, LAJOS TÓTH, LÁSZLÓ TRÓCSÁNYI

Redigit  
KÁROLY TÓTH

Nota  
Acta Jur. et Pol. Szeged

Kiadja

a Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának  
tudományos bizottsága

BALOGH ELEMÉR, BODNÁR LÁSZLÓ, HAJDÚ JÓZSEF, JAKAB ÉVA,  
KALTENBACH JENŐ, KATONA TAMÁS, MARTONYI JÁNOS,  
NAGY FERENC, PACZOLAY PÉTER, POKOL BÉLA, RUSZOLY JÓZSEF,  
SZABÓ IMRE, TÓTH LAJOS, TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ

Szerkeszti  
TÓTH KÁROLY

Kiadványunk rövidítése  
Acta Jur. et Pol. Szeged

ISSN 0324–6523 Acta Univ.  
ISSN 0563–0606 Acta Jur.

## *1. Bevezetés. A téma körülhatárolása és indokolása*

A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.) mérföldkönek tekinthető a hazai önkormányzati (korábban tanácsinak nevezett) helyi hatalomgyakorlás és közigazgatás történetében. Ez a törvény illetve az ezt megalapozó alkotmánymódosítás teremtette meg azokat a jogi kereteket, amelyekre épülve létrejöttek az új típusú, népképviselési alapokon nyugvó, demokratikus választások eredményeképpen felálló helyi önkormányzatok. A korábbi, szovjet mintára épült tanácsi szabályozási rendszerhez képest az új önkormányzati rendszerünk tulajdonképpen minden elemében eltérő jegyeket hordoz, amelyek közül a legfontosabbnak az tekinthető, hogy az önkormányzatok most már nem a központi kormányzati akarat adminisztratív végrehajtói, hanem a helyi hatalomgyakorlás tényleges letéteményesei, a helyi közösség akaratának megjelenítői.

Ennek a politikai értelemben biztosított helyi önállóságnak azonban csak akkor van igazi értelme és jelentősége, ha párosul egy, a pénzügyek és a gazdálkodás téréen is érvényesülő önállósággal, mert különben csak formálissá válik az alaptörvényben és a hozzá kapcsolódó jogszabályokban biztosított, a nemzetközi standardokhoz igazodó helyi önállóság. E tanulmány keretében azt próbáljuk meg áttekinteni, hogy megvalósul-e, illetve milyen szinten realizálódik a pénzügyi, gazdasági önállósága az önkormányzatoknak és különös figyelmet szentelünk az eladósodásukra vonatkozó szabályoknak is, mint az önállóságukkal talán szükségképpen együtt is járó jelenségek.

A helyi önkormányzatok pénzügyi önállóságának vizsgálata során – követve a már említett helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény terminológiáját, amely „helyi önkormányzat” alatt érti a megyei, fővárosi, fővárosi kerületi és a települési önkormányzatokat egyaránt – szóba jöhet mind a közigazgatási középszint, a megyei önkormányzatok és mind a települési önkormányzatok relációjában a vizsgálódások folytatása. E tanulmány keretében azonban csak a települési önkormányzatok szemszögéből tekintjük át a pénzügyi önállóságot. Tesszük ezt azért, mivel egyrészt a napirenden levő regionalizálódás miatt magának a közigazgatási középszintnek kell előbb a megfelelő formát, helyet megtalálni és csak ezután illetve ennek keretében lenne célszerű a pénzügyek területén is az elemzések elvégzésének, másrészt pedig nem foglalkozunk a főváros és kerületei kérdéskörrel sem, mert ennek a területnek a hatásköri és egyéb specialitásai miatt a települési önkormányzatokétól eltérő jellegzetességei vannak, amelyek áttekintése túllépné e tanulmány számára rendelkezésre álló kereteket.

## *2. Az államháztartás fogalma, az önkormányzati szféra helye az államháztartás rendszerében*

Az államháztartás, mint közgazdasági kategória, már régóta ismert fogalom, azonban, mint jogi terminológia csak néhány éve jelent meg a hazai jogi szabályozásban. Az államháztartásról szóló 1992. XXXVIII. törvény intézményesítette és egyben meg is határozta a jelentését. Eszerint egy összetett pénzügyi kategóriáról van szó, amely a

központi kormányzat, az elkülönített állami pénzalapok, a helyi önkormányzatok és a társadalombiztosítás állami feladatot ellátó és finanszírozó gazdálkodásának a rendszere.

Az államháztartásról szóló törvény tehát az államháztartást az alrendszerek összességéként adja meg, miközben magukat az alrendszereket a költségvetéseikkel azonosítja. Így az államháztartás felöleli a központi (kormányzati, állami) költségvetést, az elkülönített állami pénzalapok (jelenleg már csak a Munkaerőpiaci Alap és a Központi Nukleáris Pénzügyi Alap, de a 90-es évek derekán az alapok száma meghaladta a 30-at), a társadalombiztosítás (Nyugdíjbiztosítási Alap és Egészségbiztosítási Alap) és a helyi önkormányzatok költségvetését. Tekintettel arra, hogy az államháztartás mindegyik alrendszere igen jelentős vagyonnal is rendelkezik és gazdálkodik, az államháztartást az alrendszerei költségvetéseivel egyenlővé tevő fent idézett törvényi gondolat egy, a tényleges helyzettel inadekvát megfogalmazásnak tekintendő.

Az államháztartás helyi szintjének minősülnek a helyi (települési, megyei, fő-városi, fővárosi kerületi) költségvetések és az ezekhez szorosan kapcsolódó helyi kisebbségi önkormányzati költségvetések. Az önkormányzati szférának az államháztartáson belüli súlyát jól mutatják azok az adatok, amelyek szerint a 90-es évektől egészen napjainkig évente az összes államháztartási kiadás 20–23 %-a kerül elköltésre helyi szinten. A 2000. évi költségvetési tervek értelmében például az egyes alrendszerek részesedése alábbiak szerint alakult:

	Mrd Ft	%
Központi költségvetés	3.788	51,9
Társadalombiztosítás	1.759	24,1
Helyi önkormányzatok	1.581	21,7
Elkülönített Alapok	166	2,3
<b>Összesen:</b>	<b>7.294</b>	<b>100,0</b>

### 3. A pénzügyi önállóság megítélésének szempontjai a helyi önkormányzatok Európai Chartája alapján (Az önkormányzatok Európai Chartája, mint a szabályozás orientálója)

Amint az előző pontban közölt számokból is kitűnik, az államháztartás önkormányzati szintje mind államháztartáson belüli arányát tekintve, mind pedig a nominális adatok alapján is komoly jelentőséggel bír. Szakmai szempontból mindenképpen érdekes, de a hétköznapi adófizetők számára sem lehet közömbös, hogy ennek a napjainkban már közel 2000 Mrd Ft-os éves összeg forrásainak az előteremtése és az ezt követő felhasználása során milyen fokú és tartalmú önállósággal bírnak az önkormányzatok.

Ezeknek a kérdéseknek a megvizsgálásához irányadó szempontokat vehetünk az Európa Tanács tagállamai által 1985. október 15-én készített, a Helyi önkormányzatok Európai Chartájából. Ezt a dokumentumot hazánk 1992. április 6-án írta alá, parlamenti megerősítésére pedig a 16/1993. (III. 26.) OGY. határozattal került sor.

A Charta kiindulópontja, hogy a helyi önkormányzatokat a demokratikus rendszerek alapintézményeinek tekinti és feltételezi széles körű autonómiájukat a feladataik és ezek gyakorlása módjának és eszközeinek, valamint az ezekhez szükséges források vonatkozásában egyaránt. A Charta, mint az ilyen típusú nemzetközi megállapodások általában,

igen óvatosan fogalmaz, a központi kormányzattal szembeni esetleges önkormányzati igényeket direkt módon nem támogatja. Ennek nyilvánvalóan az az oka, hogy az aláíró államok egymástól sokszor teljesen eltérő feltételek között működnek, eltérőek a történeti, nemzeti hagyományaik is és ezért csak igen szűk az a terület, amiben fenntartás nélkül valamennyien egyet tudnak érteni. Mindezek ellenére az önkormányzati pénzügyi önállóság megítélése szempontjából megkülönböztetett jelentőséggel bír a Charta 9. cikke, amely zsinórmértékül szolgál a pénzügyi önállóság kérdésének vizsgálata során. Eszerint a helyi önkormányzatok *megfelelő saját pénzügyi forrásokra jogosultak*, amelyekkel szabadon rendelkezhetnek. Természetesen mindezt a nemzeti gazdaságpolitika keretén, lehetőségein belül kell érteni, mivel szakmai közhelynek tekinthető, hogy az önkormányzati szféra is része a nemzetgazdaságnak, pénzügyi lehetőségei nem függetleníthetők az adott ország lehetőségeitől.

Kiemelendő az is, hogy a különböző jogszabályok által előírt *kötelező feladataikkal arányban állónak* kell lennie a pénzügyi forrásaiknak és hogy *bevételeiknek legalább egy részét* olyan helyi adók és díjbevételek tegyék ki, amelyek mértékének meghatározására hatáskörük kiterjed.

Ha azonban elemezzük a fenti, önkormányzatokat érintő „garanciákat”, akkor azt kell megállapítanunk, hogy ezekből nem származik akár jogi úton is érvényesíthető igénye az önkormányzatnak. Ugyanis a „megfelelő saját pénzügyi forrás”, a „kötelező feladataikkal arányban álló pénzügyi forrás”, a „bevételeik legalább egy részét kitevő helyi adó” mind szubjektív, számon nem kérhető kategóriák. (Milyen arányban kell állnia az önkormányzat számára rendelkezésre álló pénzügyi forrásnak a kötelező feladat forrásigényével? Az önkormányzatok számára mi a megfelelő saját bevétel, az összes bevételük fele, harmada? A helyi adók bevételeiknek mekkora részét, hányadát tegyék ki?)

Tehát ezek miatt a jogi értelemben valójában konkrétan megfoghatatlan előírások miatt az önkormányzati pénzügyi önállóság szempontjából legfeljebb csak biztatásnak, ígéretnek, célkitűzésnek tekinthetők a Chartában foglaltak, de önmagukban még semmi esetre sem szavatolják azt. Ehhez az szükséges, hogy az egyes államok a saját jogi szabályozásukban valódi tartalommal töltsék meg a Chartában megfogalmazott kereteket, *arra épülve* alakítsanak ki egy olyan belső szabályozási rendszert, amelyben az önkormányzatoknak a központi akaratától való pénzügyi kiszolgáltatottsága helyett a kiszámítható szintű pénzügyi önállóságuk valósul meg. Összegezve tehát az mondható, hogy az önkormányzati pénzügyi önállóság jogi garanciájának megteremtéséhez nem elegendők magában a Chartában foglaltak. Ennek megfelelően hiába vette át a hatályos Alkotmányunk is a Charta idézett előírásait a 44/A. szakaszában, mindezt a fentiek miatt csak hasonlóan visszafogottan szabad értékelni. Hasonló a helyzet akkor is, ha ilyen szempontból az Önkormányzati törvényt vizsgáljuk meg. Az önkormányzatok alapjogait felsoroló 1. szakaszában megtalálható ugyan, hogy a kötelezően ellátandó feladat meghatározásával egyidejűleg az Országgyűlés *biztosítja* az ellátásukhoz szükséges anyagi feltételeket is. Csakhogy a törvényi szöveg itt nem ér véget, hanem így folytatódik: „...*dönt a költségvetési hozzájárulás mértékéről és módjáról*”. Ez tehát azt jelenti, hogy a kötelezően ellátandó feladat költséggháttérét nem biztos, hogy teljes egészében biztosítja a központi kormányzat (mint ahogy ez a gyakorlatban így is szokott történni), mivel a költségvetési hozzájárulás mértéke lehet akár csak 50 %-os, vagy még sokkal kevesebb is. Nyilván a mindenkori fiskális politika lehetőségeitől, prioritásaitól, az ország gazda-

sági lehetőségeitől függően kerül meghatározásra az egyes kötelezően ellátandó feladatok központi költségvetési hozzájárulásának módja, mértéke.

Visszatérve a Chartára, megemlítendő még, hogy lehetővé teszi az önkormányzati pénzügyi önállóság körülbástyázása mellett annak a „megcsonkítását” is, mégpedig egy bizonyos „önkormányzati szolidaritás” jegyében, abból a célból, ha a pénzügyileg gyengébb helyi önkormányzatok védelme, felzárkóztatása ezt szükségessé teszi. Ebben az esetben a gyengék támogatására, az erősek rovására pénzügyi kiegyenlítési eljárásokat lehet alkalmazni, ami persze nem jelenti, jelentheti az egyenlősít, csak a pénzügyi kondíciók viszonylagos kiegyenlítését. Erre azért van szükség, mert amint egy alkotmánybírói határozat is megerősítette, az állam felel azért, hogy a különböző településeken élő polgárai a közösségi szolgáltatásoknak egy minimális standardjához hozzá tudjanak jutni lakóhelyükön. Ehhez pedig az önkormányzatok közötti pénzügyi átcsoportosításokra is szükség lehet, akár rendszeresen is.

#### *4. Az önkormányzati pénzügyi önállóság általános kritériumai*

Az önkormányzatok pénzügyi önállóságának különböző, egymással persze össze is függő területei vannak, amelyek együttes vizsgálata és értékelése alapján lehet csak helyesen megítélni a tényleges önkormányzati pénzügyi önállóságot.

A pénzügyi önállóság szempontjából szerepet játszó tényezők közül az alábbiak tekinthetjük a legfontosabbaknak:

- bevételi önállóság (különös tekintettel arra, hogy rendelkeznek-e önálló adóztatási jogosultsággal) illetve, hogy mekkora részarányt tesznek ki a bevételeiken belül az ún. saját bevételek;
- kiadási önállóság (ezen azt értjük, hogy a rendelkezésükre álló pénzüsszegeket mennyiben tudják saját döntésük szerint felhasználni, például beruházásokra illetve mennyiben eleve meghatározott a forrás-felhasználásuk a különböző jogszabályok által kijelölt kötelező feladatok megvalósítására);
- vállalkozási, gazdálkodási szabadság;
- hitelfelvételi lehetőségük szabad illetve korlátozott;
- szabadon választhatnak-e számlavezető hitelintézetet.

A fentebb megemlített szempontok közül e tanulmány keretében a terjedelmi korlátokra tekintettel az önálló önkormányzati adóztatásra, a saját bevételi kör elemzésére, a hitelfelvételre és a számlavezető hitelintézet kiválasztására vonatkozókat vizsgáljuk meg részletesen. A vállalkozási és gazdálkodási önállósággal kapcsolatban azt azért meg kell jegyezni, hogy önkormányzati alapjognak minősül és ha sokszor csak szűk gazdasági korlátok között is, ezért időnként csak formálisan, de megvalósul ez a szempont. A kiadási önállóság vonatkozásában pedig röviden az mondható, hogy az önkormányzatok az utóbbi években folyamatosan a kiadásaiknak mintegy 15 %-át tudják fejlesztési célokra fordítani átlagosan (lásd Pénzügyi Szemle 2000/2. szám 133. p.); ami a gazdaság egészének lehetőségeit tekintve jónak mondható. Településként persze igen nagy eltérések tapasztalhatóak, vannak jóval az átlag feletti beruházást megvalósító önkormányzatok, de vannak fejlesztést felmutatni alig képesek is.



*a) Az önkormányzatok ún. saját bevételei és ezek jellemzői*

Az önkormányzatok pénzügyi önállóságának, a központi kormányzattól való függetlenségüknek egyik igen fontos mutatója az, hogy a rendelkezésükre álló bevételeken belül mekkora összeget és főleg részarányt tesznek ki az ún. saját bevételek. Ezt a terminológiát használja mind a szakirodalom, mind a különböző statisztikák, amikor az önkormányzatok bevételeit csoportokra osztva a többi bevételei formától el kívánják különíteni azokat a bevételeket, amelyek tekintetében igaz az, hogy az önkormányzatok saját döntésétől függenek, az önkormányzatok ráhatása közvetlen az alakulásukra és a felhasználásuk vonatkozásában is teljes a helyi autonómia, azaz ezek a pénzek nem „pántlikázottak”, nem az állam által meghatározott célokra fordítandók. Saját bevételeknek minősülnek a fentiek alapján például az alábbiak:

- a helyi adók (jelenleg ide tartozik az építményadó és a telekadó, mint vagyoni típusú adók; a magánszemélyek kommunális adója, a vállalkozások kommunális adója és az idegenforgalmi adó, mint ún. kommunális típusú adók, valamint a helyi iparüzési adó, amely utóbbi fiskális szempontból a legfontosabb helyi adónem, ugyanis önmagában a helyi adóbevételek mintegy 90 %-át teszi ki). Tekintettel arra, hogy az önkormányzati pénzügyi önállóság vonatkozásában kiemelkedő szerepet töltenek be a saját bevételeken belül is a helyi adók, ezért a helyi adókkal, a helyi adóztatással külön pontban, részletesen fogunk foglalkozni.
- önkormányzati intézményi tevékenységek bevételei (működési ár- és díjbevételek); az önkormányzatok vállalkozásaiból származó bevételek; az önkormányzati vagyönből illetve annak a hozadékából származó nyereség, osztalék vagy bérleti díj;
- kamatbevételek (az átmenetileg szabad pénzeszközeiket az önkormányzatok betétként elhelyezhetik, amelyért kamatbevételekhez juthatnak);
- illetékek (a központi költségvetési törvényben évente meghatározott szabályok szerint kerülnek az illetékbevételek megosztásra a helyi és a központi költségvetés között, illetve az önkormányzati szférát megillető rész is itt kerül felosztásra a különböző típusú önkormányzatok között);
- egyes bírságok (környezetvédelmi és műemlékvédelmi bírság, a központi költségvetési törvényben évente meghatározott szabályok szerint);
- gazdálkodó szervezetektől és a magánszemélyektől, alapítványoktól átvett pénzeszközök.

Az illetékek kapcsán azért mindenképpen egy megjegyzéssel kell élni. Ezt a bevételi formát következetesen a saját bevételek között szerepeltetik és nem az úgynevezett megosztott vagy átengedett önkormányzati bevételek között. Megosztottnak, átengedettnek azok a bevételek minősülnek (például SZJA, belföldi gépjárművek utáni adó, termőföld bérbeadásából származó jövedelem forrásadója), amelyek vonatkozásában a jogalkotási hatáskör központosított, viszont a befolyó bevételeket évente meghatározott arányok szerint megosztják a központi és az önkormányzati költségvetések között. Ezek alapján nyilvánvaló, hogy az illetékek helye rendszertanilag a megosztott bevételek között kellene legyen, mivel az illetékek vonatkozásában a jogalkotás teljes egészében az Országgyűlés hatáskörében van, az önkormányzatok pusztán az illetéktörvényben foglalt előírások végrehajtói és csak maguk az illetékbevételek kerülnek megosztásra a helyi és a központi büdzsék között. Annál is inkább nem tekinthetjük helyénvalónak az

illetékek saját bevételek közé sorolását, mivel a belföldi gépjárművek utáni adó (köznapi nevén súlyadó) a megosztott adók között van szerepeltetve, pedig ezen adónem vonatkozásában még jogalkotási hatáskörrel is bírnak a települési önkormányzatok! Az egyéb sajátosságok vonatkozásában pedig az illetékek és a belföldi gépjárművek utáni adó döntően megegyezik (bevételeik megosztásra kerül, a végrehajtás az önkormányzatok hatáskörébe tartozik).

*b) Az önkormányzatok általi adóztatás és jellemzői*

A politikai, gazdasági, társadalmi és jogi értelemben végbement „rendszerátalakítás” az egyik legfontosabb eredménye volt az új típusú önkormányzati rendszer létrejöttére. A politikai értelemben biztosított önkormányzati önállóság azonban gazdasági megalapozást is igényelt, aminek az a legteljesebb megvalósítása, ha az önkormányzatok bevételeik mind nagyobb részét a saját döntéseikkel tudják befolyásolni, nem pedig a bizonytalan központi költségvetési támogatásoktól függenek. Az önálló bevétel-meghatározás klasszikus formája az, ha önálló adóztatási jogosítványt kapnak az önkormányzatok. Már a rendszerátalakítás előtt voltak olyan tanácsbírói bevételi formák (házadó, településfejlesztési hozzájárulás, magánszemélyek földadója, lakossági belföldi forgalmi adó, telekigénybevételi díj, telek-használatbavételi díj stb.), amelyek előképeinek tekinthetők egy ilyen önálló adóztatásnak, de az alábbiak miatt ezek mégsem feleltek meg a modern önkormányzatiság követelményeinek:

– *Jogi szempontból* az volt a probléma, hogy ezek a befizetési kötelezettségek kivétel nélkül a törvényi szintnél alacsonyabb jogszabályok által kerültek megállapításra (tvr, MT-rendelet, PM-rendelet, PM-ÉVM közös rendelet), ezzel szemben az időközben hatályba lépett, a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény előírásai szerint törvényi szinten kell szabályozni az adókat, adójellegű kötelezettségeket. Hasonló előírás lépett hatályba 1988-tól az állami pénzügyekről szóló törvény módosításával, amely kimondta, hogy adót bevezetni, a mértékét vagy az adóalanyok körét csak törvényben lehet. Ezek alapján nyilvánvaló, hogy törvényi szintű jogszabállyal kellett rendezni az önkormányzatok javára teljesítendő befizetési kötelezettségeket is, amely aztán így már megfelel a fenti és a jogállami követelményeknek egyaránt.

– *Gazdasági szempontból* az volt a kifogás a tanácsrendszerbeni adókkal, hogy döntően a lakosságot terhelték, de azt is egyenletlenül a kiterjedt kedvezmények, mentességek miatt és az akkor még alig létező vállalkozásokat alig érintették; valamint problémát jelentett az is, hogy áttekinthetetlen, elaprózódott volt az adóztatás és a központi szabályozás rugalmatlansága miatt ott sem voltak növelhetőek az ebből származó bevételek, ahol a lakosság teherbíró képessége ezt lehetővé tette volna. Szükségessé vált egy egyszerűbb, áttekinthetőbb helyi adóztatás, amely a vállalkozásokat is bevonja a helyi terhek viselésébe.

– *Politikai szempontból* negatívumként az volt megemlíthető, hogy a tanácsrendszerbeni adók esetében a helyi szint pusztán a központi akarat technikai végrehajtója volt, nem rendelkezett önálló jogalkotási jogosítvánnyal. Ez a szerep azonban már nem volt összeegyeztethető az új típusú önkormányzatisággal.

Mindezek miatt szükségessé vált az önkormányzati adóztatás gyökeres átalakítása. Ehhez az alapot az Alkotmány módosítása biztosította, amikor is a beiktatott 44/A. szakasz

értelmében az önkormányzatok jogosulttá váltak törvény keretei között a helyi adók fajtáinak és mértékének a megállapítására. Ez az alkotmányos felhatalmazás azért bír különleges jelentőséggel, mert ezzel az állam megosztotta az adóztatás monopóliumát az önkormányzatokkal. Ugyanezt a felhatalmazást ismételi meg az Ötv. is 82. §-ában, de már csak a települési önkormányzatokra szűkítve az adóztatás lehetőségét. Ezekre a felhatalmazásokra épülve született meg az 1990. C. tv. a helyi adókról, amely az adóztatás lehetőségét és nem a kötelezettségét teremtette meg a települési önkormányzatok részére. Tehát a törvényi szabályozás önmagában nem jelent az önkormányzatok számára adórendelet-alkotási kötelezettséget, ha viszont úgy ítélik meg a pénzügyi lehetőségeiket, hogy feladataik, céljaik megvalósításához szükséges a helyi adókból származó bevétel is, akkor ehhez helyi adórendeletet alkothatnak. (Ez eltér a belföldi gépjárműadóra vonatkozó szabályozástól, mivel ott helyi rendelet hiányában is a törvényi minimum-adótételt köteles az önkormányzat kivetni. Viszont a belföldi gépjárműadó nem is helyi adó, az ebből származó bevétel sajátos szabályok szerint megoszlik a központi és az önkormányzati költségvetés között, de egyéb eltérő jegyek is vannak).

A helyi adókról szóló tv. egyébként az adóalanyoknak sem jelent adófizetési kötelezettséget önmagában. Ehhez is az szükséges, hogy az önkormányzat helyi rendeletet, adórendeletet alkosson.

*A helyi adózás alapvető jellegzetességeit az alábbiakban foglalhatjuk össze:*

- a helyi önkormányzatok közül a települési és sajátos szabályok szerint a fővárosi és fővárosi kerületi önkormányzatok jogosultak adóztatni. Tehát a közigazgatási közép-szint, a megyei önkormányzatok nem rendelkeznek adóztatási jogosultsággal;

- keretjellegű a törvényi szabályozás, amely kereteket a helyi sajátosságokra figyelemmel az önkormányzati rendeletek töltik meg tartalommal (pl. a törvényi kedvezményeket, mentességeket az önkormányzatok kötelesek az adóalanyoknak megadni és ezeken felül jogosultak további olyanokat is biztosítani, amelyek nem sértik a diszkrimináció tilalmának alkotmányos követelményeit);

- az adótárgyak a törvényben taxatív meghatározottak (ingatlanulajdon; ingatlanhoz kapcsolódó vagyoni értékű jog, amin értendő az önkormányzati tulajdonban levő lakás bérleti joga is; munkaerő foglalkoztatása; nem állandó lakosként való tartózkodás; meghatározott gazdasági tevékenység gyakorlása). Ezt a kört az önkormányzat nem tágíthatja, tehát, ha adórendeletet alkotna például a hazai történeti hagyományokkal is bíró, a közvéleményben rendszeresen felszínre kerülő ebtartásról, akkor ez a rendelet túllépne a törvényi kereten és ezért az Alkotmánybíróság megsemmisítené azt.

- érvényesül az adótöbbszörözés tilalma, ami azt jelenti, hogy egy adótárgy után, egyidejűleg csak egy helyi adó vethető ki, még akkor is, ha potenciálisan több helyi adóval is lenne terhelhető. Például a magánszemély tulajdonában álló üdülő után lehet építményadót, magánszemélyek kommunális adóját és idegenforgalmi adót is kivetni, de egyidejűleg csak az egyiket a felsoroltak közül;

- az adómértékek maximalizáltak, ami annyit jelent, hogy az egyes adónemek esetében a törvény rögzíti az alkalmazható legmagasabb adótételeket, az önkormányzat pedig eldönti, hogy ezen belül milyen konkrét adómértéket állapít meg;

- eljárási kérdésekben az Adózás rendjéről szóló törvény előírásait kell alkalmazni, az önkormányzat helyi rendeletében csak akkor rendelkezhet eljárási kérdésről, ha ezáltal az adózók kötelezettsége, terhe enyhül (például a törvényi előlegfizetési határidőt későbbi időpontra teszi).

- az év közbeni rendeletalkotás vagy módosítás csak a következő év január 1-től léphet hatályba, kivéve ha az az adózói terheket csökkenti;
- a beszedett helyi adók összegéről évenként tájékoztatni kell a település lakosságát (sajnos, a felhasználásukról nem kell beszámolni, pedig ilyen módon – igaz, „pántlikázott” pénzként, ha előre meghatároznák a felhasználási jogcímeiket – emelhető lenne az adómorál is).

Közvetlenül a helyi adókról szóló törvény hatálybalépését követően három beadvány érkezett az Alkotmánybírósághoz, amelyek a helyi önkormányzatok adómegállapítási jogára vonatkozó jogosultság alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését indítványozták. Az Alkotmánybíróság a beadványok felülvizsgálatát követően meghozta a 67/1991. (XII. 21.) AB sz. határozatát, amely döntése elvi jelentőséggel bír a helyi adóztatással kapcsolatban, ezért ennek a részleteivel mindenképpen szükséges foglalkozni.

Az indítványozók véleménye szerint az Alkotmány 8. § (2) bekezdése szerint az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvényben kell megállapítani és ezért alkotmányellenes a helyi adókról szóló törvény települési önkormányzatokat adóztatásra feljogosító rendelkezése. Hasonló ellentmondást véltek a jogalkotásról szóló törvénnyel is, mivel eszerint az Országgyűlés kizárólagos hatáskörébe tartozik az adókra vonatkozó szabályok megalkotása. Sértve érezték az Alkotmány 70/A. §-ában szereplő, az állampolgárok bármely megkülönböztetését tiltó normát is, mivel településenként eltérő adózási kötelezettség jelentkezik az ugyanolyan körülmények között levő adóalanyok között. Ez utóbbi sérti az Alkotmány 9. § (2) bekezdésében levő versenysemlegesség követelményét is az indítványozók véleménye szerint. Végezetül kifogásolták azt is, hogy az Alkotmány szerint csak a magyar állampolgárokat terheli adófizetési kötelezettség, de ezzel szemben a helyi adóknak alanya lehet a külföldi magánszemély és jogi személy egyaránt.

Az Alkotmánybíróság az indítványok vizsgálatát követően alaptalannak minősítette azokat és teljes egészében hatályában tartotta, azaz Alkotmánnyal konformnak tekintette a helyi adókra vonatkozó szabályozást. Határozatának indokolása szerint az önkormányzatok jogalkotási hatásköre nem az indítványozók által megemlített rendelkezésekből származik, hanem az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés d) pontjából, amely feljogosítja őket a helyi adók fajtáinak és mértékének törvények keretei közötti megállapítására. Az Országgyűlés ennek az alkotmányos felhatalmazásnak tett eleget, amikor a helyi adókról szóló törvényt megalkotta. A továbbiakban az Alkotmánybíróság kiemelte, hogy az önkormányzatokat megillető önállóság csak akkor valósulhat meg, ha adottak annak a gazdasági feltételei is, az igazgatási önállóság gazdasági önállósággal is párosul. A gazdasági önállóság biztosításának pedig egyik eszköze a helyi önkormányzatok számára biztosított adó-megállapítási jog. A helyi önkormányzatok adóztatási joga az önkormányzatok gazdasági autonómiájának tradicionális és a fejlett önkormányzati rendszerrel rendelkező országokban általánosan alkalmazott garanciális intézménye. A hazai megoldás megfelel e tekintetben az európai standardnak, amit a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája is rögzít 9. cikkelyének 3. szakaszában.

Fontos annak a hangsúlyozása is, hogy a helyi adó lényegéhez tartozik annak önkormányzatonkénti különbözősége. A helyi önkormányzatok eltérő települési feltételek között látják el feladataikat, eltérő az egyes települések fejlettsége, a közszolgáltatások színvonala, de eltérő a lakosságnak a közszolgáltatások iránti igénye is. Ennek megfele-

lően különbözően alakulnak a települési önkormányzatok feladatai is és e különböző feladatok ellátásához eltérő gazdasági feltételek is szükségesek. Ezek szükségszerűen azt eredményezik, hogy az önkormányzatok, élve az alkotmányi felhatalmazással, a törvény keretei között egymástól eltérően döntenek, s ezzel az adóalanyok között – területi alapon – különbségek alakulnak ki. Ez a megkülönböztetés azonban nem tekinthető az Alkotmány 70/A. §-ában megfogalmazott diszkrimináció tilalmába ütköző hátrányos megkülönböztetésnek. Ugyanis ebben az esetben nem személyek közötti hátrányos megkülönböztetésről van szó, hanem az ország egyes települései közötti különbségeket tükröző, alkotmányi felhatalmazáson alapuló, partikuláris szabályozásból eredő területi különbségről.

A külföldiek adóztatásával kapcsolatban pedig az Alkotmánybíróság azt emelte ki, hogy az az alkotmányos szabály, amely a magyar állampolgárok számára mondja ki az arányos közteherviselés kötelezettségét, nem értelmezhető egyúttal a külföldiek adóztatásának tilalmát magában foglaló rendelkezésként.

A helyi adók a 90-es évek elejei 1–2 %-ról napjainkban már az önkormányzati bevételek 10–11 %-ára emelkedtek, ami több mint 200 Mrd Ft éves, szabadon felhasználható, az önkormányzatok döntésétől függő bevételt jelent. Az önkormányzati pénzügyi önállóság legfontosabb eleme, a most már az Alkotmánybíróság határozatával is megerősített helyi adó, amely egyre nagyobb szerepet kap a helyi közkiadások finanszírozásában, ami mindenképpen előremutató jelként, az önkormányzati pénzügyi önállóság térnyeréseként értékelhető. A helyi adók térnyerése, a pénzügyi önállóságból adódó lehetőségek kihasználása azonban „túl jól” sikeredett, aminek következtében a helyi pénzügyi források átalakítását látta a központi kormányzat szükségesnek, ami az úgynevezett adóerőképesség intézményének és a hozzá kapcsolódó előírások bevezetésével valósult meg.

### *c) Az adóerőképesség és a pénzügyi önállóság kapcsolata*

De mi is ez az adóerőképesség? Az adóerőképesség kifejezés hallatán joggal gondolhatja a nem pénzügyi szakember, hogy valamely személynek, szervnek, intézménynek az adófizetési képességére vonatkozó *jelképes* kijelentésről van szó, nem pedig egy létező, fontos jogi kategóriáról. A valóságban azonban az adóerőképesség a pénzügyi jogi, konkrétan a települési önkormányzatok pénzügyeire vonatkozó jogi szabályozásnak egy kiemelkedő elemévé vált 1999-től. Ekkor lépett hatályba ugyanis a Magyar Köztársaság 1999. évi költségvetéséről szóló törvény, amely a 20. §-ának (4) bekezdésében említi a települési önkormányzatok adóerőképességét, mint a költségvetési támogatásukat befolyásoló tényezőt, a részletszabályokat pedig az említett tv. 4. számú melléklete tartalmazza. Az adóerőképesség intézményének pénzügyi jogi meghonosítása mind államháztartási jogi, mind pedig adójogi (a helyi adóztatási elveket érintő) következményekkel járt, de az alapvető változásokat a települési önkormányzatok központi költségvetési támogatási rendszerében eredményezte.

Az adóerőképesség-kategória megteremtésének és az önkormányzatok finanszírozási rendszerébe illesztésének az volt a *célja*, hogy ezáltal mérsékeljék az egyes önkormányzatok közötti – évről évre növekvő – jövedelmi különbségeket. A központi kormánynak ugyanis nem csak az a feladata, hogy olyan, államháztartáson belüli elosztási rendszert valósítson meg, amelyben az önkormányzati alrendszer összességében rendelkezik a feladatai ellátásához szükséges pénzsekkel, hanem arra is ügyelnie kell, hogy a több

mint 3000 önkormányzat egyenként is tudja finanszírozni – minimálisan a jogszabályok által kötelezően ellátandó – feladatait.

Nézzük meg közelebbről is, hogy mit is jelent az adóerőképeség és milyen hatással bír az önkormányzatok pénzügyeire, pénzügyi önállóságára!

Röviden azt mondhatnánk, hogy az adóerőképeség az önkormányzatok egyes adókból származó tényleges illetve potenciális bevételére utal és minél magasabb ez a – természetesen 1 főre vetített – adóbevétel, annál nagyobb az önkormányzat adóereje, viszont egyenes következményként csökken a központi költségvetési támogatása is; alacsony adóerő esetében pedig a támogatások emelkedésével lehet számolni.

Ha már *részleteiben* szeretnénk áttekinteni a kérdést, akkor az előadandók megértése kedvéért ki kell térnünk az önkormányzati finanszírozási rendszer néhány egyéb elemére is és ekkor azt tapasztalhatjuk, hogy igen bonyolult eljárás keretében állapítják meg az egyes önkormányzatok adóerejét és azoknak a költségvetési támogatásokra gyakorolt hatását.

Az önkormányzatok adókból, adójellegű befizetésekből több jogcímen részesednek (SZJA, illetékek, hatféle helyi adó, külterületi termőföldek bérleti díja utáni forrásadós SZJA, belföldi gépjárművek utáni adó), de ezek közül *fiskális* illetve az önkormányzatok gazdasági háttérét, jövedelmi helyzetét leginkább befolyásoló *szempontból a személyi jövedelemadó és a helyi iparüzési adó bír jelentőséggel*. Az SZJA domináns szerepe már a kezdetektől nyilvánvaló volt, az iparüzési adó azonban csak a 90-es évek derekától vált igazán fontossá, aminek eredményeképpen az utóbbi években 200 Mrd forint körüli éves helyi adóbevételeknek a közel 90 %-át teszi ki. Ezen két adónemből származó bevételek kerülnek figyelembe vételre az adóerőképeség megállapítása során, különös tekintettel arra, hogy *a települések közötti szóródásuk is igen magas* (pl. egyes kisvárosok iparüzésiadó-bevétele 100–150-szer magasabb a községek átlagának).

Az adóerőképeség intézményének 1999-es bevezetéséig a települések jövedelemkülönbségének mérséklésére még csak az ún. személyi jövedelemadó-kiegészítés szolgált, amely az éves költségvetési törvényekben meghatározott település-típusonkénti minimálisan elvárt szintre egészítette ki az SZJA-ban szegény önkormányzatok bevételeit. Ez a rendszer azonban nem volt tekintettel arra, hogy a kevés SZJA-val rendelkező önkormányzatok egy része ugyanakkor igen komoly iparüzési adóbevételt értek el és ennek ellenére kiutalásra kerültek az SZJA-kiegészítések ezen önkormányzatok részére is. Nyilvánvaló volt, hogy *ez a mechanizmus igazságtalan volt*, mert nem részesítette ki egészítésben azokat, akik magas szja mellett csekély iparüzési adó bevételekkel rendelkeztek, viszont azok kaptak, akik ugyan alacsony szja-val bírtak, de magas iparüzési adóbevételt értek el.

*Szükségessé vált tehát egy új finanszírozási modell kialakítása*, amely már nem csak az szja, hanem az ezen adó szintjét időközben elérő iparüzési adóbevételek nagyságát is figyelembe veszi az önkormányzatok részére biztosítandó költségvetési támogatások megállapítása és a települések közötti jövedelmi különbségek csökkentése során.

*Az új finanszírozási modell központi eleme az adóerőképeség*, amely a települések 1 főre jutó szja- és iparüzésiadó-bevételét jelenti. Az iparüzési adó bevonása azonban sokkal nehezebb, mint az szja esetében, ahol a bevallásokból rendelkezésre állnak a ténylegesen elért APEH-adatok. Ugyanis az iparüzési adó bevétele attól függ, hogy a település egyáltalán bevezette-e ezt az adónemet, ha pedig bevezette, akkor a maximálisan alkalmazható adómértéken belül mekkorát alkalmazott, biztosított-e különböző jogcímenek adómentességet vagy adókedvezményt stb. Tehát az iparüzésiadó-bevétel

nemcsak az adóalanyok körülményeitől, hanem az önkormányzat adópolitikájától is erőteljesen függ. Az utóbbitól azonban függetleníteni kell az önkormányzatok kiegészítő támogatását, mert különben az kapna nagyobb támogatást, amelyik nem vezetett be iparüzési adót. Ezért *az iparüzési adónál nem a ténylegesen elért, hanem a potenciálisan realizálható bevétel lesz az adóerőképesség kiszámításával figyelembe veendő tényező*, a ténylegesen elért szja-adatok mellett. Az elvileg realizálható iparüzésiadó-bevétel kiszámításának a menete igen bonyolult (például az említett költségvetési törvény 4. sz. mellékletében találhatóak a részletszabályok). Mindenre ki nem térve az a szabályozás lényege, hogy 4 féle település-típusra (község, város, megyei jogú város, főváros) külön-külön megállapította a jogalkotó azt az 1 főre jutó, egyre magasabb szintet, adóerő-nagyságot, amit ha nem érnek el a települések, akkor erre a szintre a központi költségvetés kiegészíti a pénzügyi lehetőségeiket; ha pedig meghaladják ezt a szintet, akkor sávosan progresszív módon, akár 90 %-ban is csökkentik a költségvetésből az önkormányzatot együttesen megillető összegeket, de a levonások azért nem haladhatnak meg egy, a 4. sz. mellékletben meghatározott szintet.

Az adóerőképesség intézményének következtében *tehát igazságosabbá vált az önkormányzatok költségvetési támogatási rendszere* és könnyebben kezelhetővé a központi kormányzat azon kötelessége, hogy a települések a kötelező feladataik ellátásához elegendő pénzeszközökkel rendelkezzenek. Ezen előnyök „oltárán” azonban *fel kellett áldozni* és ezért hatályon kívül kellett helyezni a 1990. C. tv-nek helyi adók, a helyi adóztatás alapelvei között említett azon előírását, amely szerint az önkormányzat által megállapított helyi adók mértéke és összege nem befolyásolhatja a részükre a költségvetési törvényben megállapítható állami támogatások jogcímeit és mértékeit. Más oldalról ezáltal *megdőlt* a jelenleg hatályos bevétel (forrás)-orientált önkormányzati finanszírozási rendszert a tanácsrendszer idején működtetett kiadás-orientált rendszertől elválasztó azon alapvető előny is, hogy tudniillik érdekelték az önkormányzatok a saját bevételeik (pl. iparüzési adó) növelésében, mert ezáltal nem csökken a központi költségvetési támogatásuk. Sajnos, ez már maradéktalanul annak ellenére nem igaz, hogy az adóerőképesség részletes számítási előírásai azért próbálják tompítani ezt a negatív következményt. A jövőben abban bíznak az önkormányzatok pénzügyeiért aggódók, hogy a helyi adóztatás *egyéb alapelvei* (pl. a helyi adó az önkormányzat bevételét képezi, tőle az nem vonható el) *nem szenvednek sérelmet* a helyi pénzügyek időszakosan előtérbe kerülő és részben meg is valósuló reformelképzelései kapcsán, még akkor sem, ha egyes helyi adóbevételi források rohamos növekedést mutatnak.

Az adóerőképesség fenti módon történő bevezetése sajnos jól példázza azt, hogy ha az önkormányzatok élnek a pénzügyi önállóságukból adódó lehetőségekkel illetve, ha az önállóságuk túlságosan is magas saját bevételt eredményez, akkor ez könnyen azzal a következménnyel járhat, hogy a finanszírozási rendszerük átalakításával más forrásból származó bevételeiket csökkentik.

#### d) Hitelfelvétel, az önkormányzatok és a hitelintézetek kapcsolata

A helyi önkormányzatok (korábban a tanácsok) és a pénzügyi rendszer kapcsolatának alakulása egy sajátos fejlődési utat járt be. Egy szigorúan kötött rendszertől a szinte teljes liberalizációig vezetett ez az út, amire a jelenleg is hatályos önkormányzati törvényhez érkeztünk el. Az utóbbi időben azonban ismét felerősödtek a korlátozó és a

visszacentralizáló törekvések, amelyek egy jelentős része a gyakorlatban is alkalmazásra került.

A mai rendszer alapjai 1971–72-re nyúlnak vissza. Akkor az OTP átvette a Magyar Nemzeti Banktól a tanácsok számláinak vezetését, a Magyar Beruházási Banktól pedig a beruházási számlák vezetését. Az OTP e feladatokat – mint kizárólagos számlavezető szerepet – „állami feladatként” látta el. Ennek megfelelően a tanácsok betéteket is – különböző lekötéssel – szintén csak az OTP-nél helyezhettek el. A kezdeti – központilag szabályozott – abszolút monopolhelyzet az 1970-es évek második felétől kezdett aztán oldódni.

A hitelezés terén egy sajátos „keret-gazdálkodás” alapján megyei keret-lebontással osztották illetve bírálták el a hiteleket – meglehetősen alárendelve a hierarchikus megyei redisztribúciónak, diszkrecionális szubjektív elosztási rendszernek, s a bank sem volt autonóm. A hitel mindvégig marginális szerepet játszott a tanácsok gazdálkodásában és aránya sem haladta meg az éves összbevétel 1,5–2 %-át. A fejlesztési ambíciók ennek ellenére igen erősnek mutatkoztak, köszönhetően az általános fejlesztés-centrikusságnak, az infrastrukturális ágazat háttérbe szorításának (nem termelőnek tekintett ágazat), továbbá a regionális és települési fejlettségi hátrányoknak, az elmaradottságnak. Jól példázza mindezeket, hogy az 1970–90 közötti években a tanácsi beruházási célhiteleket tekintve a hiteligeny és az engedélyezett hitel aránya 54–69 % között alakult.

Az 1980-as évek közepe hozta az első igazi fordulóponatot e kapcsolatrendszerben. Ez döntően két tényezőre volt visszavezethető. Egyrészt a tőkeallokáció elősegítése érdekében elkezdődött a pénz- és tőkepiac kiépítése Magyarországon. Másrészt 1987. január 1-től újra kétszintűvé vált a hazai bankrendszer. A pénz- és tőkepiac kialakításának első – kísérleti – előfutára a kötvénykibocsátás volt, amelyet a – rendkívül forrásigényes – tanácsok számára is engedélyeztek. 1981–1988 között például több mint 100 kötvényt bocsátottak ki a tanácsok, mintegy 3,4 Mrd Ft összegben, amelyek 40 %-a az oktatási, kulturális és sportcélokat, 17 %-a az egészségügyi, 33 %-a az infrastrukturális, 10 %-a pedig a településgazdálkodási feladatok finanszírozását szolgálta. Ebben a tekintetben a tanácsok bármely bank szolgáltatásait igénybe vehették, tehát ezáltal megtört az OTP monopóliuma, versenytársként megjelentek az új kereskedelmi bankok is. A kötvény-kibocsátással a tanácsok tulajdonképpen „belekóstoltak” a piacgazdaság ízébe, új magatartás és gondolkodás indult el a jelenlegi önkormányzataink elődeinél. A felgyorsult infláció azonban ellehetetlenítette a helyi önkormányzati kötvénypiacot, még mielőtt a tőkepiac tényleges intézményrendszere – a tőzsde, a bróker-cégek stb. – kialakultak volna.

A következő fordulóponatot a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.) jelentette. Az Ötv. 88. §-a ugyanis előírta, hogy:

– „a helyi önkormányzat ... hitelt vehet fel, kötvényt bocsáthat ki (amelyek fedezetül az önkormányzati törzsvagyron és – a likvid hitel kivételével – a normatív állami hozzájárulás, az állami támogatás, a személyi jövedelemadó, valamint az államháztartáson belülről működési célra átvett bevételei nem használhatók fel)”;

– továbbá, hogy „a helyi önkormányzat ... dönt a célhoz nem kötött forrásai betétként történő elhelyezéséről, az állami hozzájárulás kivételével”;

– „dönt egyéb banki szolgáltatások igénybevételéről”.



Ezáltal az új helyi önkormányzatok szabadon dönthettek pénzügyi kapcsolatokról, amely kiegészült az ezzel kapcsolatos végrehajtási szabályokkal az 1991. évi költségvetésről szóló 1990. évi CIV. törvény 41. §-ában, a következők szerint:

„(2) A helyi önkormányzat költségvetési elszámolási számlát egy pénzügyintézetnél nyithat. A pénzügyintézetet szabadon választja meg azok közül a pénzügyintézetek közül, amelyek a Pénzügyminisztérium számára havi információt nyújtanak az önkormányzatok költségvetési elszámolási, valamint egyéb bankszámlái záróállományi adatairól. E pénzügyintézeteknek vállalniuk kell, hogy az állami hozzájárulást, valamint a személyi jövedelemadót a pénzügyintézeti jóváírást követő 5 munkanapon belül az önkormányzat költségvetési elszámolási számláján jóváírják.”

Így az OTP monopóliuma megtört. 1991-től a központi költségvetés információs igényeinek kielégítését vállaló mintegy 12 bank vezethetett számlát az önkormányzatok részére. Ennélfogva a helyi önkormányzatok a bankok versenyének és csábításainak előnyeit élvezték: magasabb betéti kamatokat, alacsonyabb hitelkamatokat, jobb színvonalú szolgáltatásokat tudtak elérni így. A verseny akkor kezdett élesebbé válni, amikor egy nagyobb kiadási főösszeggel bíró önkormányzat elpártolt az OTP-től, s ennek bázisára az új számlavezető bank fiókjának pozíciója megszilárdult, sőt további expanzióra is képessé vált.

Az új Ötv-szabályozás lényegében korlátozás nélkül lehetővé tette az önkormányzatok számára, hogy kilépjenek a teljes hitel- és pénzügyi piacra, s ott hitelhez jussanak, betétjeiket előnyösebben kamatoztathassák, sajátos portfólió jött létre egyes önkormányzatoknál. Mindinkább terjedt a megtakarítások – gyors, fürgén mozgatott – kamatoztatása, s a látra szóló költségvetési egyszámláról éven belüli, de éven túli lekötéseket is eszközölték.

A megtakarítások ilyen módon való eszközlése az esetek többségében súrolta vagy át is lépte a törvényesség határait, mivel azok alapját különösen igen nagy arányban az állami támogatások képezték. A szabályozás következetlenségei, a helyi önkormányzatok erős „hatalmi ágként” való megjelenése miatt ennek nem lettek különösebb következményei az adott önkormányzatokra nézve, érte ez alatt az Állami Számvevőszék jelentéseit is, így bátran forgatták az állami támogatásokat is. Az állami támogatásokkal kapcsolatos korlátozó előírásokat nem, vagy csak kevésbé ellenőrizték, sőt 1991–92-ben, amikor nagyon magasak voltak a kamatbevételek, az önkormányzatok kifejezetten a kamatbevételek miatt az állami támogatásokat sok esetben a törvényes előírásokat kijátszva, jogtalanul lehívták. A helyi nyilvánosság és a testületi kontroll is mind a mai napig meglehetősen rosszul működött, működik. (Talán hihetetlen, de nemhogy a település nyilvánossága, de még sok testület sem ismeri, nem tudja, hogy a pénzügyi – hitel, betét – kapcsolata miként alakul.)

Ilyen helyzetben a központi kormányzat és a Pénzügyminisztérium egyet tehetett: az Ötv-módosítás 2/3-os, szinte lehetetlen módosítási korlátai mellett 1993-tól szinte minden területen szigorította az önkormányzatok gazdálkodását, a pénzügyi önállóságukat korlátozta. Ennek keretében a visszaélések elkerülése céljából – erősödtek az állami támogatások jogosultságának vizsgálatai, az utalási rendszer kontrollja és magas büntető kamatokat is alkalmaztak, mintegy az elrettentés eszközével is élve. Cél volt a pénzügyi piac csökkentése is, a pénz felesleges utatztatásának kiiktatása is. Ennek megvalósítására a jelenlegi nettó finanszírozásnak megfelelő modell lényegében már 1992 elejére kész volt, de bevezetése az akkori politikai konstelláció mellett („önálló hatalmi ág” az önkormányzati szféra) nem volt időszerű.

Kezdetben, az 1990 utáni első években az önkormányzati hitelpiac igen nehezen mozdult meg. Jellemző volt egy túlzott óvatosság, továbbá a magas – 40 % feletti – hitelkamatok sem voltak vonzóak és racionálisak, sem az árbevételeiből gazdálkodó, sem a költségvetési intézményi szféra számára.

Lassan olvadó óvatosság jelentkezett a pénzügyintézetek részéről is, mivel alapvető korlátozó feltétel a hitelezés terén a piaci törvények, a csódtól, a rossz üzlettől való félelem volt, miután az Ötv. 90. §-a kategorikusan kimondta, hogy „a veszteséges gazdálkodás következményei az önkormányzatot terhelik, kötelezettségeikért az állami költségvetés nem tartozik felelősséggel”, valamint, hogy „a helyi önkormányzat gazdálkodásának biztonságáért a képviselő-testület, a gazdálkodás szabályszerűségéért a polgármester a felelős”.

Jóllehet egy önkormányzat nem mehet csődbe, de a bankok óvatosságok voltak, mivel végső esetben az állam nem segíthetett a bajba jutott önkormányzatnak, az önkormányzat központi költségvetési támogatásai és megosztott bevételei havi 1/12-ed összegben, egyéb bevételei pedig, pl. helyi adók március és szeptember hónapban, megint más bevételek pedig tulajdonképpen rendszertelenül folynak be. Így kezdetben a hitel meglehetősen marginális szerepet játszott, az önkormányzatok összes bevételének mindössze 1–2 %-át tették ki.

1993–95-ben a helyi önkormányzatok körében megindult egy jelentős beruházási hullám, ami a korábbi megtakarításoknak, a közelgő választásoknak, valamint a szigorodó feltételekkel szabályozott, de növekedő központi támogatásoknak volt köszönhető. Ennek következtében az addig 10–20 Mrd Ft körül stagnáló hitelállomány több mint 50 Mrd Ft-ra emelkedett.

Az 1995. évi stabilizációs kormányprogram jegyében – az eladósodás nagyságából és dinamikájából kiindulva – sor került az önkormányzati hitelfelvétel drasztikus visszafogására, aminek következtében a hitelállomány fokozatos csökkenése megindult.

A szigorítást az is motiválta, hogy megjelent valóságosan is az önkormányzati csőd: 4 önkormányzat 1995 végére fizetéképtelen helyzetbe jutott, amelyet végül is a központi költségvetés „kezelt le”. További 40 önkormányzatot a fizetéképtelenség réme fenyegetett, de a nehéz helyzetben levő önkormányzatok száma is mintegy 500-ra volt tehető, azon túl, hogy az önhibájukon kívül hátrányos, forráshiányos helyzetbe került önkormányzatok külön támogatást kaphattak egy központi keretből. Az állam attól való félelmében, hogy a csődbe jutott önkormányzatok százai jelenhetnek meg milliárdos igénnyel, az elrettentés eszközához folyamodott és az Ötv. módosításával lehetővé tette azt, hogy külön törvény szabályozza a helyi önkormányzatok adósságrendezési eljárását (lásd az 1996. évi XXV. törvényt).

A finanszírozás szigorítását a következők jellemezték:

- csökkent a jogtalan igénybevételek száma, mivel a fejlesztési támogatások igény szerinti, visszaélésekre lehetőséget adó lehívásáról 1993-tól az Állami Fejlesztési Intézet útján történő utólagos, majd teljesítményarányos finanszírozásra tértek át. Így jelentős mértékben csökkentették a pénzforgalmat.

- 1996-tól bevezetésre került a helyi önkormányzatok nettó finanszírozása, amely következtében 200 Mrd Ft közteher nem kerül átutalásra az önkormányzatok számára. Így számlavezető bankok – még mindig döntően az OTP – elestek igen jelentős összegű forgalmi jutaléktól, a helyi önkormányzatok pedig a kamatbevételektől.

– 1995-től a helyi önkormányzatok kötelesek az állami támogatásokat elkülönített alszámlán tartani, megakadályozva ezzel az állami támogatások betétként való lekötését, forgatását, esetleg más célra, például hiteltörlesztésre való felhasználását.

Mindezek mellett különböző kincstárfejlesztési projektek tervbe vették, a közpénzek, köztük a helyi önkormányzatok teljes pénzforgalmának és számláinak az integrálását a Magyar Államkincstárba. Ez azt jelentené, hogy a számlavezetés lehetősége megszűnne a kereskedelmi bankok számára, fokozatosan a betételhelyezés is beszűkülne illetve megszűnne. A kereskedelmi banki szféra számára így csak a hitelnyújtás és az egyéb banki szolgáltatás, tanácsadás maradna. Mind a mai napig mindezek csak terv szintjén maradtak, talán éppen azért, mivel megvalósításuk esetén az oly sokszor hangoztatott önkormányzati önállóság igen jelentős csorbát szenvedne, amit – legalábbis egyelőre – a politika nem kíván felvállalni.

Összességében megállapítható, hogy 1990 után a helyi önkormányzatok pénz- és hitelpiaci kapcsolatai dinamikus bővülésnek indultak, amelyek azonban az 1995–96-os korlátozások miatt megtorpantak illetve azoknak megfelelően átalakultak egészen napjainkig. Ennek megfelelően a hitelből származó önkormányzati bevételek aránya jelenleg is csak mintegy 2–3 %-a az összes önkormányzati bevételnek.

#### *A hitelfelvétel belső önkormányzati hatásköri és jogi keretei*

Az Ötv. 10. § d) pontja értelmében a képviselő-testület hatásköréből bizonyos ügyek nem ruházhatók át: így a gazdasági program, a költségvetés megállapítása, döntés a végrehajtásukról szóló beszámoló elfogadásáról, a helyi adók megállapítása, a településrendezési terv jóváhagyása, a képviselő-testület által meghatározott értékhatár feletti hitelfelvétel, a kötvénykibocsátás stb. Garanciális szempontból tehát már maga a jogalkotó is úgy ítélte meg, hogy a kötvénykibocsátás és a nagyobb összegű hitelek felvétele olyan súlyú ügyek, amelyek esetében mindenképpen a képviselő-testület döntése szükséges. Az önkormányzat pénzügyi bizottsága – ellenőrzési jogosítványa keretében – vizsgálja a hitelfelvétel indokait és gazdasági megalapozottságát, ellenőrizheti a pénzkézelési szabályzat betartását, a bizonylati rend és bizonylati fegyelem érvényesítését. A pénzügyi bizottság vizsgálatainak megállapításait haladéktalanul közölni köteles a képviselő-testülettel. Ha az nem ért egyet a megállapításokkal, akkor a vizsgálati jegyzőkönyvet az észrevételeivel együtt megküldi az Állami Számvevőszéknek.

#### *A helyi önkormányzat hitelfelvételének korlátozása*

Az Ötv. 88. § (2) bekezdése szerint a helyi önkormányzat adósságot keletkeztető éves kötelezettség-vállalásának (hitelfelvételének és járulékainak, valamint kötvénykibocsátásának, garancia- és kezességvállalásának, lízingjének) felső határa a korrigált saját folyó bevétel. A korrigált saját folyó bevételen ebben az értelemben a rövid lejáratú kötelezettségek (tőke- és kamattörlesztés, lízingdíj) adott évre eső részével csökkentett saját folyó bevétel (a helyi adók, a helyi önkormányzat illetékbevétele, a kamatbevétel, a környezetvédelmi bírság, valamint az önkormányzat egyéb sajátos bevételei) éves előirányzatának a 70 %-a értendő. Ez a korlátozás – értelemszerűen – nem vonatkozik a likviditási célú hitelfelvetelekre, amelyek az éven belül felvett és visszafizetett, a közszolgáltatási és államigazgatási feladatok folyamatos működtetéséhez felvett hitelek.

*e) A helyi önkormányzatok számlavezetése és betételhelyezése*

A helyi önkormányzatok és a helyi kisebbségi önkormányzatok, valamint a felügyeletük alá tartozó költségvetési szervek bankszámláinak vezetési rendjét az államháztartás működési rendjéről szóló 217/1998. (XII. 30.) Korm. rendelet szabályozza az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény 124. § (2) bekezdésének a) és d) pontjában kapott felhatalmazás alapján.

Eszerint a helyi önkormányzat képviselő-testülete – bizonyos korlátok között – szabadon választja meg számlavezető hitelintézetét, a helyi kisebbségi önkormányzat pedig csak e hitelintézetnél vezetheti számláit. Korlátozást jelent, hogy a költségvetési elszámolási és egyéb alszámlákat csak egy hitelintézetnél lehet nyitni és csak egy költségvetési elszámolási számlával rendelkezhet. Előírás az is, hogy a költségvetési gazdálkodással és pénzellátással kapcsolatos minden pénzforgalmat e számlán köteles lebonyolítani az önkormányzat. A választott számlavezető hitelintézet csak a naptári év első napjával változtatható meg, amely döntésről a Területi Államháztartási Hivatalt legkésőbb az előző év október 31-ig köteles írásban értesíteni az önkormányzat. Lényegében véve a szabad bankválasztás határideje október 31. Ha ezt elmulasztja az önkormányzat, akkor január 1-i hatállyal nem tudja módosítani a számlavezető hitelintézetét.

Mindezekon túlmenően a helyi önkormányzat szabadon választhatja meg, hogy mely felhatalmazott hitelintézetnél vezeti devizabetét-számláját és egyéb különböző lekötésű betéti számláit, tehát e területen a határidős korlátozáson túlmenően megvalósul az önkormányzati önállóság.

*5. Az önkormányzatok eladósodásának szabályozása*

A 90-es évek elejéig még értelmezhetetlen kategória volt mind az önkormányzat, mind a csőd fogalma, a kettő együtt pedig teljességgel kizártnak volt tekinthető. A társadalmi, gazdasági és jogi környezet változása azonban megismertetett bennünket ezekkel a kategóriákkal, sőt ezek a jogállamokra és piacgazdaságokra jellemző fogalmak a gyakorlatban is megjelentek az utóbbi években. Legelőször azt kellett megérteni, hogy a tanácsrendszer átalakítása önkormányzati szisztémává nemcsak az autonómia elvét juttatja érvényre, hanem azt is jelenti, hogy a helyi önkormányzatok gazdasági önállósága nagy felelősséggel is párosul. Igaz, ezt már a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény is deklarálta, amikor a gazdálkodás szabályai körében említést tett a veszteséges gazdálkodás következményeiről és az önkormányzat fizetéseképtelenné válásáról. Az akkor hatályos előírások szerint az Ötv. 90. § (3) bekezdése kimondta ugyan, hogy a helyi önkormányzat fizetéseképtelenné válását a hitelező kérelmére a bíróság állapítja meg, az eljárási szabályokat azonban sem az Ötv., sem az Államháztartásról szóló törvény nem rendezte. Ez azt mutatta, hogy komolyan nem is számolt a jogalkotó az önkormányzati csőd bekövetkezésével.

A fizetéseképtelenség rendezetlensége azonban szabályozást igényelt a piacvédelem, a hitelezők, a vállalkozók védelme, de a helyi önkormányzat védelme szempontjából is. A csőd- és felszámolási eljárásról szóló 1991. évi IL. tv. hatálya nem terjed ki az önkormányzatokra, kizárólag csak a gazdálkodó szervezetekre, ugyanis a helyi önkormányzatok sajátosságai (közfeladatok ellátása; jogutód nélkül nem számolhatók fel;

bevételeik nagy része az államháztartás szabályozási körébe tartozik; piaci jellegű tevékenysége és bevételei marginálisak és csak a közfeladatok sérelme nélkül vállalhatók) miatt az nem alkalmazható rájuk.

Az önkormányzatok fizetéseképtelenségi helyzetének megoldása azért is szükséges volt, mert hatályos jogunk (Alkotmányunk és az Ötv. is) lehetővé teszi számukra a vállalkozást, azt azonban nem tisztázta, hogy ezt milyen jogszabályi korlátok között tehetik. Így gazdasági értelemben tulajdonképpen 3.200 „kis köztársaság” jött létre az országban. A megyei közigazgatási hivatalok csak törvényességi szempontból ellenőrizhetik az önkormányzati rendeleteket, határozatokat, az Állami Számvevőszék pedig, amely intézménynek feladatává tették a gazdálkodásuk ellenőrzését vagy kapacitás hiányában nem képes ezt elvégezni vagy megteszi ugyan, de szankciók hiányában nem tud változtatni az esetleges rossz gazdasági döntéseken. Így az önkormányzatok természetesen a polgármesterek, jegyzők és a képviselőtestületek vállalkozó kedvétől, tapasztalataitól függően végeztek beruházásokat és a gazdasági élet törvényszerűségeinek megfelelően az is előfordult, hogy vesztek a vállalkozáson, netán a beruházás többbe került, mint gondolták illetve eleve többre tervezték, mint amennyi forrásuk lehetett. Az 1990-es Ötv. alapján elkezdett vállalkozások kifizetetlen számlái miatt a hitelezők a 90-es évek közepére veszítették el a türelmüket illetve sikerült jogerős bírósági határozathoz jutniuk és ekkor jelentkezett az önkormányzati eladósodás kérdésének égető szabályozási szükségessége. Ugyanis a hitelezők a bíróság végrehajtási eljárásával az önkormányzati vállalkozások következtében felmerült tartozások fejében az önkormányzat kötelezően ellátandó feladatainak ellátására a központi költségvetésből juttatott normatív támogatást is elvitték. Ezen utóbbi problémát az 1996. évre vonatkozó költségvetési törvény ideiglenesen megoldotta, ugyanis lehetővé tette, hogy a megyei TÁKISZ-oknál elkülönített letéti számlára érkezzen a normatív állami hozzájárulás, onnan pedig a hitelezők nem tudtak végrehajtani. Azonban néhány esetben olyan hatalmas adósság halmozódott fel, hogy a törlesztésre még csak remény sem volt. Ezért mindenképpen rendezni kellett az önkormányzati csődhelyzetet: a hitelezők ugyanis nem tudták miből kielégíteni igényeiket, az önkormányzatok pedig hiába szereztek volna bármit is, azt azonnal elvehették tőlük a tartozásaik fejében.

Az állam csak a kötelezően ellátandó alapfeladatok tekintetében vállalja a háttérfelelősséget, a vállalkozások kockázatát már nem kívánja magára venni. Ez azonban 96-ig egyetlen jogszabályban sem szerepelt, a hitelezők így biztos adósnak hitték az önkormányzatokat. De gondoljunk csak bele: ha az állam háttérfelelősséget vállalna az önkormányzatok vállalkozásaiért is, akkor az önkormányzatok hatalmas beruházásokat kezdeményezhetnének, a hitelezők pedig bátran finanszírozhatnák, hiszen végül az állam ugyanis fizet majd. Könnyű belátni, hogy hova juttatná ez a felfogás a központi költségvetést.

Tehát elodázhatalmá vált a külön a helyi önkormányzatok csődjére vonatkozó normák megalkotása, ami az adósságrendezési eljárásukat rendező 1996. évi XXV. törvénnyel és a végrehajtására vonatkozó 95/1996. (VII. 4.) Korm. rendelettel következett be. Ezen jogszabályok célja, hogy helyreállítsa az önkormányzatok fizetőképességét, szabályozza a fizetőképesség helyreállítására irányuló adósságrendezési eljárást, a hitelezőknek hatékony jogvédelmet biztosítson, a hitelezők követelését – akár vagyonarányosan – kielégítse, az adósságrendezési eljárás alatt is teljesíteni tudják a helyi önkormányzatok a kötelező feladataik folyamatos ellátását és segítse elő az önkormányzatok átgondolt, felelősségteljes gazdálkodását is.

Az önkormányzatok korábban említett sajátosságai miatt nem lehetett az egész procedúrát sem „csőd eljárásnak”, sem pedig „felszámolási eljárásnak” nevezni. Hasonlóak ugyan azokhoz, de mégsem azonosak. Így született meg az adósságrendezési eljárás fogalma.

A törvény kidolgozásának kiindulópontja szerint egyrészt az önkormányzatoknak vannak kötelező feladataik, ezek ellátására alapvetően a forgalomképtelen törzsvagyon és az állami juttatások szolgálnak, másrészt a kötelezően ellátandó feladataikhoz szükséges vagyon feletti vagyonrészükkel szabadon vállalkozhatnak. Ebből az következik, hogy ha a vállalkozásaik következtében nem tudnak fizetni; ez utóbbi vagyont kell ütköztetni a hitelezői igényekkel.

#### *Az adósságrendezési eljárás menete, jellemzői*

Az eljárás a helyi önkormányzat székhelye szerint illetékes megyei(fővárosi) bíróság hatáskörébe tartozó nem peres eljárás. Ha magából az adósságrendezési törvényből és az eljárás nem peres jellegéből más nem következik, az eljárás lefolytatása során a Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. tv. szabályait kell megfelelően alkalmazni, azzal, hogy az eljárásban felfüggesztésnek, félbeszakadásnak nincs helye. Az eljárás megszüntetésére, szünetelésre is csak az adósságrendezési eljárás megindításának időpontjáig kerülhet sor, utóbbi esetében az eljárásban részt vevő felek közös kérelmére. Az adósságrendezési eljárás során hozott jogerős végzés ellen nincs helye felülvizsgálati kérelemnek.

Az adósságrendezési eljárás megindításának kezdeményezésére jogosult az adós helyi önkormányzat és annak a hitelezője egyaránt. Az eljárás kezdő időpontja az a nap, amelyen a kérelem a bírósághoz megérkezik.

Akkor kezdeményezhető az adósságrendezési eljárás, ha a helyi önkormányzat vagy az általa finanszírozott önkormányzati költségvetési szerv

1. a hitelező által megküldött számlát vagy fizetési felszólítást, ezek átvételét illetve esedékességét követő 60 napon belül nem vitatta és nem is fizette ki (a felszámolási eljárásban is az a legfelsőbb bírósági gyakorlat alakult ki, hogy csak az eljárás megindítása előtt vitatható a követelés jogalapja, összszerszerűsége, azt követően már nem, ezért az önkormányzatnak mindenképpen át kell valamennyi számlát vizsgálnia és ha bármely részét nem fogadja el, akkor erről 60 napon belül értesítenie kell a számla kiállítóját);

2. elismert tartozását az esedékességet követő 60 napon belül nem fizette ki;

3. jogerős és végrehajtható bírósági (hatósági) határozatban foglalt fizetési kötelezettségét nem teljesítette (itt nem 60 nap a lejárat ideje, hanem a határozatban előírt határidő illetve ennek hiányában a polgári perrendtartás szerinti általános teljesítési határidő, 15 nap);

4. fizetési kötelezettségét a korábban lefolytatott adósságrendezési eljárásban kötött egyezség ellenére nem teljesítette.

Leginkább likviditási problémák miatt lehet megindítani az eljárást. Hiába van egy önkormányzatnak óriási vagyona, ha nincs pénze, hogy a hitelezőit kielégítse vagy a hitelezők nem hajlandók vele az átütemezésben megállapodni.

Az eljárás megindításáról a polgármester haladéktalanul tájékoztatni köteles az önkormányzat pénzügyi bizottságát és a képviselő-testületet, valamint 8 napon belül össze kell hívja a közgyűlést. A képviselőtestület a fizetési kötelezettségek rendezésére hatá-

rozatot hoz vagy felhatalmazza a polgármestert az adósságrendezési eljárás azonnali kezdeményezésére.

Ha az 1–2. pontban megjelölt helyzet az esedékességet követő 90. napon, illetve a 3–4. pontban megjelölt helyzet a bekövetkezésétől számított 30. napon is fennáll, a polgármester – függetlenül a képviselő-testület döntésétől – 8 napon belül *köteles* az adósságrendezési eljárást kezdeményezni. Abban az esetben, ha a bárki által kezdeményezett eljárásban az előbb felsorolt 4 feltétel közül legalább egy megállapítható, a bíróság végzésben rendelkezik az adósságrendezés megindításáról és ezt a Cégbizonylatban közzé is teszi. *A közzététel dátuma az adósságrendezési eljárás kezdő időpontja.* Ez az időpont rendkívül fontos. Nemcsak azért, mert innentől fogva egy új szereplő (a pénzügyi gondnok) lép be az önkormányzat életébe, hanem azért is, mert ettől a naptól állnak be azok a jogkövetkezmények, amelyek az önkormányzaton kívül valamennyi hitelezője tekintetében komoly jelentőséggel bírnak:

a) Az önkormányzat számlájáról ezentúl csak a pénzügyi gondnok ellenjegyzésével ellátott átutalást, rendelkezést lehet teljesíteni, sőt a számlavezető hitelintézet sem terhelheti meg a számlát a pénzügyi tevékenységből eredő esedékes követeléseivel;

b) az eljárás idején csak a törvényben meghatározott módon lehet bármilyen követelést érvényesíteni az önkormányzattal szemben. Pert például csak úgy lehet ellene indítani, ha a pénzügyi gondnokhoz bejelentett követelést az nem fogadja el és emiatt bírósági útra utasítja a hitelezőt. Egyébként az adósságrendezésbe történt bejelentkezés nélkül nem indítható peres eljárás. Nem lehet végrehajtást sem kezdeményezni ellene és tilos az azonnali beszedési megbízás teljesítése is a számlájáról, hiszen ez szintén a követelés érvényesítésének a körébe tartozik.

c) Ettől az időponttól csak azok a hitelezők érvényesíthetnek késedelmi kamatot a követelésük után, akik az ilyen igényüket bejelentették a pénzügyi gondnoknak, s a nyilvántartásban bent is maradtak hitelezőként. Aki nem jelentkezett vagy megfelelő határidőn belül nem tett eleget a törvényben előírt perindítási kötelezettségének, az már soha többé nem érvényesíthet késedelmi kamatot.

d) Csak olyan követelést lehet beszámítani, amelyet a pénzügyi gondnoknak bejelentett a hitelező és a nyilvántartásba is bekerült. Ebből következően csak az adósságrendezés előtt keletkezett követelések számíthatóak be.

e) Az a hitelező, aki nem jelentkezett be, az adósságrendezési eljárás tartama alatt, az azt követő 2 évig a fennálló követelése érdekében sem indíthat végrehajtási eljárást vagy azonnali beszedési megbízást – legyen bár birtokában jogerős ítélet illetve fizetési meghagyás – és adósságrendezési eljárást sem kezdeményezhet erre a be nem jelentett követelésre (természetesen a mások által indított eljárásban vagy a más követelése alapján általa indított eljárásban bejelentheti ezt az igényét).

f) Az önkormányzat ellen kezdeményezett végrehajtási eljárásokat az adósságrendezés megindításával meg kell szüntetni. Ebből az következik, hogy nemcsak a lefoglalt ingó vagyontárgyakat kell az önkormányzatnak visszaadni, hanem az ingatlan lefoglalását jelző végrehajtási jog is megszűnik, így azt az ingatlannyilvántartásból törölni kell.

g) Az adósságrendezés időpontjában az önkormányzat ingatlanán fennálló zálogjog, szerződéses terhelési és elidegenítési tilalom, visszavásárlási és vételi jog megszűnik. Ez azért fontos, mert valamennyi zálogjog megszűnik: nemcsak azoké, akik bejelentették a hitelezői igényüket, hanem azoké is, aki nem tették ezt meg. Ha az eljárás folyamán ezt

követően egyezség születik, akkor előfordulhat, hogy az abban foglaltak szerint másik hitelező követelését fogják biztosítani az ingatlannal, a korábbi zálogjogok pedig nem kerülnek vissza rá. Az adósságrendezés megindulását követően a zálogjog „csak” annyiban jelent előnyt a hitelezőnek, hogy amennyiben bejelentkezett és végül nyilvántartásba is került, a bírósági vagyonfelosztási szakasz során a kielégítési sorrendben második helyen fizetik ki a követelését, a zálogjog biztosította előnyökkel azonban a rendes eljárás szabályai szerint nem élhet.

h) Az inentől kezdődő 60 napon belül kell a hitelezőknek jelentkezniük a pénzügyi gondnoknál az igényeikkel, amely elmulasztásával igazolási kérelemmel nem lehet élni. Ha a pénzügyi gondnok nem fogadja el a hitelező bejelentését vagy vitatja valamely elemét, akkor 15 napon belül a hitelező pert kell indítson az önkormányzat ellen az általános hatáskörű bíróságnál és ezt igazolnia kell a pénzügyi gondnoknál. Ezek elmulasztása esetén hiába jelentkezett be, mert törlik a hitelezői listáról.

i) Ettől kezdve a helyi önkormányzat tevékenysége is korlátozva van, ugyanis vállalkozást nem alapíthat, többlet vagyoni kötelezettségvállalással járó döntést nem hozhat, vállalkozásban visszerhesen tulajdont nem szerezhethet, a korábban vállalt fizetési kötelezettségeit nem teljesítheti, kivéve a törvényben meghatározott kötelezettségeket, valamint a közüzemi díjtarozásokat, továbbá a válságköltségvetésben és válságtervben megjelölt kötelezettségeket.

Ha a hitelező kezdeményezi az adósságrendezési eljárás megindítását, akkor kérelmében meg kell jelölnie az önkormányzat tartozásának jogcímét és a lejárát, esedékesség időpontját és csatolnia kell a bizonyításhoz szükséges iratokat. A bíróság a kérelem benyújtásáról értesíti a helyi önkormányzatot. A polgármester 15 napon belül *köteles* a bíróságnak nyilatkozni arról, hogy elismeri-e az önkormányzat a kérelemben foglaltakat. Az esetleges hallgatás ebben az esetben a tartozás fennállásának vélelmezésével jár.

A bíróság a szükséges feltételek fennállása esetén végzésben elrendeli az adósságrendezés megindítását, ellenkező esetben azt megszünteti. Az adósságrendezés megindítását elrendelő végzésben kijelöli a *pénzügyi gondnokot* a bíróság.

Az adósságrendezés megindításáról a polgármester vagy a pénzügyi gondnok a végzés Cégközlönyben történő megjelenését követő 8 napon belül tájékoztatja a megyei (fővárosi) közigazgatási hivatal vezetőjét, a TÁKISZ, FÁKISZ igazgatóját, a helyi önkormányzat polgármesteri hivatalának költségvetési elszámolási számláját vezető hitelintézetet, valamint a költségvetési szervek bankszámláit, költségvetési elszámolási számláit vezető hitelintézeteket, az illetékes adó- és vámhatóságot, illetékhivalt.

Az adósságrendezés megindítását követő 8 napon belül megalakul az *adósságrendezési bizottság*, amelynek tagjai a polgármester, a jegyző, a pénzügyi bizottság elnöke, egy önkormányzati képviselő és a pénzügyi gondnok. A bizottság elnöke a pénzügyi gondnok és a bizottság dönt a helyi önkormányzat kötelezően ellátandó feladatainak és hatáskörének teljesítésével kapcsolatos valamennyi gazdasági kérdésben. A jegyző az adósságrendezés megindítását követő 30 napon belül elkészíti a *válságköltségvetési rendeletervezetet*, amit ha a képviselő-testület az eljárás megindításától számított 60 napon belül elfogad, akkor az a gazdálkodás alapjául fog szolgálni a hitelezőkkel történő egyezség megkötéséig illetve a vagyon bíróság által történő felosztásáig. Ha nem kerül elfogadásra a válság-költségvetési rendelet (ebben csak az alapvetőnek minősített szolgáltatások és hatósági feladatok működési kiadásai szerepelhetnek!), akkor a pénzügyi gondnok köteles ezt a bíróságnak bejelenteni, amely ezért az önkor-



mányzati vagyon bírósági felosztását rendeli el, tehát ebben az esetben nincs lehetőség az egyezség megkötésére.

Az adósságrendezés kezdő időpontjától az önkormányzat részére 150 nap áll rendelkezésre ahhoz, hogy elfogadott egyezségi javaslata és reorganizációs programja legyen. Mint arról az előzőekben már volt szó, az első 60 nap alatt nem lehet tudni, hogy kik lesznek a tényleges hitelezők, akikkel egyezséget kell kötni. A hitelezők körének meghatározását követően az adósságrendezési bizottság megkezdheti az igények felmérését, vagyis meg kell tudnia, hogy milyen feltételek mellett lennének hajlandók egyezséget kötni. Ezt követően a hitelezők csoportba sorolását lehet elvégezni, majd az elkészített egyezségi javaslatot a reorganizációs programmal együtt át kell adni a képviselőtestületnek. Ha a 150 nap alatt nem jutnak el az elfogadott egyezségi javaslatig, akkor a pénzügyi gondnok kötelessége, hogy felajánlja a hitelezőknek, próbáljanak meg ők egyezségi tervet készíteni. Erre 30 nap áll rendelkezésre. Ez alapján 210 nap áll rendelkezésre az önkormányzatnak és a hitelezőknek az egyezségkötésre, ami egyszer 30 nappal hosszabbítható meg. Ez a 240. nap azonban objektív határidő. *Ha sikerül az egyezséget megkötni és az meg is felel a törvényi feltételeknek (írásba foglalták; aláírta a polgármester, a jegyző, a hitelezők illetve törvényes képviselőik; a pénzügyi gondnok ellenjegyezte; stb.) a bíróság befejezi az adósságrendezési eljárást és e végzését a Cégközlönyben is közzé teszi.*

*Ha eddig nem sikerül egyezséget létrehozni, akkor ez tovább már nem hosszabbítható és következik a bírósági vagyonfelosztás szakasza, az erről szóló bírósági végzés ellen nincs helye fellebbezésnek. A vagyonfelosztás során a pénzügyi gondnok 60 napon belül köteles megkísérelni a helyi önkormányzat adósságrendezésbe bevonható vagyonának (forgalomképtelen törzsvagyon feletti, valamint a hatósági feladatok és az alapvető szolgáltatások ellátásához szükséges vagyon feletti vagyon, ami forgalomképes) nyilvános értékesítését a forgalomban elérhető legmagasabb áron. A vagyon értékesítése során a hitelezőket elővásárlási jog illeti meg. A pénzügyi gondnok a határidő lejártát követő 30 napon belül az adósságrendezésbe vonható vagyon hitelezők részére történő felosztására tesz javaslatot.*

A hitelezői igények kielégítése történhet pénzzel illetve a nem értékesített vagyontárgyak hitelezők részére történő átadásával.

Az adósságrendezésbe vonható vagyont *a következő sorrendben* kell a hitelezők között felosztani (kielégítési rangsor):

a) rendszeres személyi jellegű juttatások, ideértve a közszolgálati, 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 6 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. 251. § (3) bekezdése az irányadó;

c) az államot illető, a korábbi adósságrendezési eljárás során kötött egyezséghez nyújtott visszterhes kamattámogatásból eredő követelések, a visszafizetendő cél- és címzett támogatás, továbbá egyéb – visszatérítendő – költségvetési támogatás összege;

d) a társadalombiztosítási tartozások, az adók és az adók módjára behajtható köztartozások;

- e) egyéb követelések;  
 f) az adósságrendezés megindítását követő időszakra vonatkozó kamatkövetelések, továbbá a d) pontba sorolt tartozások után az adósságrendezés időtartama alatt felszámított késedelmi pótlékok, járulékok és bírságok.

A kielégítési rangsorban előbb álló hitelezői csoport követelésének teljes kiegyenlítését követően kerülhet sor a következő pontba sorolt hitelezők igényének kielégítésére.

Az azonos pontba sorolt hitelezők között a kielégítésükre rendelkezésre álló összeget követelésük arányában kell elosztani. Ha a bíróság a vagyonfelosztási javaslatot jóváhagyja, kötelezi a pénzügyi gondnokot a vagyonfelosztás végrehajtására. A vagyonfelosztás megtörténtének bejelentését követően a bíróság az adósságrendezési eljárást végzéssel befejezi és a Cégközlönyben közzéteszi.

A vagyonfelosztási javaslat ellen az önkormányzat és a hitelezők is kifogással élhetnek. Ebben az esetben a bíróság csak ezek megvizsgálása után dönt a javaslatról. Az ezt jóváhagyó végzés ellen van helye fellebbezésnek, a hitelezők számára ugyanis ez az egyik legfontosabb döntés az eljárásban. Itt dől el, hogy kit, milyen mértékben és milyen vagyontárggyal elégitenek ki.

A jogerős végzést követően hozza meg a bíróság az eljárást befejező végzést, ami már nem fellebbezhető és egyidejűleg megállapítja a pénzügyi gondnok díját is. Érdekessége a szabályozásnak, hogy ezt a díjat nem az önkormányzat vagyonából, tehát nem a hitelezők zsebéből, hanem a központi költségvetésből fizetik ki.

Ha a helyi önkormányzat az egyezséghez szükséges feltételeket hitelintézeti hitellel teremtette meg, a központi költségvetés az esedékes kamattörlesztés azon részére, amelyet az esedékesség időpontjában a helyi önkormányzat saját forrásból kifizetni nem tud, kamatmentes visszatérítendő támogatást nyújt. Tehát a központi költségvetés – ha nem is teljes körűen – megpróbál segíteni a bajba jutott önkormányzatokon.

A törvény működésének eddigi tapasztalatai alapján elmondható, hogy a szabályozás olyan szigorúra és aprólékosra sikerült, hogy joggal mondható: leginkább a csőd elleni „elrettetés” preventív eszközének szánták. Ennek ellenére időről időre kerülnek – a biztosított pénzügyi önállóságukkal nem jól sáfárkodó – önkormányzatok olyan helyzetbe, hogy a fentebb ismertetett szabályok alkalmazására sor kerül.

#### 6. A jelenlegi hazai önkormányzati pénzügyi önállóság értékelése

Összefoglalva a tanulmányban írtakat, az mondható, hogy a helyi pénzügyi önállóság *formális-jogi értelemben* megvalósul, megfelel az idevonatkozó nemzetközi standardnak is. Ugyanis az alaptörvény, az Alkotmány és az Ötv. is garantálja azokat a jogosultságokat (önálló vállalkozás, önálló gazdálkodás, tulajdonosként való elismerés, önálló adóztatás biztosítása, szabad bankválasztás, hitelfelvételi lehetőség stb.), amelyek szükségese-  
 sek ahhoz, hogy az önkormányzatok pénzügyi önállósága megvalósulhasson.

Ha azonban a felállított jogi keretek mögé, a részletszabályokra tekintünk, akkor azt állapíthatjuk meg, hogy *a deklarált célok, a pénzügyi önállóság nem tudnak maradéktalanul megvalósulni*. A részletszabályok tekintetében ugyanis egy sor olyan jelenség található, amelyek meggátolják az önkormányzati pénzügyi önállóság tényleges érvényesülését. Ezekre a pénzügyi önállóság egyes elemeinél már kitértem, e helyen azzal egészíteném ki, hogy akkor, amikor az önállóság talán legfontosabb bázisára építve, az önálló adóztatással „túlságosan” magas bevételeket értek el az önkormányzatok a helyi

iparüzési adóból, bevezetésre került az adóerőképeség intézménye. Ez sajnos azt jelenti, hogy ha a pénzügyi önállóságával, konkrétan az önálló adóztatás lehetőségével él és ezáltal magas helyi adóbevételekre tehet szert az önkormányzat, akkor azzal is kell számolnia, hogy csökkentik az egyébként őt megillető költségvetési támogatás összegét. Ez a szituáció mindenképpen szerencsétlen, még akkor is, ha az adóerőképeségen alapuló számítások és támogatás csökkentések célja a mindenki által támogatott elv, a települések közötti jövedelem-különbségek mérséklése.

A hazai önkormányzati pénzügyi önállóság jövőbeni alakulása szempontjából fontosnak tekintendő, hogy a megfelelően kialakított kereteken túlmenően az egyes jogintézményekhez kapcsolódó részletszabályok területén is törekedni kell az önállóságot erősítő és a központosító törekvéseket gyengítő elemek alkalmazására. Bármennyire is nehéz szakmai feladat, de el kellene érni, hogy az önkormányzatok által kötelezően ellátandó feladatok finanszírozása kapcsán meghatározásra kerüljön egy úgynevezett minimum-garancia, ami a központi költségvetés által finanszírozásra kerülő minimális részt deklarálná. Ez még ha alacsony szintű is lenne, de legalább kiszámíthatóbbá tenné a finanszírozási rendszert és így nem szokásjogi alapokon állna. Ezt persze nem könnyű megvalósítani, mivel itt már nem illetve nem csak gazdasági, pénzügyi szempontok figyelembe vételére kerül sor, hanem ez erősen át van itatva politikai érdekekkel is, amelyek sokszor a pénzügyi racionalitások elleni lépéseket eredményeznek. Mindezek ellenére egy demokratikus jogállamban csak az lehet a jövő útja, hogy egyre nagyobb teret engednek az önkormányzati pénzügyi önállóságnak, persze csak, ha komolyan gondolja a politika is az Alkotmányban és egyéb jogszabályokban lefektetett elveket.

### Felhasznált irodalom

- Az önkormányzati rendszer magyarázata.* KJK Budapest, 1993.  
CSEFKÓ FERENC: *A helyi önkormányzati rendszer.* Budapest, 1997.  
FOGARASI – IVANCSIS – KISS: *A helyi önkormányzatok kézikönyve.* 1993.  
LÁSZLÓ CSABA: *Tépett vitorlák.* Budapest, 1994.  
PÉTERI GÁBOR: *Önkormányzati gazdálkodás.* Budapest, 1995.

### Felhasznált jogszabályok

- 1949. évi XX. tv és módosításai az Alkotmányról
- 1990. évi C. tv. és módosításai a helyi adókról
- 1992. évi XXXVIII. tv és módosításai az államháztartásról
- 1990. évi LXV. tv. és módosításai a helyi önkormányzatokról
- 1987. évi XI. törvény és módosításai a jogalkotásról
- 1991. évi költségvetésről szóló 1990. évi CIV. törvény
- 1999. évi költségvetésről szóló 1998. évi XC. törvény
- 2000. évi költségvetésről szóló 1999. évi CXXV. törvény
- 1996. évi XXV. tv és módosításai a helyi önkormányzatok adósságrendezési eljárásáról

- 217/1998. (XII. 30.) Korm. rendelet és módosításai az államháztartás működési rendjéről
- 95/1996. (VII. 4.) Korm. rendelet a helyi önkormányzatok adósságrendezési eljárásáról szóló tv. végrehajtásáról
- 67/1991. (XII. 21.) AB határozat
- a 16/1993. (III. 26.) OGY. határozattal megerősített Helyi Önkormányzatok Európai Chartája

## BÉLA KAMPLER

### VERSCHULDUNG UND FINANZIELLE SELBSTÄNDIGKEIT BEI DER KOMMUNALEN SELBSTVERWALTUNGEN

(Zusammenfassung)

Das Gesetz über die Örtliche Selbstverwaltungen und die das begründete Verfassungsänderung sicherte die rechtliche Bedingungen, auf die aufgebaut die neue Selbstverwaltungen in Ungarn zustande kamen. Diese Selbstverwaltungen – im Gegenteil zu ihren Vorgängern – sind kein Durchführer des zentralen Regierungswillens mehr, sondern die sind der Depositär der örtlichen Machtsübung. Im politischen Sinne sicherte lokale Selbstständigkeit hat nur echte Bedeutung, wenn die sich auch mit der auf dem Gebiet der Finanzen geltende Autonomie paaren.

In diesem Aufsatz versuchen wir das zu übersehen, ob die finanzielle Autonomie der Selbstverwaltungen verwirklicht bzw. auf welchem Niveau realisiert wird. Außerdem widmen wir besondere Aufmerksamkeit der Regelungen der Kommunalverschuldung, die vielleicht leider zu der Selbstständigkeit gehört. Zur Untersuchung dieser Fragen können wir uns Maßgebliche Hinsichte aus der Europäische Charta der Kommunalen Selbstverwaltungen nehmen, die von den Mitgliedstaaten des Europäischen Rat 15.10.1985. angenommen wurde.

Unter den Faktoren, die im Standpunkt der finanzielle Autonomie Rolle spielen, die Folgende sind die Wichtigste:

- Autonomie in den Einnahmen;
- Autonomie in den Ausgaben;
- wirtschaftliche und unternehmerische Freiheit;
- Kreditaufnahme;
- freie Bankwahl.

Schließlich ist zu sagen, daß auch zur Praxis existierende Finanzautonomie der Kommunen noch weitere präzisen Vorschriften auf dem Gebiet der Einzelheiten der Regelungen einzuführen sind.

Nyomás és kötés: OFFICINA Press Kft.  
6721 Szeged, Vadász u. 2/B 2002-457



# A SZEGEDI TUDOMÁNYEGYETEM ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI KARÁNAK E SZOROZATBAN ÚJABBAN MEGJELENT KIADVÁNYAI

## Tomus LXI.

In memoriam Nagy Károly egyetemi tanár (1932–2001). (Szeged, 2002.)

*Szabó Imre*: Előszó 5–6. p.

Fasc. 1. *Balogh Elemér*: Az 1829. évi büntetőtörvény-tervezet szegedi kritikája (Szeged, 2002.) 7–14. p.

Fasc. 2. *Besenyey Lajos*: A jogi személyek haszonélvezete (Szeged, 2002.) 15–21. p.

Fasc. 3. *Blazovitch László*: Földesúri városok az Alföldön a 14–16. században (Szeged, 2002.) 23–40. p.

Fasc. 4. *Blutman László*: A nemzetközi jog a magyar bírósági joggyakorlatban (Szeged, 2002.) 41–53. p.

Fasc. 5. *Bobvos Pál*: A földhaszonbérlet, a felesbérlet és a részesművelés szabályozása (Szeged, 2002.) 55–79. p.

Fasc. 6. *Bodnár László*: Az ún. státusztörvény és a nemzetközi jog (Szeged, 2002.) 81–91. p.

Fasc. 7. *Bóka János*: Ahelyi jogorvoslatok kimerítésének néhány problémája a diplomáciai védelem körében (Szeged, 2002.) 93–116. p.

Fasc. 8. *Bruhács János*: Az államok nemzetközi felelősségéről szóló végleges tervezet (Szeged, 2002.) 117–132. p.

Fasc. 9. *Ottó Czucz*: Die Erweiterung der EU und die Auswirkungen auf das ungarische Sozialschutzsystem (Szeged, 2002.) 133–142. p.

Fasc. 10. *Felföldi Enikő*: A határon túli magyarok oktatási és kulturális kedvezményeinek jogi jellegéről (Szeged, 2002.) 143–173. p.

Fasc. 11. *József Hajdú*: Social security protection of the self-employed persons in Hungary (Szeged, 2002.) 175–200. p.

Fasc. 12. *Herczegh Géza*: A nemzetközi jog „holdudvarában” (Szeged, 2002.) 201–209. p.

Fasc. 13. *Homoki-Nagy Mária*: Szerződésen kívüli károkozásért való felelősség a 18–19. században (Szeged, 2002.) 211–223. p.

Fasc. 14. *Jakab Éva*: Aprópó jogharmonizáció: gondolatok az ókori kellékszavatossági modell kapcsán (Szeged, 2002.) 225–237. p.

Fasc. 15. *Józsa Zoltán*: Megtenni vagy megvenni (Szempontok a szolgáltatásszervezés gyakorlatához) (Szeged, 2002.) 239–256. p.

Fasc. 16. *Sándor Kiss*: Reflexions sur la responsabilite et la reparation des dommages causes a l'environnement (Szeged, 2002.) 257–264. p.

Fasc. 17. *Péter Kovács*: Le terrorisme et la responsabilité de l'État: la Société des Nations et l'attentat de Marseille de 1934 (Szeged, 2002.) 265–277. p.

Fasc. 18. *Lamm Vanda*: A délszláv háború és a Nemzetközi Bíróság (Szeged, 2002.) 279–295. p.

Fasc. 19. *Molnár Imre*: Egyes büntetőjogi törvényi tényállások az ókori Rómában és hatályos jogunkban (Szeged, 2002.) 297–305. p.

Fasc. 20. *Nagy Ferenc*: Az európai büntetőjog fejlődési irányairól és jogállami alapjairól (Szeged, 2002.) 307–320. p.

Fasc. 21. *Ruszoly József*: A Budapesti Közellátási Kormánybiztosság (1945) (Szeged, 2002.) 321–338. p.

Fasc. 22. *Tóth Judit*: Jog-e a konzuli védelemhez való jog? (Szeged, 2002.) 339–372. p.

- Fasc. 23. *Tóth Károly*: A magyar választási eljárás néhány kérdése az Országos Választási Bizottság gyakorlatában (Szeged, 2002.) 373–389. p.
- Fasc. 24. *Tóth Lajos*: Agrárviszonyok 1957 és 1967 között a jogi szabályozás tükrében (Szeged, 2002.) 391–406. p.
- Fasc. 25. *Trócsányi László*: Az európai integráció jövője egy nagykövet szemszögéből (Szeged, 2002.) 407–418. p.
- Fasc. 26. *Valki László*: A 2001. szeptember 11-i terrortámadás és az önvédelem joga (Szeged, 2002.) 419–429. p.
- Nagy Károly publikációinak jegyzéke. 431–433. p.

## Tomus LXII.

- Fasc. 1. *Bató Szilvia*: Büntetőjogi szankciórendszer a reformkorban (Szeged, 2002.) 36 p.
- Fasc. 2. *Bobvos Pál*: A szövetkezeti vagyon szabályozása az új szövetkezeti törvényben, különös tekintettel a fel nem osztható vagyonra (Szeged, 2002.) 16 p.
- Fasc. 3. *Fantoly Zsannet*: Societas delinquere non potest ...? (Szeged, 2002.) 14 p.
- Fasc. 4. *Gellén Klára*: Az akarat szerepe a szerződéskötés során, különös tekintettel a színlelésre (Szeged, 2002.) 39 p.
- Fasc. 5. *Gémes Gábor*: A munkaügyi ellenőrzés gyakorlati kérdései a jogi szabályozás tükrében (Szeged, 2002.) 16 p.
- Fasc. 6. *Görög Márta*: Összehasonlító utazási jog a német, svájci és magyar utazási jog tükrében (Szeged, 2002.) 52 p.
- Fasc. 7. *Hajdú József*: A munkavállalók magánszférájának védelme, különös tekintettel az adatvédelemre (Szeged, 2002.) 54 p.
- Fasc. 8. *Heka László*: A horvát Sabor (Szábor) jogtörténeti szerepe (Szeged, 2002.) 43 p.
- Fasc. 9. *Juhász Zsuzsanna*: A hazai büntetés-végrehajtási jog és az Európai Börtön szabályok ajánlásai (Szeged, 2002.) 36 p.
- Fasc. 10. *Juhászné Zvolenszki Anikó*: A felülvizsgálati eljárás szabályainak koncepcionális változásai (Szeged, 2002.) 30 p.
- Fasc. 11. *Kampler Béla*: Eladósodás és pénzügyi önállóság a települési önkormányzatoknál (Szeged, 2002.) 26 p.
- Fasc. 12. *Kiss Barnabás*: Az egyenjogúság problémája a magyar közjog (államjog) II. világháború utáni fejlődésében a rendszerváltásig (Szeged, 2002.) 28 p.
- Fasc. 13. *Kovács Judit*: A magánvád szabályozásának hazai története az 1973. évi I. törvény megjelenéséig (Szeged, 2002.) 38 p.
- Fasc. 14. *Köblös Adél*: Joghatósági szabályok Európában és Magyarországon (Szeged, 2002.) 63 p.
- Fasc. 15. *Tekla Papp*: About the Japanese Company Law (Szeged, 2002.) 38 p.
- Fasc. 16. *Révész Béla*: A proletárdiktatúra államvédelmi funkcióinak változásai az első Nagy Imre-kormány idején (Szeged, 2002.) 90 p.
- Fasc. 17. *Ruszoly József*: Az országgyűlési népképviselőlet kezdetei Bihar vármegyében (Két tanulmány) (Szeged, 2002.) 75 p.
- Fasc. 18. *Szondi Ildikó – Kovács Péter – Idovika Bettina*: A családok helyzete Szeged város lakótelepein (Szeged, 2002.) 30 p.
- Fasc. 19. *Moritz Weiß*: Rechtliche Behandlung von intelligenten Shopping Agenten im Internet (Szeged, 2002.) 32 p.