

GYIRÁN ZOLTÁN

JEGYZŐ

GESZTERÉDI KÖZÖS ÖNKORMÁNYZATI HIVATAL



A magyar önkormányzatok fizetéseképtelenségi eljárásának szabályozása, avagy „hungarikum”-e a magyar adósságrendezi törvény

Bevezetés

Jelen írás elsődleges célja, hogy áttekintést adjon az önkormányzati adósságrendezi és adósságrendezi eljárás fogalmáról, továbbá a magyar helyhatóságok inszolvenciáját szabályozó törvény keletkezésének körülményeiről. Ennek elősegítése érdekében elhatárolja egymástól a csőd, a felszámolás, a végelszámolás és adósságrendezi fogalmát; felvázolja a szabályozáshoz vezető okokat és a törvényalkotás körülményeit. Az írás rövid tájékoztatást nyújt az eddigi adósságrendezi eljárásokról és a szabályozás változásairól. Miért? Azért, mert a témának továbbra is aktualitása van: az állami adósságkonszolidáció ellenére még mindig számos helyi önkormányzat áll eljárás alatt.

A csőd fogalmának értelmezése

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

A csődöt szabályozó törvények közös forrásának a római jog tekinthető, annak ellenére, hogy nem szabályozta külön a csődjogot. Ebből kifolyólag a végrehajtási eljárás keretében kerültek szabályozásra a csődkérdések. A Kr. e. 451-450-ben keletkezett Lex duodecim tabularum, – a római jog normanyagának első jelentős összefoglalását jelentő – XII táblás törvények szerint az eljárás az adós személyére irányult. Ennek megfelelően, ha az adós fizetéseképtelenné vált – a tartozás határidejének lejártát követően –, a hitelezők fogságba vethették, majd szabályszerű eljárás után (hatvan nap elteltével) megölhették vagy, – hogy kielégítsék követelésüket – eladhatták külföldre rabszolgának. Az adós azzal, hogy nem fizetett megsértette az erkölcsi rendet, s a civiljog megadta a

hitelezőnek a büntetés lehetőségét.¹ Az idő előre haladtával a törvények szigora lényegesen enyhült és a vagyoni végrehajtás vált elsődlegessé², mely az univerzális, egyetemes, majd az adós egyes vagyontárgyaira kiterjedő singularis, egyedi jellegű végrehajtás volt, de a személyi végrehajtás teljes kiszorításáról ekkor sem volt szó.³

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

1840 előtt nem volt magyar csődszabályozás. Apáthy István (1829–1889) jogtudós szerint ezt többen azzal indokolták, hogy a magyarok harcias nemzet lévén méltóságon aluli dolognak tartották kereskedéssel, s ennek jogával bajlódni.⁴ Így érthetően a magyar bíróságok elsősorban a birodalmi osztrák törvények, illetőleg állásfoglalások alapján hozták meg ítéleteiket.

A csőd szó eredete az első magyar csődtörvény, a csődületről (Concurs) szóló 1840. évi XXII. törvénycikk⁵ címéből származik, amely a hitelezők tömeges jelentkezésére, azaz összezsúrdulására utalt. Az adós (vagy ahogyan a törvénycikkben több helyen nevezik: „bukott”) fizetéseképtelensége esetén ugyanis a hitelezőket összehívták, összezsúrdították. A törvény az eljárás lefolytatását az adós fizetési tehetetlensége esetén engedte lefolytatni: „Csődületnek helye vagyon: a) Míddön az adós, vagy annak halálával örökösei, vagy hátrahagyott

¹ TÖRÖK GÁBOR: Csak semmi pánik. Mi jön a csőd után? (Bethlen, 1989.)

² Az adósrabszolgaságot Rómában a Poetilius-törvény törölte el Kr. e. 326-ban.

³ TÖRÖK GÁBOR: Csődjog, felszámolási eljárás, állami szanálás (ELTE JTI, Budapest, 1986.)

⁴ DR. APÁTHY ISTVÁN: A magyar csődjog rendszere (Budapest, 1887.)

⁵ 1840. május 13-án szentesítette V. Ferdinánd magyar király (1835–1848) az 1839–1840. évi országgyűlés törvényeit, köztük az 1840. évi XXII. törvénycikket.

vagyonának gondnoka az illető csődületi bíróság előtt kijelentik, hogy adósságai vagyonát meghaladják; b) Midőn a hitelezők közül egy vagy többen a csődületi bíróság előtt bebizonyítják, hogy az adós tartozásainak eleget tenni nem képes, s ugyanazért csődületet kérnek. ...⁶

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

Az 1881-es csődtörvény tervezetének kidolgozója, Apáthy István a következőképpen határozta meg a csőd és a csődeljárás fogalmát: „Az adós abba a helyzetbe, a melyben minden kötelezettségének eleget nem tehet, vagy azért jut, mert tartozásai tényleges vagyonát meghaladják, vagy azért, mert bizonyos időben minden hitelezőjét kielégíteni nem képes. Az adós ez állapotát csődnek nevezzük, melyet az első esetben vagyonhiány, az utóbbiban, pedig fizetési tehetetlenség von maga után. Habár ez állapotnak kétségtelen jogi hatásai vannak, a szó tulajdonképeni értelmében csődnek azt a jogi állapotot kell tekintenünk, amelyben a kétségen kívül helyezett vagyonhiány, vagy fizetési tehetetlenség alapján az adós vagyona bírói határozattal folyamatba tett eljárás mellett és bizonyos szabályok szerint készpénzé téve, a hitelezők kielégítésére fordítatik. A csőd ez értelemben csődeljárásnak vagy csődpernek szokott nevezetni.”⁷

Több mint száz év múlva egy letisztultabb és tömörebb meghatározás született. A csődtörvény definíciója szerint a csődeljárás olyan eljárás, amelynek során az adós – a csődegyezség megkötése érdekében – fizetési haladékot kap, és csődegyezség megkötésére tesz kísérletet; míg a felszámolási eljárás olyan eljárás, amelynek célja, hogy a fizetési képtelen adós jogutód nélküli megszüntetése során a hitelezők a törvényben meghatározott módon kielégítést nyerjenek.⁸

A II. világháborút követően, a szocialista tervgazdálkodás időszakában a csőd szó használata nem volt összeegyeztethető a rendszer alapvető elveivel, ezért használata is kerülendő volt. Ennek következtében a pénzügyi-gazdasági problémák és nehézségek rendezése 1945–1968 között pénzügyminiszteri utasítások útján történt. 1968-tól – a Nyers Rezső nevével „fémjelzett” – új gazdasági mechanizmus bevezetésével az állami vállalatok és szövetkezetek vesztésgazdálkodására vonatkozó szabályozások közös jellemzője az lett, hogy a gazdálkodó szervezetek felszámolását megelőzte a pénzügyi-gazdasági talpra állítási kísérlet, más szóval a szanálás. Ezeket a szabályokat 1978-ban módosították, mégpedig úgy, hogy a felszámolást az alapító szerv rendelte el a pénzügyminiszter egyetértésével.⁹

Amikor a politikai és gazdasági viszonyok enyhülése lehetővé tette – a valamennyi gazdálkodó szervezetre kiterjedő – a felszámolási eljárásról szóló 1986. évi 11. törvényerejű

rendelet lépett hatályba, mely a csődeljárás helyett már a felszámolási eljárás kifejezést használta.

1992. január 1-jén lépett hatályba az 1991. évi XLIX. törvény, amely egy törvényben szabályozta az újonnan bevezetett csődeljárást, a felszámolási eljárást, valamint a végelszámolást. A törvény akként szabályozta a végelszámolási eljárást, hogy az eljárás a cégbíróságok hatáskörébe került, míg a csőd- és felszámolási eljárásokat a megyei bíróság külön nem nevesített részlege intézte.

A nemzetközi szabályozásban előfordul, hogy nem csődjogról, hanem fizetési képtelenségi jogról beszélnek. Erre példa a német csődtörvény, ahol 1999-ben a csődtörvényt (Konkursordnung) a fizetési képtelenségi törvény (Insolvenzordnung) váltotta fel.¹⁰

A liberális vagyongazdálkodás következménye

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

A helyi önkormányzatok a Kádár-rendszer elsorvadását követően, az első ciklus idején az új iránymutatásoknak megfelelően a vállalkozó önkormányzat szerepét vállalták fel és működtették, ám erre sem pénzügyileg, sem pedig szakmailag nem voltak felkészülve. A tanácsigazgatási időszak szigorúan felügyelt, feladatfinanszírozáson alapuló rendszerét váltotta fel egyszerűbb, liberális, normatív finanszírozású szabályozás; kiegészülve az önkormányzati vagyongazdálkodás nem éppen egyszerű feladatával.¹¹

Az önkormányzati törvény lehetővé tette ugyanis, hogy a helyhatóságok önként vállaljanak feladatokat, hitelt vegyenek fel, kezességet vállaljanak és vállalkozhassanak. A törvény megállapított ugyan néhány korlátot (például a hitel és a kötvény fedezete nem lehet állami hozzájárulás, önkormányzati törzsvagyon), de egyes önkormányzatok nem minden esetben vették figyelembe, hogy az önkormányzati vállalkozások, az eltúlzott és indokolatlan beruházások veszélyeztetik a kötelező feladatok ellátását. (Így fordulhatott elő például, hogy egy önkormányzat készfizető kezességet vállalt egy külföldi vállalkozó cipőüzemének létesítéséhez, majd annak nyilvánvaló eredménytelenségét látva magára vállalta még a dolgozók bérének kifizetését is.)¹²

Ebből kifolyólag a rendszerváltást követően egyre-másra sokasodtak a pénzügyi problémák. Az önkormányzati vállalkozások kifizetetlen számlái miatt a hitelezők az első ciklus végére elvesztették a türelmüket; ennek következtében nem egy esetben előfordult, hogy a hitelezők a bíróság végrehajtási eljárásával a beruházások, vállalkozások következtében felmerült tartozások fejében az önkormányzat kötelezően

⁶ A csődülettről (Concurs) szóló 1840. évi XXII. törvénycikk 5. §

⁷ DR. APÁTHY

⁸ A csődeljárásról és a felszámolási eljárásról szóló 1991. évi XLIX. (II.) törvény 1. §-a

⁹ KENGYEL MIKLÓS: Magyar polgári eljárásjog (Osiris Kiadó, Budapest, 2005.)

¹⁰ HUTKAI ZSUZSANNA: Csődeljárás – reorganizáció elméletben és gyakorlatban (Pro Publico Bono, 2011., 4.)

¹¹ JÓKAY KÁROLY–OSVÁTH LÁSZLÓ–SÓVÁGÓ GYULA–SZMETANA GYÖRGY: Az önkormányzati adósságrendezések oknyomozása 1996–2003. (Készült 2004-ben az Állami Számvevőszék Fejlesztési és Módszertani Intézete számára, www.ige.hu), 5.

¹² DELI ERIKA: A helyi önkormányzatok adósságrendezési eljárása I. (A Munkaadó Lapja, 20. szám, 1999. augusztus 15.)

ellátandó feladatainak ellátására juttatott központi normatív támogatást emelték le a számláról. Ezt a problémát az 1996. évi költségvetési törvény¹³ átmenetileg megoldotta, mégpedig olyan rendelkezéssel, hogy a megyei Területi Államháztartási és Közigazgatási Információs Szolgálatoknál elkülönített letéti számlára érkezzen a normatív állami hozzájárulás, onnan pedig a hitelezők már nem tudtak végrehajtani.

Egyes önkormányzatok azonban továbbra sem tudták kezelni a felmerült pénzügyi nehézségeket, így 1995 végén tíz település jelentette a Belügyminiszternél, hogy éves költségvetését nem tudja tartani, és az önkormányzati törvényben¹⁴ meghatározott kötelező feladatait sem képes finanszírozni. A Kormány kezdetben tartotta magát az Ötv. 90. § (2) bekezdésében foglaltakhoz, nevezetesen: „*A veszteséges gazdálkodás következményei az önkormányzatot terhelik, kötelezettségeiért az állami költségvetés nem tartozik felelősséggel.*” A helyzet azonban sürgősen és elkerülhetetlenül megoldásra várt, ezért a Kormány 1995 végén egyedi döntéssel – a saját hibájából fizetési képtelenségnek minősített – önkormányzatoknak a költségvetés általános tartaléka terhére átmeneti támogatást nyújtott 172,3 millió forint összegben.¹⁵

Az egyre nagyobb gondot okozó helyzet, azaz egyes önkormányzatok pénzügyi ellehetetlenülése végül más megfontolásra készítette a döntés-előkészítőket, és rövidesen elkészült az a kormányhatározat, mely a későbbi törvényalkotás alapját képezte. Ezt követően, 1996. március 26-án alkotta meg az országgyűlés a helyi önkormányzatok adósságrendezési eljárásról szóló 1996. évi XXV. törvényt (a továbbiakban: Har.), majd pedig a kormány a törvény végrehajtási rendeletét.¹⁶

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

A fentiek együttes hatása indította be azt a folyamatot, ami elvezetett az önkormányzati adósságrendezési eljárás kidolgozásához. Az első elképzelés szerint a gazdálkodó szervezetekre vonatkozó szabályokat akarták alkalmazni az önkormányzatokra is; idővel azonban belátták, hogy az önkormányzatok speciális helyzete miatt nem lehet a csódtörvényt alkalmazni, vagy azzal egyenértékű jogszabályt alkotni. Az

önkormányzatok ugyanis kötelesek ellátni a kötelező alapfeladatokat az eljárás ideje alatt is, valamint biztosítaniuk kell az önkormányzati jogok maradéktalan érvényesítését. Ennek következtében külön törvényt kellett alkotni a probléma szabályozására. S mivel az önkormányzatok speciális helyzetben töltnek be a magyar államháztartásban, rájuk már nem lehetett alkalmazni a „*csódeljárás*” vagy a „*felszámolási eljárás*” fogalmát, így alkották meg az „*adósságrendezési eljárás*” kifejezést.¹⁷

Az európai szabályozás

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

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

Egyes közép-európai országok (Csehország, Lengyelország) szabályozását elemezve az látható, hogy például a cseh önkormányzatok hitelfelvételeit a Pénzügyminisztérium, illetve a Nemzeti Bank engedélyezi. Ennek köszönhetően – figyelemmel arra a tényre, hogy a vállalkozói körben is kevés csódeljárás indult – az önkormányzatok fizetési képtelensége rendezetlen, hiszen semmi nem indokolja az adósságrendezés szabályozását. A cseh példához hasonlóan a lengyel csódtörvény szerint sem mehetnek az önkormányzatok csődbe. Lengyelországban – Magyarországgal ellentétben – 1996-ig csupán egy önkormányzat közelítette meg a csődhelyzetet, de az sem saját gazdálkodása miatt, hanem azért, mert a rendszer-váltás előtti időkből „*örökölt*” kintlévőségeket nem tudta az új helyhatóság behajtani. Ez az egyedi eset nem vetette fel az általános önkormányzati csőd kérdését, így Lengyelországban sem volt indokolt a probléma jogi szabályozása.¹⁸

A tengerentúlról átvett minta

Európai gyakorlat és minta hiányában az Amerikai Egyesült Államok – 1929–1933-as világgazdasági válságot követően

¹³ A Magyar Köztársaság 1996. évi költségvetéséről szóló 1995. évi CXXI. törvény

¹⁴ A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.)

¹⁵ 9819. számú Jelentés a jelentős hitelállománnyal, vagy forráshiánnyal rendelkező egyes helyi önkormányzatok gazdálkodásának ellenőrzéséről (www.asz.hu), 17. Így jutott Bakonszeg község 19,8 millió, Bátorliget község 7,5 millió, Páty község 13,8 millió, Szerencs városa pedig 131,2 millió forint összegű támogatáshoz.

¹⁶ 95/1996. (VII. 4.) Korm. rendelet a helyi önkormányzatok adósságrendezési eljárásáról szóló 1996. évi XXV. törvény végrehajtásának egyes kérdéseiről

¹⁷ HERBST ÁRPÁD–SZEGVÁRI PÉTER (szerk.): Adósságrendezés az önkormányzatoknál (Századvég Kiadó, Budapest, 1996., In.: Csöke Andrea: A helyi önkormányzatok adósságrendezési eljárásáról szóló 1996. évi XXV. törvény, 33–34.)

¹⁸ HERBST ÁRPÁD–SZEGVÁRI PÉTER (szerk.): Adósságrendezés az önkormányzatoknál (Századvég Kiadó, Budapest, 1996., In.: Jókay Károly: A helyi önkormányzatok pénzügyi egyensúlyi hiányaira vonatkozó nemzetközi tapasztalatok, 10–28.)

megalkotott – csódtörvénye szolgáltatta a szabályozási mintát, a preconcepciót a hazai jogalkotók számára. Mindezek alapján a kérdés szinte önmagát fogalmazza meg: A rendszer-váltást követő évtized közepén miért nem a nyugat-európai, valamint a szomszédos poszt-socialista államok jól működő gyakorlatát vették át a jogszabály előkészítői? Miért kellett egy kvázi ismeretlen tengerentúli formát átvenni?

A válasz ebben az esetben is a részletekben, s főként az emberi tényezőben rejlik. Az „*emberi tényező*” pedig nem más, mint Jókay Károly, aki a kezdetektől, a jogalkotói szándék kinyilvánításától részt vett a törvény előkészítésében. A koncepció megfogalmazása, a normaszöveg tervezetének elkészítése mellett valamennyi egyeztető fórumon képviselte az előterjesztő belügyminiszter álláspontját, tárgyalt az önkormányzatok gazdasági életében jelenlévő pénzügyi intézetekkel és hitelezőkkel.¹⁹ S hogy miért jelentős ebben a kérdésben Jókay Károly személye és szerepe? A választ azonnal kézhez kapjuk az alábbi rövid életrajzzal: Jókay Károly 1963-ban született Chicagóban. Közgazdasági diplomáját 1984-ben szerezte, 1990-ben pedig politológiából doktorált az University of Illinoison. 1994-ben telepedett le Magyarországon, majd 1999–2012 között egy tanácsadó céget vezetett, amely a magyarországi önkormányzatok pénzügyi kérdéseivel, valamint a balkáni országok (Szerbia, Bosznia-Hercegovina, Macedónia) önkormányzatai átalakulásával foglalkozott. Ebből a rövid szakmai életrajzból pontosan kiolvasható, hogy Jókay Károly abban az időszakban, valamint olyan tudással és tapasztalattal jött haza „*ősei földjére*”, amikor mindezt kamatoztathatta egy önkormányzatok adósságrendezését szabályozó törvény előkészítése, megszövegezése és megszerkesztése során. S mivel Jókay Károly a leginkább az Amerikai Egyesült Államok szabályozását ismerte, kézenfekvő volt, hogy azt ülteti át a magyar viszonyokra.

Ennek ismeretében azonban felmerül a kérdés: Mennyire nevezhető a magyar adósságrendezési törvény „*valami nagyon-nagyon magyarnak*”²⁰, röviden „*hungarikum*”-nak²¹? Amennyiben figyelembe vesszük a híres és hírhedt firenzei politikus, Niccolò Machiavelli (1469–1527) nevéhez társított mondást, miszerint *finis sanctificat media* (a cél szentesíti az eszközt), akkor azt kell válaszolnunk, hogy Európában valóban „*hungarikum*”-nak tekintendő a magyar szabályozás, hiszen – Észtország²² 2004-ben, valamint Lettország²³ 2007-ben megalkotott hasonló szabályozásáig – más hasonló törvény nem létezett a kontinensen. S így joggal írhatta le 2009-ben Jókay Károly és Veres-Bocskay Katalin, hogy Magyarország az egyetlen olyan európai állam, ahol bíróság által felügyelt, független gondnok által vezetett adósságrendezési

¹⁹ JÓKAY–OSVÁTH–SÓVÁGÓ–SZMETANA i.m. 2.

²⁰ Hungarika, egyes számban hungarikum: a magyar vonatkozású szellemi alkotások összefoglaló elnevezése. [Magyar Nagylexikon 9., (Magyar Nagylexikon Kiadó, Budapest, 693.)]

²¹ Hivatkozás JÓKAY KÁROLY–VERES-BOCSKAY KATALIN: Egy igazi hungarikum: az önkormányzati adósságrendezési eljárás című publikációjára (Pénzügyi Szemle, 2009/1., 111.)

²² ZSUGYEL JÁNOS (szerk.): A közpénzügyek nagy kézikönyve (Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft., Budapest, 2009.) In.: Jókay Károly: A szubszuverén szint deficitfinanszírozása (II. rész, 5. cím, 2. fejezet, 295–296.)

²³ Maksatnespejas Likums (2007)

eljárás van érvényben. Más országokban általában kincstár, pénzügyminisztérium vagy egyéb állami hatóság avatkozik be a helyzet rendezésébe.²⁴ Amennyiben azonban figyelembe vesszük azt a tényt, hogy az Amerikai Egyesült Államok mellett a Dél-Afrikai Köztársaságban is létezik 2003. óta „*önkormányzati csódtörvény*”²⁵, akkor már nem nevezhetjük egyedinek a honi jogszabályt.

No de térjünk vissza a forrás kutatásához, s nézzük meg, mit is tartalmaz az Amerikai Egyesült Államok hatályos szabályozása. Az Egyesült Államokban léteznek olyan tagállamok, ahol az ellenőrzés és a felügyelet éppen olyan szigorú, mint egyes nyugat-európai országokban, de a csódtörvényük nemcsak a természetes és jogi személyekre, hanem – 1978 óta – az önkormányzatokra is vonatkozik. Az amerikai jogban a magán- vagy a jogi személyek csődje elméletileg akkor következik be, amikor az adósságok túlszárnyalják az eszközöket, a vagyont és az adós önkéntesen indít maga ellen eljárást, hogy a vagyont, a biztosítékul szolgáló eszközöket megvédje a hitelezői végrehajtó igényektől.²⁶

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

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

A csódtörvény módosítását New York esete generálta. 1975-ben a nagyváros a fizetéseképtelenség szélére sodródott. Több milliárd dollár értékű kötvényt bocsátott ki hosszúlejárattal futamidővel, a bevétel egy részét azonban nem a megtérülő beruházásaira fordította, hanem a folyó költségeinek fedezésére. Ez a pénzügyi „*kisiklás*” hozta felszínre a nagy adóbevétellel rendelkező önkormányzatok csődkérdését. Az eltérő tagállami adó- és szabályozó rendszerek tükrében született meg 1978-ban a szövetségi csódtörvény új fejezete, mely kimondottan az önkormányzati fizetéseképtelenséget szabályozza. A rendelkezés célja az adós önkormányzatok helyzetének rendbehozatala és a hitelezők részleges vagy teljes mértékű kielégítése. A törvény szerint önkormányzatot nem lehet felszámolni, csak feloszlani, amíg a szavazók meg nem választják a következő testületet és a polgármestert.

²⁴ JÓKAY KÁROLY–VERES-BOCSKAY KATALIN: Egy igazi hungarikum: az önkormányzati adósságrendezési eljárás (Pénzügyi Szemle, 2009/1., 111.)

²⁵ Local Government Municipal Finance Management Act (2003)

²⁶ HERBST ÁRPÁD–SZEGVÁRI PÉTER (szerk.): Adósságrendezés az önkormányzatoknál (Századvég Kiadó, Budapest, 1996., In.: Jókay Károly: A helyi önkormányzatok pénzügyi egyensúlyi hiányaira vonatkozó nemzetközi tapasztalatok, 10–28.)

Az Amerikai Egyesült Államok csódtörvénye számos ponton szolgált mintaként a magyar szabályozás kidolgozása során. Röviden – csupán néhány alapvető rendelkezést kiragadván és kiemelve – bemutatok néhányat közülük.²⁷

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

Az amerikai törvény segítségével az önkormányzat adósságrendeztésére átszervezéseket hajthat végre, vagy átutemeheti azokat, illetőleg adóssága finanszírozására új hitelt vehet fel. (A magyar szabályozásban természetesen mindhárom elem megtalálható.) Ennek megfelelően az amerikai csódtörvény 9. fejezetében sem található olyan rendelkezés, amely az adós önkormányzatot „*felszámolná*” és teljes vagyonát felosztaná a hitelezők között. Ezzel szemben „*sale of all or any part of the property of the estate, either subject to or free of any lien, or the distribution of all or any part of the property of the estate among those having an interest in such property of the estate.*” – rendelkezik a törvény.²⁸

A sok-sok hasonlóság mellett persze kisebb eltéréseket is találhatunk; így például a magyar szabályozással ellentétben az Amerikai Egyesült Államokban csak az „*önkormányzat*” kezdeményezheti önkéntesen az eljárást [11 U.S.C. § 109 (c)]. Az önkormányzat definíciója azonban eléggé tág, így magában foglalja a fentebb felsorolt városokat, falvakat, megyéket, valamint iskolai kerületeket (körzeteket) is. Sőt ebbe a körbe tartoznak azok a szervezetek is, amelyek szolgáltatásaiért a felhasználók fizetnek: közúti hatóságok, gázszolgáltatók stb. A Har. az amerikai szabályozást kibővítette azzal, hogy az adósságrendeztési eljárást – a helyi önkormányzaton túlmenően – az adós hitelezője is kezdeményezheti [Har. 4. § (1) bekezdés]. A hitelező definíciója a hazai szabályozásban a következő: „*az adósságrendeztés megindításának időpontjáig az, akinek a helyi önkormányzattal vagy annak költségvetési szervével szemben vagyoni követelése áll fenn; az adósságrendeztés megindításának időpontját követően az, aki a követelését a hitelezői igény bejelentésére nyitva álló határidő alatt bejelentette, és azt a pénzügyi gondnok elfogadta, illetve követelésének jogerős elbírálásáig az is, akinek az igénye vitatott.*” [Har. 2. § c) pont]

A tengerentúli szabályozás szerint az „*önkormányzat*” által benyújtott keresettel egyidejűleg be kell nyújtani a bíróságra a hitelezők listáját is. Amennyiben az önkormányzat ezt nem teszi meg, a csődbíróság lehetőséget biztosít arra, hogy a későbbiekben, a megfelelő részletezéssel pótolja a mulasztását. A honi szabályozásban mindez úgy szerepel, hogy az adósságrendeztési eljárás megindítása iránti kérelemhez csatolni kell a ki nem elégített követelésre vonatkozó okiratokat, amelyekből a követelés jogcíme, esedékessége (lejáratának időpontja) megállapítható [5. § (3) bekezdés b) pont].

A Chapter 9. egyik, a csódtörvény többi részétől eltérő szabályozása alapján a benyújtott kérelmet nem „*automatikusán*” osztják rá egy bíróra, hanem az amerikai csódtörvény 921-es szekciója alapján, az ügy székhelye szerinti kerület főbírója jelöl ki egy csődbírót²⁹ (*bankruptcy judge*), aki irányítja az ügyet – a kerületi bíró helyett – a hatályos törvények szerint³⁰: „*The chief judge of the court of appeals for the circuit embracing the district in which the case is commenced [designates] the bankruptcy judge to conduct the case.*” [11 U.S.C. § 921 (b)]. A szabályozás kettős célzatú: egyrészt szeretnék „*kiküszöbölni*” a politikai hatásokat, másrészt pedig azt akarják biztosítani, hogy egy olyan bíró kezelje az ügyet, aki ismeri az önkormányzati szférát, a helyhatósági gazdálkodást. A Har. szabályozása ettől „*kissé*” eltér. A magyar önkormányzatok adósságrendeztését ugyanis nem egy bíró felügyeli, hanem egy pénzügyi szakember, a pénzügyi gondnok, akit az illetékes bíróság (törvényszék) az adósságrendeztés megindítását elrendelő végzésben jelöl ki [Har. 9. § (2) bekezdés].

A *bankruptcy judge* feladata az eljárás során az, hogy jóváhagyja az önkormányzat által benyújtott kérelmet, megerősítse az adósságrendeztés tartalmát, valamint biztosítsa a terv végrehajtását. Ezt a feladatot a magyar szabályozásban az eljárást elrendelő illetékes bíróság látja el [Har. 6. § (2) bekezdés, 25. § (3) bekezdés].

Az amerikai csódtörvény előírja, hogy az ügy megkezdését közzé kell tenni [11 U.S.C. § 923]: három egymást követő héten, legalább heti egy alkalommal egy helyi újságban, valamint olyan – a bíróság által meghatározott – újságban, amely az üzleti élet szereplői között „*népszerű*”. Az eljárás megindításának közzététele természetesen a hazai törvényben is megtalálható. Eszerint a polgármester – az adósságrendeztési eljárás kezdeményezésével egyidejűleg – köteles a lakosságot a helyben szokásos módon tájékoztatni [Har. 5. § (2) bekezdés]. Ezen túlmenően a polgármesternek gondoskodnia kell arról, hogy a hitelezőknek szóló felhívás – a végzés Cégközlönyben való közzétételét követő tizenöt napon belül – legalább két országos napilapban is megjelenjen. Ezt a felhívást a helyben szokásos módon is ki kell hirdetni [Har. 10. § (3) bekezdés].

A tengerentúli szabályozás lehetővé teszi a kérelemmel szembeni kifogás benyújtását [11 U.S.C. § 921 (c)]. Ennek megfelelően a bíróság – megalapozott tényekre támaszkodva

²⁷ United States Bankruptcy Code – Chapter 9, Municipality Bankruptcy <http://www.uscourts.gov/FederalCourts/Bankruptcy/BankruptcyBasics/Chapter9.aspx>

²⁸ Amerikai csódtörvény 1123 (a) 5/D. – „*Eladható a vagyontulajdon egy része vagy egésze legyen az zálogjogos vagy attól mentes, vagy el lehet osztani a vagyontulajdon egy részét vagy egészét azok között, akiknek érdekeltségük van ilyen vagyontulajdonokban.*”

²⁹ Az amerikai „*csődbíró*” a magyar szabályozásban a „*pénzügyi gondnok*” elnevezést kapta.

³⁰ Az amerikai csódtörvény 921-es szekciója tulajdonképpen úgy születt meg, hogy a Szenátusi kiegészítés 905-ös szekcióját beépítették a Ház kiegészítésének 921 (b) szekciójába.

és meghallgatást követően – elutasíthatja az önkormányzat keresetét, ha azt állapítja meg, hogy az adós nem jóhiszeműen kezdeményezte az eljárást, vagy ha a kereset nem felel meg a törvényi szabályozás feltételeinek. Amennyiben a kifogás ellenére a bíróság nem utasítja el az önkormányzat keresetét, a csődtörvény 9. fejezete alapján kell lefolytatni az eljárást. Kisebbségi módosításokkal és kiegészítésekkel mindezt tartalmazza a Har. 8-9. §-a is.

Az Amerikai Egyesült Államok csődtörvénye rögzíti azt a határidőt, ameddig a hitelezők benyújthatják követeléseiket. Nem kell benyújtani a követelést, amennyiben a hitelező szerepel az „*önkormányzat*” által benyújtott hitelezői listán. Kivéve, ha a szerepeltetett követelés a vitatott, függő vagy kiegyenlített tartozások között található [11 U.S.C. § 925]. A magyar törvény csak annyiban tér el a fenti szabályozástól, hogy a hitelezőknek akkor is be kell nyújtaniuk hitelezői igényüket a pénzügyi gondnoknak [Har. 11. § (3) bekezdés], ha az önkormányzat szerepeltette követelésüket az eljárás kezdeményezésének mellékleteként.

Az amerikai csődtörvény 1143-as szakciója egy ötéves korlátozást határoz meg, mely a tervben meghatározott felosztásban való részvételt szabályozza. Az öt év a terv megerősítésének kezdő időpontjától érvényes. Bárki, aki ez alatt az időszak alatt nem tesz megfelelő lépést, ki van zárva a terv szerinti felosztásból. A hazai szabályozás rövidebb időszakot rögzít. A Har. 11. § (4) bekezdés *a)-b)* pontja szerint ugyanis a hitelezői igények bejelentésére rendelkezésre álló hatvan napos határidő elmulasztása esetén igazolási kérelemnek helye nincs; a hitelezők fennálló (lejárt és le nem járt) követeléseiket beszédési megbízás benyújtása, végrehajtás és adósságrendezési eljárás kezdeményezése útján csak az adósságrendezési eljárás jogerős befejezését követő két év eltelté után érvényesíthetik.

A Chapter 9-ben korlátozottabb a hitelezők szerepe, mint más esetekben. A hitelezők nem tarthatnak „*alakuló ülést*”, és nem tehetnek javaslatot a tervvel kapcsolatosan sem. A hitelezők azonban felhatalmazhatnak egy vagy több ügyvédet/könyvelőt, hogy képviseljék őket az adósságrendezés során, így például vizsgálják az egyes eljárási cselekményeket, az adós magatartását, az adós pénzügyi helyzetét, eszközeit és forrásait, valamint hogy részt vegyenek a terv megfogalmazásában [11 U.S.C. §§ 901 (a), 1103].

A magyar szabályozás – mellőzve a külső szakemberek bevonását – lehetővé teszi a hitelezőknek, hogy részt vegyenek az egyezségi terv kidolgozásában. Amennyiben az egyezségi javaslat nem készül el, vagy azt a képviselő-testület nem fogadja el, a pénzügyi gondnok értesíti a hitelezőket. A hitelezők az értesítést követő harminc napon belül az önkormányzat tartozásainak rendezésére vonatkozóan hitelezői egyezségi tervet készíthetnek, melynek kidolgozásához szükséges valamennyi adatot, információt a pénzügyi gondnok köteles megadni. Amennyiben a képviselő-testület a hitelezők egyezségi tervét elfogadja, a továbbiakban azt kell egyezségi javaslatnak tekinteni. [Har. 22. § (1)-(4) bekezdés]

Az amerikai szabályozás előírja, hogy az adósnak tervet kell benyújtania a bíróságra. A tervnek – többek között – az önkormányzat jövőbeni működését biztosító javaslatot kell tartalmaznia az adósság rendezésének módjára, az adómérték-

ekre, valamint a kiadások szabályozására. A magyar törvény szinte szó szerint tartalmazza mindezt. [Har. 20. § (1)-(2) bekezdés]

A tengerentúli bíróság köteles „*megerősíteni*” és elfogadni a tervet, ha a törvényben meghatározott hét feltétel teljesült. Ilyen feltétel például az, hogy a terv megfelel a 9. fejezetben foglaltaknak, az adós a terv végrehajtása érdekében tett lépései nem ütköznek törvénybe, valamint a terv a hitelezők számára kielégítő és megvalósítható [11 U.S.C. § 901 (a), § 943 (b)]. A magyar törvény nem sorol fel számszerűsített feltételeket, de meghatározott feltételek teljesítése esetén rendelkezik az eljárás befejezéséről, annak hiányában pedig folytatásáról. Ha az egyezés megfelel a törvényben foglalt követelményeknek, a bíróság az adósságrendezési eljárást befejezi, és elrendeli a végzés Cégbközlönyben való közzétételét. Ha az egyezés nem felel meg a törvényben foglalt követelményeknek, a bíróság elrendeli az eljárás lefolytatását. [Har. 25. § (3) bekezdés]

A fentiekre tekintettel megállapítható, hogy a magyar adósságrendezési törvény az Amerikai Egyesült Államok csődeljárásának 9. fejezetén alapul, hiszen a törvény előkészítése során a tengerentúli szabályozás több elemét figyelembe vették. Így például az eljárás megindításának önkéntességét, az önkormányzatok védelmét a hitelezőkkel szemben, az önkormányzatok felszámolásának tilalmát, a hitelezőkkel kapcsolatos szabályozást, a területileg illetékes bíróság bevonását, egy felelős személy kijelölését, az adósságrendezési terv (reorganizációs program) elkészítésének kötelezettségét, a közzététel elrendelését, a keresettel (kérelemmel) szemben benyújtható kifogás lehetőségét, a moratórium meghatározását, valamint az eljárás bíróság általi lezárását – természetesen elsődlegesen szem előtt tartva a magyar helyhatóságok sajátosságait.

A magyar szabályozás

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

Abban a nem kívánt esetben tehát, ha egy magyar önkormányzat fizetéseképtelenné válik a Har. ír elő kötelező eljárási rendet. Az eljárás célja kettős: egyrészt a gazdasági társaságok körében ismert csődeljáráshoz hasonlóan a helyi önkormányzatok fizetőképességének helyreállítása, másrészt – a felszámolási eljáráshoz hasonlóan – a hitelezők hatékony jogvédelme és követeléseik vagyonarányos kielégítése. Nyilvánvaló azonban, hogy mindemellett a kötelező önkormányzati feladatok folyamatos ellátása nem szorulhat háttérbe.³¹ Az eljárás alatt

³¹ DR. NOVÁK TAMÁS: A helyi önkormányzatok adósságrendezési eljárásának egyes kérdései (Polgári jog, 6. szám, 2011. június)

az önkormányzat gazdálkodási jogosítványai jelentősen korlátozottá válnak, hiszen – a Har. 13. § (1) bekezdése alapján – vagyoni kötelezettségvállalással járó döntést kizárólag külön törvényi felhatalmazás alapján hozhat, vállalkozást nem alapíthat, vállalkozásban visszterhesen tulajdont nem szerezhet, valamint a korábban vállalt fizetési kötelezettségeit nem teljesítheti.

Eljutottunk tehát annak a kérdésnek a megválaszolásához, hogy mit értünk adósságrendezés alatt. A Har. értelmében az adósságrendezés az adósságrendezési eljárás azon szakasza, amely a bíróság adósságrendezést megindító végzésének Cégekülönlönyben való közzétételével kezdődik.³² Ez alapján az adósságrendezési eljárás a kérelemnek a bírósághoz történő benyújtásával indul, azonban maga az adósságrendezés – amelynek kezdetéhez különböző jogkövetkezmények fűződnek – csupán a Cégekülönlönyben való közzététellel veszi kezdetét. Ez tehát azt jelenti, hogy a kérelem bírósági vizsgálatának időszakában az önkormányzat még teljes mértékben gyakorolhatja a jogait, azonban a közzétételt követően ezt már csak korlátozottan teheti.

S hogy mit jelent az egyszerű hétköznapiakon az adósságrendezés, azt a legjobban Bozsóné dr. Pravda Erzsébet köteleki jegyző fogalmazta meg 2011 végén: „Kevesen tudják, vagy értik, hogy az adósságrendezési eljárásról szóló törvény valójában az önkormányzatok védelméről szól. Mintegy védőernyőt borít az önkormányzatokra, kívül vannak az adósságok, belül a finanszírozás és a helyi bevételek és nincs gond a kötelező feladatok ellátásával.”³³

Jelen írásban nem kívánom részletezni az eljárás menetét és elemezni a szereplők jogállását és felelősségét; ezt számtalan szakember megette már az elmúlt közel két évtizedben.

Az érintett önkormányzatok

A törvény hatálybalépése (1996. június 11.) óta hatvanöt önkormányzattal szemben hatvankilenc eljárás indult. Az adósságrendezési eljárások egy megyei, hét városi és ötvenhét községi önkormányzatot érintettek. A községi önkormányzatok közül négy (Bakonszeg, Nágocs, Sánta, Selyeb) másodsor is eljárás alá került.

Jelenleg hat önkormányzati adósságrendezési eljárás van folyamatban: Gelse (2011–), Tiszabő (2011–), Tiszabura (2011–), Versend (2011–), Kiscséc (2011–) és Pölöskefő (2013–).

Az eljárások döntően kis lélekszámú településeket és kis költségvetésű önkormányzatokat érintettek, hiszen a bajba jutott önkormányzatok közül negyvenöt volt kétezer lakos alatti település, tizenöt volt 2000–5000 lakos közötti, s csupán öt volt 5000 fő fölötti (Heves megyét is idesorolva). A 2010–2011. években azonban már nagyobb városokat, sőt egy megyei jogú várost (Esztergom) is érintett az adósságrendezés kérdése. A városok közül elsőként Csepreggel szemben indult eljárás 1999. április 15-én, amely egy évig tartott. Aztán következett Szigetvár (2010), Esztergom (2010–2011),

Abádszalók (2011–2013), Gönc (2011), Heves (2012–2013), valamint Tiszafüred (2013). S az eladósodás lendülete nem állt meg a városoknál, elérte a megyéket is. A Heves Megyei Önkormányzattal szemben 2011–2012 között folytatták le az eljárást.

Az adósságrendezési eljárással érintett települések megyék szerinti megoszlását elemezve rögzíthető, hogy a legtöbb eljárás (tizenhat) Borsod-Abaúj-Zemplén megye tizennégy településén zajlott. Ezen nem is csodálkozhatunk, hiszen a megye az ország egyik leghátrányosabb területét fedi le. Borsodot követi hét-hét eljárással Jász-Nagykun-Szolnok és Szabolcs-Szatmár-Bereg megye, míg Baranya és Somogy megyében hat-hat, Heves megyében pedig eddig öt eljárás zajlott. Természetesen vannak olyan megyék is, ahol nem sodródott „csődbe” egyetlen önkormányzat sem: Csongrád, Győr-Ménfőcsanak és Tolna megyéről van szó.

A „mozgásban” lévő törvény

A Har. megalkotása óta lényeges változásokon esett át: 1996 tavasza óta – a mindössze 40. §-ból és egyetlen mellékletből álló – jogszabályt tizenöt törvény³⁴ és egy AB határozat³⁵ összesen hetvennégy helyen módosította, egészítette ki, aktualizálta/pontosította, illetőleg helyezte hatályon kívül.

A legtöbb (huszonhat) változtatásra 2011-ben került sor, hiszen akkorra nyilvánvalóvá vált, hogy a törvény addigi formájában nem képes betölteni eredeti rendeltetését, azt elsősorban kistéleplések finanszírozási válságának megoldására dolgozták ki.³⁶ Ennek megfelelően az Országgyűlés a 2011. évben módosította a Har.-t és vele összefüggésben az Ötv.-t. A törvény felülvizsgálatát indokolta továbbá a megváltozott gazdasági-politikai környezet, Magyarország európai uniós taggá válása, az időközben bekövetkezett pénzügyi-gazdasági válság, valamint az önkormányzati kötvénykibocsátásokból adódó problémák.

2005-től ugyanis jelentős számban kerültek kibocsátásra zárt körben olyan kötvények, amelyek öt-hét éves türelmi időt biztosítottak az önkormányzatoknak, azaz 2010–2012-től kezdődött a kötvények utáni tőke-, illetve kamatfizetési kötelezettség. A pénzügyi elemzők valószínűsítették, hogy a türelmi időt követően számos önkormányzat anyagi helyzete rövid időn belül ellehetetlenülhet, s az adósságrendezési eljárás megindítása elkerülhetetlenné válik. Ezt látszott igazolni, hogy 2010-től már több nagyváros, sőt egy esztendő múltán már egy megye is eljárás alá került.

A Har. módosítása azóta is tart, hiszen évente két-két újabb törvény módosította az alaptörvényt, így 2012-ben

³⁴ 1997. évi CXLVI. törvény, 2006. évi CIX. törvény, 2007. évi LXXXII. törvény, 2007. évi CXXVII. törvény, 2009. évi LXXXV. törvény, 2010. évi CXXVI. törvény, 2011. évi XC. törvény, 2011. évi CLIV. törvény, 2011. évi CLXXIX. törvény, 2011. évi CXCV. törvény, 2011. évi CCI. törvény, 2012. évi XCIII. törvény, 2012. évi CXVII. törvény, 2013. évi CXXXIII. törvény, 2013. évi CCIII. törvény.

³⁵ 35/2013. (XI. 22.) AB határozat

³⁶ DR. TOMORI ERIKA–DR. ZRÓNIK EDINA–DR. NOVÁK TAMÁS: Az önkormányzati adósságrendezési eljárás egyes gyakorlati kérdései (Polgári jog, 7-8. szám, 2011. július-augusztus, 37., 40.)

³² Har. 2. § b) pont

³³ BOZSÓNÉ DR. PRAVDA ERZSÉBET: Adósságrendezés? Igen! (Jegyző és Közigazgatás, 2011. XIII. évfolyam, 4. szám, 20.)

tizenhat, 2013-ban pedig hét új szabályozás került be a normaszövegbe.

A felelősség kérdése

Az eddig befejeződött eljárások azt mutatják, hogy a Har. alapvetően megfelelő jogi háttérrel biztosít az adósságrendezési eljárások lefolytatásához, ugyanakkor a felelősség kérdése nem megfelelően szabályozott. Nevezetesen: a törvény be nem tartása nem jár megfelelő szankciókkal.

A Har. 4-5. §-ai kötelezik az önkormányzatot a hatvan/kilencven napos határidők betartására, az eljárás kezdeményezésére a hatvanegyedik, illetőleg a kilencvenegyedik napon túl. Ezt a rendelkezést azonban szinte az összes esetben megszegték. Ennek tükrében elmondható, hogy a Har.-ban rögzített „puha” szankció nem hatékony, illetőleg nem elegendő, hiszen nem váltja be a hozzá fűzött joghatást. A törvény ugyanis jelenleg csak a polgármesterrel szemben helyez kilátásba vagyoni eredetű hátrányt, amikor rögzíti: „Ha a polgármester ... az Möt. 45. §-ában meghatározott bármely kötelezettségét nem teljesíti, a bíróság – esetenként – ötszáz ezer forintig terjedő pénzbírsággal sújthatja.”³⁷ [5. § (4) bekezdés]

Sajátos nézőpontot képvisel Deli Erika, aki akként vélekedik, hogy az adósságrendezési eljárás szempontjából közbűs, hogy kinek a hibájából, illetőleg milyen okok vezettek az eljárás megindításához. Az előzményekért való felelősség megállapítása nem az adósságrendezési eljárás feladata. A törvény elsődleges célja ugyanis a kialakult pénzügyi-gazdasági válsághelyzetből való kilábalás kereteinek a megteremtése.³⁸

Véleményem szerint azonban a prevenció ebben az eljárásban is hatékony eszközzé válhatna abban az esetben, ha a törvény megfelelő keretet biztosítana a felelősség kérdésének szabályozására. A fenti problémára több megoldási lehetőség, „utópisztikus elképzelés” fogalmazódik meg bennem:

A legkézenfekvőbb elképzelés szerint a polgármester mellett az önkormányzati képviselőket is szankcionálni kellene; s lehetőleg a jelenleginél jóval nagyobb mértékben, hiszen a – 2012. december 31-ig százezer forintos, jelenleg pedig – félmillió „riogatás” lehetősége megmosolyogtató. Természetesen ebben az esetben a bíróság mértékét differenciálni lehetne például – közigazgatási – településkategóriák (község, nagyközség, város, megyei jogú város, főváros) alapján.

A szankcióként meghatározott pénzbírság ne lehetőséggel legyen a bíróság számára, hanem kötelezettség, azaz a Har. rendelkezéseinek be nem tartása esetén a bíróság összegét a polgármester és az önkormányzati képviselők kötelesek legyenek befizetni – akár saját önkormányzatuk költségvetési számlájára is.

Elgondolkodtató megoldás lehetne az is, ha a Har. nem a polgármestert jogosítaná fel az eljárás kezdeményezésére, hanem a jegyzőt. Ezt természetesen megnehezíti a hivatalvezető jelenlegi jogállása, hiszen azzal, hogy 2013. január 1-jétől nem

a képviselő-testület, hanem a polgármester a munkáltatója, továbbra is – sőt talán még inkább – kiszolgáltatott a település közvetlen politikai vezetőjének. Ez csak akkor lehetne megvalósítható, ha a jegyző valóban a „törvényesség őre”, az állam meghosszabbított karja lenne, az önkormányzattól végre függetlenedne, azaz a kormány megbízott volna a munkáltatója.

Hathatós megoldás lehetne egy olyan kötelező információs szolgáltatás bevezetése a Magyar Államkincstár, valamint a kormányhivatal – esetleg egy erre a célra felállított központi szerv – felé, amelynek keretében a polgármester és a jegyző havi rendszerességgel kötelezően tájékoztatást nyújtana (adatot szolgáltatna) az önkormányzat és intézményei lejárt szállítói és egyéb tartozásairól. Ebben az esetben akár a kormány megbízott is kezdeményezhetné az eljárás megindítását. Amíg ugyanis nem áll rendelkezésre egy naprakész és felügyelhető önkormányzati számviteli és információs rendszer, addig követhetetlen és tetten érhetetlen lesz az önkormányzatok mulasztása és felelőtlen gazdálkodása.

S végül egy drasztikus megoldási javaslat: a törvény alapján a felelőtlen pénzügyi-gazdasági döntéseket hozó, s ezáltal az önkormányzatot adósságrendezési eljárásba sodró, s a település működését és fejlődését hosszú időre megbénító polgármester és önkormányzati képviselő a következő helyhatósági választásokon ne legyen az érintett településen választható.

Várhatóak-e újabb eljárások?

Az elmúlt tizenhét év eljárásai három nagy „korszakra” oszthatók. Az első időszak 1996-2000 közé tehető, amikor a kezdeti relatíve nagyszámú eljárás után stabilizálódott az önkormányzati eljárások száma. A második időszak 2001-2007 közé datálható, amikor évente egy-két eljárás zajlott, sőt voltak olyan évek (2002. és 2004.), amikor nem indult egyetlen eljárás sem. A harmadik időszak 2008-ban – a pénzügyi-gazdasági válság első évében – kezdődött, s a válság, a különböző önkormányzati szektort érintő reformok, a helytelen gazdálkodás és egyéb okok miatt évről évre több önkormányzat került csődbe.

Ezzel egyidőben a Kormány, felismerve, hogy más lehetősége nincs, mentőövet dobott az önkormányzatoknak, s hozzálatott konszolidációs terveit kivitelezéséhez. 2011 végén az Országgyűlés a megyék 197,6 milliárd forint összegű adósságállományát vállalta át, a megyei intézményeket pedig 2012. január 1-jétől állami fenntartásba vette. Az ötezer fő alatti településeknél a Kormány ezerhétszáz település 73,7 milliárd forint összegű, valamint tíz többcélú kistérségi társulás 284 millió forint értékű adósságát vállalta át teljes mértékben. Az ötezer fő feletti települések esetében – az első ütemben – 278 önkormányzattól 685 milliárd forint összegű adósságot vett át az állam. A mentőcsomag utolsó momentumaként pedig 2013 őszén bejelentette a kormány, hogy – eltörölve a korábban meghatározott feltételeket és korlátokat – megszabadítja az önkormányzatokat a maradék 420 milliárd forintnyi kötelezettségtől is. Talán a fentiek eredményezték, hogy 2013-ban „csupán” négy önkormányzat került eljárás alá.

S arra a kérdésre válaszolva, hogy várhatóak-e újabb eljárások, a válasz mindenképpen igen. Már csak azért is, mert

³⁷ A 2012. évi XCIII. törvény 34. § (2) bekezdése emelte fel 2013. január 1-jétől a korábbi százezer forintot ötszáz ezer forintra.

³⁸ DELI ERIKA: Az önkormányzatok adósságrendezése II. (A Munkaadó Lapja, 21. szám, 1999. szeptember 15., 2.)

a 2013. január 1-jétől bevezetett feladatfinanszírozás folyamánként az állami támogatás mértéke jelentősen csökkent, ennek következtében a jelentősebb helyi bevétellel és/vagy tartalékkal nem rendelkező településeket a „fejlesztési kényszer” a továbbiakban is felelőtlen döntések meghozatalára fogja sarkallni. Ez pedig előbb vagy utóbb pénzügyi ellehetlenüléshez vezet.

Összegzés

Az inszolvenca, a nyomában járó adósságrendezés és az adósságkonszolidáció jelentős szerepet tölt be a helyhatóságok mindennapi életében: a nagyobb pénzügyi-gazdasági válságok idején pedig újra és újra élőtérbe kerül a téma, azzal a megfontolással és céllal, hogy az arra érdemes adós önkormányzatoknak lehetősége nyíljon a talpra állásra, a reorganizációra ahelyett, hogy végleg és visszafordíthatatlanul adósságspirálba kerüljenek.

Egészében véve a legnagyobb hiányosságot abban látom, hogy – a számos módosítás ellenére – még most sem jelent visszatartó erőt a törvényi szabályozás; az önkormányzatok nem veszik komolyan, csupán egy szükséges és kikerülhetetlen rosszat látnak benne. Márpedig minden törvény csak annyit ér, amennyit betartanak belőle.

A címben megfogalmazott kérdésre („*Hungarikum*”-e a magyar adósságrendezési törvény vagy sem?) nem adható egyértelmű igen vagy nem válasz. 2014 márciusában, amikor a törvény nagykorúvá válik, már joggal állíthatjuk, hogy egy olyan jelzővel illették a törvényelőkészítők évekkal ezelőtt a kezük alól kikerült „alkotást”, ami *in statu nascendi*, születése pillanatában még nem viselte magán a klasszikus magyar egyediség és kizárólagosság szellemiségét, specifikumát. Akkor egy észak-amerikai törvény instant keverékére lötyyintettek forró vizet a jogszabály előkészítésére felhatalmazott személyek és kutyulták össze, magyar fűszerekkel ízesítve. Mára azonban a sok-sok módosítás eredményeképpen már valóban, minden „*porcikájában*” hazaivá vált a szabályozás,

amely 2012-től nem csupán a kisebb lakosságszámú települések, de már a városok eljárására is kellőképpen alkalmazható. Természetesen – mint minden „jó”, azaz minden felmerülő problémára megfelelő választ adó törvény – a Har. is további módosításokat és kiegészítéseket fog „*átélni*”, amely által egyre egyedibb és egyre magyarabb lesz.

A félreértések elkerülése végett: távol áll tőlem, hogy jelen írással devalváljam a törvényelőkészítő pénzügyi és jogi szakemberek, valamint szakpolitikusok tevékenységét és törekvését, hiszen az önkormányzati eladósodottság determinatív szabályozását fektették le anno a magyar adósságrendezés szabályozásának formába öntésével. S ez az érdem ma is elvitathatatlan.

Felhasznált irodalom

- JOHN KNOX & MARC A. LEVINSON (2009): Municipal Bankruptcy: Avoiding and Using Chapter 9 in Times of Fiscal Stress. Orrick, Herrington & Sutcliffe, LLP.
<http://www.orrick.com/Events-and-Publications/Documents/1736.pdf>
- An Overview of Chapter 9 of the Bankruptcy Code: Municipal Debt Adjustments [Jones Day (August 2010)]
<http://www.jonesday.com/an-overview-of-chapter-9-of-the-bankruptcy-code-municipal-debt-adjustments-08-15-2010/>
- OMER KIMHI: Chapter 9 of the Bankruptcy Code: A solution in search of a Problem
<http://weblaw.haifa.ac.il/he/Faculty/Kimhi/Publications/Chap.%209%20-%20final%20version.pdf>
- DAVID HAYNES: What is Chapter 9 Bankruptcy?
<http://bankruptcy.about.com/od/Bankruptcy-Chapters/a/What-Is-Chapter-9-Bankruptcy.htm>
- JUDITH GREENSTONE MILLER AND PAUL R. HAGE: Guide to Chapter 9 of the bankruptcy code: What you need to know
<http://www.craigslist.com/article/20130718/NEWS/130719788/guide-to-chapter-9-of-the-bankruptcy-code-what-you-need-to-know>