



**37. Országos Tudományos Diákköri Konferencia
Állam- és Jogtudományi Szekció**

Budapest, 2025. március 24–26.

Rendező intézmény:
Károli Gáspár Református Egyetem
Állam- és Jogtudományi Kar



Állam- és Jog-
tudományi Szekció

**A helyi önkormányzatok működési zavarai.
Lehetséges okok és az elhárításukra tett
javaslatok.**

Kézirat lezárásának dátuma:

2024/12/09

Tartalomjegyzék

I. Bevezető gondolatok:	4
II. Önkormányzatiság 1990 és 2012 között:	5
II.1. A helyi önkormányzatok létrejötte:	5
II.2. A helyi önkormányzatok finanszírozási rendszere az 1900-es években:	7
II.2.1. A forrásszabályozási rendszer:	8
II.2.2. Az önkormányzatok bevételei:	8
II.3. A törvényességi ellenőrzés:	10
II.3.1. A törvényességi ellenőrzés kezdete:	10
II.3.2. A törvényességi ellenőrzési későbbi megvalósulása:	11
II.4. Az önkormányzatok hitelfelvétele:	13
II.4.1. A hitel szerepe az önkormányzatok életében:	13
II.4.2. A hitelfelvételben rejlő veszélyek:	14
III. Önkormányzatiság 2010 után:	15
III.1. Az adósságrendezési eljárások megindulásának okai 2014-ig:	15
III.1.1. Néhány konkrét település, ahol adósságrendezési eljárás indult:	16
III.1.2. Az eljárások megindítása okainak változása az idő múlásával:	17
III.1.3. A jegyző szerepe az eljárások során:	18
III.2. Adósságkonszolidáció:	19
III.2.1. Az ÁSZ. szerepe az adósságkonszolidáció során:	19
III.3. Az önkormányzatiság fogalmának új jellemzői:	20
III.3.1. Az aktívabb állami jelenlét okai:	21
III.4. Törvényességi felügyelet:	23
III.4.1. A törvényességi felügyelet eszközei:	23
III.4.2. A törvényességi felügyelet és az ellenőrzés összevetése:	27
III.4.3. Adósságrendezés 2014 után:	28
IV. Esettanulmány	29
IV.1. Beszélgetés a jegyzővel:	30
IV.2. A történetek értékelése:	32
V. A működési zavarok csökkentése érdekében tett javaslatok:	33
V.1 Külföldi kitekintés:	33

V.1.1. Skandináv modell:.....	33
V.1.2. Holland modell:	35
V.1.3. A pénzügyi felügyelet néhány aspektusa.....	36
V.2. Javaslatok a felügyeleti eszközök tekintetében:	36
V.2.1. Az eddigi eszközök kiegészítése:	36
V.2.2. Új eszköz javaslata:.....	37
V.2.3. A felügyelet javításának egyéb megközelítései:	38
VI. Összegzés:	39
VII. Felhasznált irodalom:	40
VII.1. Felhasznált szakirodalom:	40
VII.2. Felhasznált jogforrások:	41
VII.3. Felhasznált Bírósági döntések:	41

I. Bevezető gondolatok:

Dolgozatomban az önkormányzatokkal, azok gazdasági működésével, és azzal az eseménnyel szeretnék foglalkozni, hogy mi történik abban az esetben, amikor egy önkormányzat jelentős adósságot halmoz fel és nem lesz képes a hitelezői igényeket kielégíteni, mert a fizetéseképtelenség állapotába kerül. A témával való foglalkozást azért tartom fontosnak, mert az adósságrendezési eljárás biztosítja a hitelezői érdekek védelmét, valamint ahogy az adósságrendezési eljárásról szóló törvény 1. mellékletében jogalkotó felsorol olyan alapvető lakossági szolgáltatásokat, amelyek biztosítása az eljárás egyik elsősorú feladata egyben a fizetéseképtelenség ellenére is. Ezek az alapvető lakossági szolgáltatások a város működésével a lakosság jólétével legszorosabban összefüggésbe hozható szolgáltatások, amik nélkül a mindennapi élet egyes településeken elképzelhetetlen lenne. Ilyen szolgáltatás például a helyi közösségi közlekedés biztosítása, a gyermekétkeztetés biztosítása, a helyi közvilágítás biztosítása, a jogszabály által a települési önkormányzatok számára előírt hulladékgazdálkodási közfeladatok ellátása, a járóbeteg-szakellátást nyújtó egészségügyi intézmény törvényben meghatározott módon történő működtetése, az egészségügyi alapellátás körébe tartozó kötelező feladatok.¹

Dolgozatom hipotézise, hogy a helyi önkormányzatok működését jelentősen befolyásolják a pénzügyi eszközök és ezeknek az állami kontrollja. A kormány a fővárosi és vármegyei kormányhivatalokon keresztül biztosítja jelenleg a törvényességi felügyeletet, azonban az eszközök között alig található pénzügyi vonatkozású. A felügyelet más eszközei nem alkalmasak az adósságrendezéshez vezető helyzet megelőzéséhez, mint ahogyan ezt Balmazújváros példája is mutatja.

A fenti hipotézis igazolásához elsősorban a helyi önkormányzatok törvényességi kontrolljával foglalkozó szakirodalmat dolgozom fel, valamint empirikus kutatások keretében mélyinterjút készítettem egyrészt Balmazújváros jegyzőjével, másrészt a területi kormányhivatal feladat- és hatáskörét gyakorló munkatárssal. A kutatásom alatt az MI semmilyen formáját nem használtam.

1. melléklet az 1996. évi XXV. törvényhez

A bevezető után a dolgozatom első szerkezeti egységét egy visszatekintéssel kezdem, amiben bemutatom az 1990-es évek önkormányzatiságának legjellemzőbb aspektusait, a helyi önkormányzatok rendszerváltás utáni létrehozását, hiszen a később orvoslandó problémák gyökerei ebből az időszakból eredeztethetők. Ebben a részben mutatom be az 1990 és 2012 között működő normatíván alapuló rendszer hiányosságaival. Az ebben a rendszerben működő önkormányzatainak eladósodását összefüggésbe hozom az akkor hatályos törvényességi ellenőrzéssel, és megpróbálok a jogintézmény és az eladósodás között okozati összefüggést megállapítani.

Az előzmények tárgyalásához hozzátartozik a 2012 utáni korszak legfontosabb pillanatának említése is. Ez alatt főleg az adósságkonszolidációra gondolok. Megvizsgálom ennek a legfontosabb okait, valamint hatásait az önkormányzatok gazdaságára. A 2014 és 2024 közötti időszakban arra a kérdésre keresem a választ, hogy az adósságkonszolidáció ellenére milyen okokból indultak adósságrendezési eljárások, mivel az állam közbeavatkozása ellenére, természetesen elritkulva, de továbbra is előfordult, hogy megindították ezt az eljárást. A dolgozatom utolsó részében egy esettanulmányt fejték ki. Ebben a részben Balmazújváros gazdasági működése kerül a középpontba. Itt arra szeretnék választ találni, hogy mi lehet az oka, hogy Hajdú-Bihar vármegye negyedik legnépesebb városában milyen okok indokolják az adósságrendezési eljárás megindítását, valamint hogyan jut el idáig egy ekkora város. Ebben segítségemre lesz Balmazújváros egykori jegyzőjével való beszélgetésem, amiben részletekbe menően megtárgyalásra kerülnek azok az okok, amik idáig vezettek a város életében. Továbbá arról is kérdeztem a jegyzőt, hogy véleménye szerint az eljárás megindításának milyen gazdasági, társadalmi következményei lesznek a városra nézve.

A dolgozatom lezárásaként pedig megoldási javaslatot szeretnék kidolgozni az állam számára, egy olyan jogintézmény kialakítását, ami hatékony eszköz lehet az állami szervek kezében annak megakadályozására, hogy legalább az akkora önálló bevétellel rendelkező településeknél, mint Balmazújváros elkerülhető legyen az eljárás megindítása, de legideálisabb helyzetben akár a legkisebb lélekszámmal rendelkező falvakban is.

II. Önkormányzatiság 1990 és 2012 között:

II.1. A helyi önkormányzatok létrejötte:

A tanácsrendszert felváltó helyi önkormányzati rendszer kialakulása a rendszerváltás egyik meghatározó kérdései közé tartozott. Az újonnan létrejött helyi önkormányzatok már összhangban álltak a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának szellemiségével is. A Charta úgy fogalmaz a helyi önkormányzással kapcsolatban, hogy a helyi önkormányzás a helyi önkormányzatoknak azt a jogát és képességét jelenti, hogy-jogszabályi keretek között- a közügyek lényegi részét saját hatáskörükben szabályozzák és igazgassák a helyi lakosság érdekében. Továbbiakban a Charta 9. cikkének első pontja azt, az akkori Magyarországon teljesen új elképzelést is elvi szinten hangsúlyozza, hogy a helyi önkormányzatok a nemzeti gazdaságpolitika keretein belül megfelelő saját pénzügyi forrásokra jogosultak, amelyekkel hatáskörük keretein belül szabadon rendelkeznek.² Az 1985. október 15-én Strasbourgban létrejött egyezményt az Országgyűlés az 1997. évi XV. törvénnyel hirdette ki. A helyi önkormányzatok létrejöttének egyik kiindulópontja a Helyi Önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény. Ez a törvény már a tanácsrendszer antitézisének a szellemiségében jött létre, mivel a törvény célja a megyei szintű centrum kiemelkedő szerepének a megszüntetése volt.

Az új irány a települési autonómia kialakítása és fejlesztése, valamint a demokrácia helyi szintű megvalósítása azzal, hogy az összes korábban a községi közös tanácsi rendszerben összevont társközségi települések önkormányzati autonómiát kaptak és ezzel önállóvá váltak.³ Az önkormányzati autonómia garanciái az akkori alkotmányban is megemlítilésre kerültek. Többek között ilyen garancia volt a helyi önkormányzatok alapjogai egyenlőségének deklarálása, az, hogy a község, a város, a főváros és kerületei, valamint a megye választópolgárainak közösségét megilleti a helyi önkormányzás joga, a helyi képviselőtestület önkormányzati autonómiájának tartalmi elemei, kifejezetten a saját ügyekben történő önálló szabályozási és igazgatási jogkör, valamint az alkotmány rögzítette a helyi önkormányzatok felépítését is.⁴ Az önkormányzatok tekintetében a helyi közügyekben való döntés jogát az Ötv. deklarálta. Helyi közügyek alatt a lakossági szolgáltatásokat és a közhatalmi jogosítványokat értette a törvény. A törvény kiemelten hangsúlyozta, hogy az önkormányzat által önként vállalt helyi közügyek nem veszélyeztethették a törvény 8.§ (4) bekezdésében foglalt az önkormányzatok kötelező minimum közszolgáltatási feladatainak teljesítését. Az Ötv. egészen liberális felfogásának elsődleges célja, hogy az önkormányzati autonómiát felerősítse és hogy minél több önálló autonóm önkormányzat jött létre. Ennek a célnak az elérése felülírta azt a racionális igényt,

² Helyi Önkormányzatok Európai Chartája 3. cikk, 9. cikk

³ BALÁZS ISTVÁN: A közigazgatás változásairól Magyarországon és Európában a rendszerváltástól napjainkig. 2020, Debreceni Egyetem 45-46. oldal

⁴ A Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról szóló 1990. évi LXIII. törvény IX. fejezete.

hogy életképes települési egységeket hozzanak létre, amik képesek a közfeladatok megfelelő ellátására. Ez a döntés már abban az időben is jól látszó problémákat hordozott magában, ezt igazolja az is, hogy az 1990-ben alakult települési önkormányzatok több mint fele 1000 lakos alatti község volt.⁵

II.2. A helyi önkormányzatok finanszírozási rendszere az 1900-es években:

Lényeges szemléletmód váltást alapoztak meg ebben az időben azzal, hogy alapelveként fogadták el azt, hogy az önkormányzatoknak rendelkezniük kell vagyonnal és tulajdonnal. Ezen gondolatok mögött a leggyakoribb érvek azok, hogy az 1990-es éveket megelőző rendszerre jellemző állami tulajdon kerüljön igazi tulajdonosokhoz, ezzel megszüntetve a közönyösséget a tulajdonos részéről ezekben a jogviszonyokban. Egy másik fontos érv ezen döntés mellett, hogy a vagyonnak a hasznosítása, esetleges értékesítése elősegítheti az önkormányzatok által teljesítendő feladatok finanszírozását. Jól látható, hogy az állam célja ezekkel a döntésekkel az volt, hogy minél inkább kivonuljon a helyi önkormányzatok rendszeréből, valamint az, hogy az önkormányzatok nagyobb szerepet vállaljanak a közszolgáltatásokban és a kötelezően ellátandó feladatok biztosításában. Ezt a nagyobb szerepvállalást pedig szorgalmazták, hogy minél inkább az önkormányzat saját bevételeiből próbálja megoldani. Az alkotmányt módosító törvény, valamint az Ötv. megalapozta az önkormányzatok piacon való részvételét, viszont az Ötv. rögzítette azt is, hogy a veszteséges gazdálkodás következményeiért a központi költségvetés nem vállalt felelősséget. Ez a rendelkezés, valamint az önkormányzatok nagyobb szerepvállalása a saját vagyonukból, valamint a rengeteg életképtelen önkormányzat létrehozása megalapozta a hitelügyletek széleskörű elterjedését is az időben. Ennek a következménye már az autonóm önkormányzatiság első 5 évében is jól látszódott, mivel a túlzott hitelfelvételek miatt több 100 önkormányzat adósodott el teljesen, ami addig fajult, hogy ezek az önkormányzatok már a kötelező feladatait is alig tudták ellátni. Egy másik súlyos hatása a korlátlan hitelfelvételeknek, hogy a rendszerváltáskor megkapott tulajdonokat, vagyonokat a rendes működés fenntartása céljából részben vagy teljesen felélték.⁶

⁵ BALÁZS: i. m. 46-48. oldal

⁶ GYIRÁN ZOLTÁN: Adósságkezelés, adósságrendezés az önkormányzati pénzügyekben. PhD-értekezés. 2016 Debreceni Egyetem. 28-30. oldal <https://dea.lib.unideb.hu/server/api/core/bitstreams/33aacbb7-c1e0-4040-98a9-07be78f6ef01/content> (2024.10. 13.)

II.2.1. A forrásszabályozási rendszer:

Az önkormányzatok bevételi három pillérből álltak ebben az időben. Rendelkeztek saját bevételekkel, átengedett központi adókkal és központi költségvetési normatív hozzájárulásokkal és támogatásokkal. A saját bevételek helyi adókból, a saját vagyonuk hasznosításából és illetékekből, valamint bírságokból álltak jellemzően. Erre az időszakra a decentralizált közszolgáltatási rendszer kialakítása volt jellemző. A decentralizált közszolgáltatás alatt a közfeladatok ellátásának területi és szervezési szintek közötti megosztását, valamint a finanszírozási kapcsolatok megfelelő rendezését jelenti. A problémát az jelenti, hogy a közszolgáltatások nagy részét gazdasági szempontból nem ugyanúgy érdemes felosztani, mint ahogy a közigazgatási egységek kialakultak. A decentralizálás melletti érv, hogy ezzel a helyi szintű önkormányzatok szemlélete is megváltoztatható. Decentralizált közigazgatás esetén a rendszer a helyi önkormányzatok arra ösztönzi, hogy a feladataikat hatékonyan lássák el és a saját bevételeikkel minél jobban gazdálkodjanak, adott esetben arra is, hogy ezeket a javakat növeljék is.⁷ Az állami eszközök átadásával teljesítették azt a feltételt, ami az önkormányzatok gazdasági működését megalapozta.

II.2.2. Az önkormányzatok bevételei:

A forrásszabályozási rendszer csak az önkormányzatok bevételeivel foglalkozik. Ebben a finanszírozási formában mindenképpen részletesebben kell beszélni a normatív támogatásokról, a megosztott személyi jövedelemadóról és az önkormányzat saját bevételeiről. A rendszerben az önkormányzatok törzsvagyona szolgált a kötelező közigazgatási feladatok ellátására, a vállalkozói vagyonnal pedig viszonylag szabadon gazdálkodhattak azzal a feltétellel, hogy a vállalkozásban a felelősségük nem haladhatta meg a vagyoni hozzájárulásuk mértékét. valamint a kötelező önkormányzati feladatok ellátását semmi nem veszélyeztethette.⁸

II.2.2.1. A normatív támogatások:

A normatív támogatások a forrásszabályozási rendszer kiindulópontja, ezek nélkül a rendszer elképzelhetetlen lett volna. Ennek egyszerűen az volt az oka, hogy a normatív állami hozzájárulások, az államháztartáson belüli átutalások, valamint az egyéb támogatások a helyi önkormányzatok költségvetésének nagyságrendileg a felét tették ki a rendszer fennállása alatt.

⁷ HORVÁTH M. TAMÁS-PÉTERI GÁBOR-VÉCSEI PÁL: A helyi forrásszabályozási rendszer magyarországi példája, 1990-2012, Közigazgatási Szemle, LXI. ÉVF., 2014. február 123-125. oldal

⁸ BALÁZS: i. m. 51. oldal

II.2.2.2. A megosztott személyi jövedelemadó:

A megosztott személyi jövedelemadó lényege, hogy központi adóbevételek egy részét visszajuttatták a lakóhelyekre, ezzel növelve az önkormányzatok forrásait. Ennek az intézménynek a népszerűségét az okozta, hogy a forrás felhasználása helyi döntésen alapult. A jelentősége viszont az évek alatt egyre csökkent. Jól látható a tendencia, mert amikor bevezették ezt a szabályozást 1988-ban, az akkori törvényeknek megfelelően a településen lakók által befizetett összeg teljes mértékben visszakerült az akkor még létező helyi tanácsokhoz. 1991-ben a befolyt összegeket felét kapták már meg az önkormányzatok. 1993-ban ez a szám 30%-ra csökkent, 1995-ben pedig már 29%-hoz jutottak vissza a befizetők ezen a jogcímen. A tendencia tovább folytatódott, végül 2007 és 2012 között az önkormányzatokhoz közvetlenül 8% került vissza. A források fokozatos csökkentésével jól látható az államnak az a szándéka, hogy az önkormányzatok gazdasági autonómiáját az évek alatt lépésről lépésre egy leépítse. Ezzel egy időben megfigyelhető az állam egyre aktívabb szerepvállalása, a központosítás és a feladatok visszavétele az önkormányzatoktól.

II.2.2.3. Az önkormányzatok saját bevételei:

A helyi önkormányzatok bevételeinek fontos részét képezi az önkormányzatok saját bevételei. A saját bevételekhez tipikusan helyi adó formájában jut hozzá az önkormányzat. Kifejezetten előnyös, ha egy település rendelkezik minél több saját bevétellel, mert az államnak ezekre nincsen semmilyen ráhatása. A helyi adók közül kiemelkedik az iparüzési adó, aminek a következménye az, hogy jellemzően azokban a térségekben vannak meghatározó saját bevételei az önkormányzatoknak, ahol adóztatható gazdasági tevékenységet tudnak végezni. Azokban a térségekben, ahol erre nincs lehetőség, ott a helyi adók és így az önkormányzat saját bevételei nem lesznek az önkormányzat költségvetésének meghatározó része. A forrásszabályozási rendszer ugyan azon okok miatt ért véget, mint amiért létrejött. A cél az volt, hogy önkormányzati autonómiát biztosítsanak a lehető legtöbb településnek. Ez így is történt és ennek következményeként egy rendkívül felaprózódott települési rendszer jött létre, aminek ráadásul egy nagy része jellemzően az alacsonyabb lélekszámú települések. A helyi önállósággal viszont jöttek a helyi feladatok is, amik sok esetben túlságosan nagy tehernek bizonyultak az önkormányzatok költségvetéseinek. A problémát általában azok a szolgáltatások okozták, amik mindenkinek egyformán járnak. Ezek közül az egyik az oktatási intézmények fenntartása, ami sok kistelepülésnek túl nagy terhet jelentett. Egy olyan térségben, ahol a helyi

adók pedig nem tudnak kielégítő segítséget nyújtani, ez a helyzet tovább fokozódott és sok esetben az önkormányzatok eladósodásához vezetett. A felmerült problémákra pedig az állam úgy reagált, hogy egyre inkább kezdte központosítani a támogatásokat, az általános célú állami támogatások eltűntek és egyre jobban kellett igazodni a központi célokhoz a források megszerzésének érdekében.⁹

II.3. A törvényességi ellenőrzés:

„A helyi önkormányzat törvényességének államigazgatási felügyelete általában csak e tevékenység törvényességének és az alkotmányos elvekkel való összhangjának vizsgálatára irányulhat.”¹⁰ A törvényességi ellenőrzés feladatát a korábbi Alkotmány a Kormány feladataként határozta meg. „A Kormány biztosítja a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzését.”¹¹ A törvényességi ellenőrzéssel kapcsolatban azon összefüggéseket keresem, hogy a jogintézmény milyen okok miatt nem volt alkalmas arra, hogy az önkormányzatok eladósodását megakadályozza, esetleg a folyamatot lassítsa. Az önkormányzati működés megalapozásakor két elvet vettek figyelembe. Az egyik a törvényes működés biztosítása, valamint az önkormányzatok önállóságának megőrzése. A problémát az jelentette, hogy ezen két jogelv nem érvényesült azonos arányban. Az önkormányzatok önállóságának megőrzése prioritást élvezett a törvényes működés biztosításával szemben. A helyi önkormányzatokról szóló törvényjavaslatról az akkori kormánynak az volt a véleménye, hogy a felügyelet teljességgel kizárt és az ellenőrzés is csak jelzést kimerítő jogszabályokban valósulhat meg, mert az akkor nézetek szerint a törvénytöréseknek bírósági hatáskörbe kell, hogy tartozzanak.

II.3.1. A törvényességi ellenőrzés kezdete:

A törvényességi felügyelet első megvalósulási formájához a köztársasági megbízott jogintézményét hozta létre. A köztársasági megbízott feladatairól az Ötv. is rendelkezett.¹² A törvény szerint a köztársasági megbízott feladatköréhez tartozik, hogy ellátja a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzését, a mérlegeléssel hozott önkormányzati döntések tekintetében pedig kizárólag a döntések jogszerűségét vizsgálhatja. A törvényben vagy

⁹ GYIRÁN: i. m. 40-46. oldal

¹⁰ Helyi Önkormányzatok Európai Chartája 8. cikk 2. pont

¹¹ 1949. évi XX. törvény 35.§ (1) bekezdés d pont

¹² FAZEKASNÉ PÁR EMESE: A helyi önkormányzatok feletti törvényességi felügyelet történeti áttekintése, JURA, 2017/2. 61-64. oldal

kormányrendeletben megállapított ügyekben elsőfokú hatósági jogkört gyakorol, és elbírálja a hatáskörébe tartozó jogorvoslatokat minden olyan államigazgatási hatósági ügyben, amelyben első fokon a polgármester vagy a megyei jogú város kerületi hivatalának vezetője, illetőleg a jegyző járt el, és amelyben a jogorvoslati eljárásra nem valamely centrális alárendeltségű államigazgatási szerv jogosult. A köztársasági megbízott ellátja a törvényben vagy törvényi felhatalmazás alapján a Kormány által hatáskörébe utalt egyéb államigazgatási feladatokat és összehangolja a köztársasági megbízott hivatala és a régió területén működő más államigazgatási szervek működését.¹³ A köztársasági megbízott a törvényesség ellenőrzés keretein belül felhívta határidő tűzésével a képviselő-testületet, abban az esetben, ha törvénysértést észlelt. Ha ennek a felhívásnak nem tett eleget a képviselő-testület, akkor az köztársasági megbízott az Alkotmánybírósághoz fordulhatott annak érdekében, hogy a törvénysértő önkormányzati rendeletet felülvizsgálják vagy megsemmisítsék. A korábbi helyi önkormányzatokról szóló törvényen kívül az 1990. évi XC. törvény rendelkezett a köztársasági megbízott szerepéről a törvényességi ellenőrzésben. Ezen törvény szerint a köztársasági megbízott azt vizsgálta, hogy a helyi önkormányzat szervezete, a szervezetére és működésére vonatkozó belső szabályzatai összhangban vannak-e a jogszabályokkal, továbbá a helyi önkormányzatok működése, rendelete határozata összhangban van-e a jogszabályokkal.

Ezekből a szabályozásokból láthatjuk, hogy az önkormányzatok pénzügyi autonómiájára nem volt kihatással a köztársasági megbízott jogintézménye. A felsorolt feladatok a felelőtlen gazdálkodás, a túlzott hitelfelvétel és eladósodás problémáit nem kezelte, hiszen attól, hogy egy önkormányzati rendelet esetleg valamilyen felelőtlen gazdálkodást valósít meg, az attól még nem fog a jogszabályokkal ellentétesnek minősülni, ha a megalkotására vonatkozó szabályokat betartották. 1994-ben jelentős módosításon esett át az Ötv., amelynek következtében a köztársasági megbízott jogintézménye megszűnt. Ezt azzal indokolták, hogy a köztársasági megbízott szerepét depolitizálni kell.

II.3.2. A törvényességi ellenőrzési későbbi megvalósulása:

Az jogintézmény jogutódjaként létrehozták a fővárosi és megyei közigazgatási hivatalokat. Ezen hivatalok működése jobban közelített a törvényességi felügyelethez már. Ez abból látszott, hogy az utólagos normakontrollt preventív eszközökkel egészítették ki. Ilyen eszköz volt a szóbeli jelzés, a testületi ülésen való részvétel és szakmai értekezletek tartása.¹⁴ Az

¹³ Ötv. (hk) -1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról

¹⁴ FAZEKASNÉ: i. m. 64-70. oldal

ezredforduló további változásokat hozott a törvényességi ellenőrzésről kialakított szemléletben. Az állami akarat egyértelműen a regionalizáció megvalósítására törekedett. Az első eszköz a cél megvalósításához a 2118/2006. (VI. 30.) Korm. határozat volt. A határozat a fővárosi és megyei közigazgatási hivatalok regionális szintre szervezését tartalmazta. Ugyan így ebben az időszakban módosították az Alkotmányt, miszerint a törvény minisztérium, miniszter vagy közigazgatási szerv megjelölésére vonatkozó rendelkezést a jelenlévő országgyűlési képviselők több mint felének szavazatával elfogadott törvény módosíthatja. Ezt a módosítást a 2006. évi LIV. törvény alkotta meg. Meg kell említeni még egy törvényt az időszakból, ez pedig a 2006. évi CIX. törvény, amely arról rendelkezett, hogy az Ötv. 98.§-át megelőző „A fővárosi, megyei közigazgatási hivatal” alcím helyébe a „közigazgatási hivatal”, valamint a 98.§ (1) bekezdésben szereplő a fővárosi és megyei hivatal szövegrész helyébe a közigazgatási hivatal szöveg lép. Ez a nagy jogalkotási hullám a 297/2006. (XII. 23.) Korm. rendelettel csúcsosodott ki. A rendelet a közigazgatási hivatalokat szabályozta és a regionális illetékesség egyes szabályait tartalmazta. Ezek a jogszabályok nem voltak hosszúéletűek, mert ezek megalkotása miatt négy indítvány érkezett az Alkotmánybírósághoz.¹⁵ Az alkotmányossági problémát az jelentette, hogy az Alkotmány rendelkezései alapján nem állapítható meg egyértelműen, hogy a közigazgatási szerv megnevezésének a megváltoztatása mely esetekben igényel 2/3-os minősített többséget. Tehát az ügyben azt kell vizsgálni, hogy a módosítás érinti-e a kétharmados törvény szabályozási koncepciójának lényegi elemét. További kérdésként merült, fel, hogy a helyi önkormányzatok feletti törvényességi ellenőrzést gyakorló szerv jogállására kiterjed-e a minősített többség igénye. Az Alkotmánybíróság azt az álláspontot dolgozta ki, hogy mivel az Ötv. fővárosi, megyei szervként iktatta be a közigazgatási hivatalt az államszervezetbe, tehát 2/3-os törvényben megnyilvánuló politikai konszenzus kiterjedt arra is, hogy a helyi önkormányzatok feletti fővárosi, megyei szinten működő államigazgatási szerv gyakorolja a törvényességi ellenőrzést. Ennek tudatában, az Ötv. szabályozási koncepciójának lényeges elemét érintette az a módosítás, amely a fővárosi, megyei jelző hatályon kívül helyezésével lehetőséget adott a közigazgatási hivatalok államszervezetben elfoglalt helyének megváltoztatására.¹⁶ Ezen megállapítások alapján az Alkotmánybíróság az Ötv. 98.§ (1) bekezdésének első mondatát megsemmisítette. Megsemmisítésre került a 297/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet is, mert a regionális közigazgatási hivatalok létrehozása, illetve létrehozásának törvényi alapjainak megteremtése 2/3-os többséggel elfogadott törvényi szabályozást igényelt

¹⁵ IVANCSICS IMRE: A helyi és a kisebbségi önkormányzatok feletti törvényességi ellenőrzésről, JURA, 2009/1. 29-33. oldal

¹⁶ 116/B/2007. AB határozat

volna. Az Alkotmánybíróság határozata félreértésekhez is vezetett egyes esetekben, mert önmagában ezeknek a jogszabályoknak a megsemmisítése nem jelenti a korábbi jogszabályok visszaállítását, hiszen erre a Alkotmánybíróságnak nincsen hatásköre.¹⁷

2008-ban megalkotásra került a 318/2008. (XII. 23.) Korm. rendelet, amelyben az állt, hogy a regionális államigazgatási hivatal, helyi és kisebbségi önkormányzatok törvényességi ellenőrzésének kivételével, általános jogutódja a közigazgatási hivatalnak. A rendelet megalkotása miatt 2010-ig szünetelt Magyarországon a törvényességi ellenőrzés, ami teljesen elképzelhetetlen mai szemmel. A szünetelés oka az volt, hogy az Alkotmány és az Ötv. hiába utalt erre a feladatra, nem volt olyan hatáskörrel rendelkező szerv, amely ezt a feladatot elláthatta volna.¹⁸ Egy ennyire gyakran változó jogalkotási időszakban, ahol még az Alkotmánybíróság is szerepet vállalt a figyelem elterelődött arról a tényleges problémáról, hogy az önkormányzatok jelentős része nem tudja ellátni anyagi nehézségek miatt a törvényben rögzített minimum feladatokat sem, és a törvényességi ellenőrzés állandó változások nem tették lehetővé egy jól működő rendszer kialakulását.

II.4. Az önkormányzatok hitelfelvétele:

A korszak egyik tanulságaként állapítható meg, hogy a közfeladatok forrásigénye és az ehhez szükséges helyi szintű rendelkezésre álló források aránya nem egyezik meg. Attól függetlenül, hogy a költségvetési egyensúly nem tud megvalósulni, a kötelezően ellátandó közfeladatok ellátása nem szünetelhet. A szünetelés elkerülésének érdekében az önkormányzatok ebben az esetben hitellel próbálják a költségvetési egyensúlyt létrehozni. A következő részben az ilyen hitelfelvételekkel kapcsolatos néhány problémáról és arról fogok beszélni, hogy milyen veszélyekkel járhat hitel felvétele az önkormányzatok számára.

II.4.1. A hitel szerepe az önkormányzatok életében:

A hitel az önkormányzatoknak olyan bevételezt képezi, amelynek felvételével visszafizetési kötelezettség keletkezik az önkormányzatoknak. A hitel népszerűségét a felvett forrással való szabad rendelkezés biztosította. Eltérést mutat azonban az önkormányzatok hitelképességének megállapítása a gazdasági társaságok hitelfelvételének rendszerétől. Az eltérést alapvetően az állami mögöttes jelenlét okozza. Az államnak a mozgástere pedig egyre csökkenő tendenciát mutatott az uniós csatlakozást követően, hiszen már meg kellett felelnie különböző

¹⁷ IVANCSICS: i. m. 34-35. oldal

¹⁸ FAZEKASNÉ: i. m. 68-69. oldal

szupranacionális követelményeknek.¹⁹ Ezeket a követelmények jellemzően a Maastrichti Szerződés és a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája tartalmazza. A Charta 9.§ (2) bekezdése fogalmazza meg azt a követelményt, hogy a helyi önkormányzat pénzügyi forrásainak az Alkotmányban és jogszabályokban meghatározott feladataikkal arányban kell állniuk.²⁰ Az látható, hogy a helyi közszolgáltatásokkal kapcsolatos döntéseket helyi szinten érdemes meghozni. Ebben az időszakban jelentős vita zajlott a decentralizáció pénzügyi aspektusai körül. A decentralizáció ellen szóló érvek közül az egyik, hogy a kormányzat decentralizálása esetén az adósságállomány nagy mértékben növekszik és a növekedés lassítás, fékezése érdekében túlságosan későn tesz aktív lépéseket az állam kormányzati szinten. A decentralizáció mellett azt az érvek hozták fel, hogy a decentralizációnak köszönhetően átláthatóbbá válnak a közszolgáltatásokkal összefüggő kiadások. Ha a helyi szintű szolgáltatásokat azok fedezik, akik a szolgáltatást igénybe veszik, akkor az állam finanszírozási terheit ezzel csökkenteni lehet. Abban az esetben pedig, ha azok fedezik a kiadásokat, akik igénybe is veszik a szolgáltatásokat, ezzel nagyobb hozzáférést is biztosítunk ezeknek a csoportoknak a döntési folyamatokba.²¹ Világviszonylatokban is nézve az állapítható meg, hogy a helyi önkormányzatok egyre több közfeladatokat látnak el, viszont ezzel nem áll arányban az önkormányzatok bevételeinek növekedése. Ennek következményeként a költségvetési bevételekből a nélkülözhetetlen beruházásokat már nem képesek finanszírozni, ezért külső forrásokra van szükség, ami tipikusan hitelfelvételt és kötvénykibocsátást jelent.²²

II.4.2. A hitelfelvételben rejlő veszélyek:

Amikor 2004 körül értékelték az önkormányzatok helyzetét, arra a megállapításra jutottak, hogy a társadalombiztosítási alapok hiánya csökkenti az önkormányzatok mozgásterét. Az önkormányzatok hitelfelvétele azért rejt veszélyeket, mert a helyi szintű gazdasági nehézségek kezelhetetlensége esetén, előbb vagy utóbb a kormányzat kénytelen aktív cselekedeteivel foglalkozni a problémával. Ez a megállapítás európai viszonylatokban is megállja a helyét, mert Németországban a bíróságok több ügyben is kimondták, hogy az önkormányzat fizetéseképtelensége esetén nem lehet elmarasztalni az önkormányzat vezetőit és az is megállapításra került, hogy az önkormányzatok hitelfelvételét sem lehet megtagadni, ha más pénzügyi eszköz nem áll rendelkezésre. Veszélyt jelent még továbbá az is, hogy egyre kevésbé

¹⁹ HALMOSI PÉTER: Az önkormányzati hitelfelvétel szabályozásának motivációja az Európai Unió országaiban. Hírelintézet Szemle 2005/1. szám 290-298.

²⁰ Helyi Önkormányzatok Európai Chartája 9.§ (2) bekezdés

²¹ HALMOSI: i. m. 290-298. oldal

²² GYIRÁN ZOLTÁN: A hitelezők szerepe és jogállása az önkormányzati adósságrendezési eljárásban. Jogtudományi Közlöny, 2015. évi 7-8. szám, LXX. évfolyam 379. oldal

lehet differenciálni a hitelfelvételek céljai között. A folyó és tőkecélú hitelek megkülönböztetése az önkormányzatok átláthatóságát szolgálná. Az önkormányzatok jellegéből kifolyólag olyan beruházásokra is szükség van, amik nem eredményeznek bevételnövekedést. Ezeket a gyakran csak hitelfelvétellel tudják biztosítani, mert a saját bevételek nem jelentenek elégséges fedezetet ezeknek a kötelező kiadások biztosítására. Ilyen kiadások alatt például oktatási-egészségügyi intézmények rekonstrukciójára vagy nagyobb berendezések beszerzésére gondolok. A fentiek alapján tehát az önkormányzatok eladósodása az államadósságra is kihatással van, amit a maastrichti fiskális kritériumok ugyan próbálnak keretek között tartani, de ezek csak az önkormányzati rendszer ellenőrzésének egyidejű biztosításával képesek kiváltani a kívánt hatást.

Az előző fejezetben igyekeztem kifejtetni a törvényességi ellenőrzés szabályozási hiányosságait. Ezek alapján a tárgyalt időszakban nem volt megfelelő garancia az államadósság megfékezésére sem. A megoldást az jelenthette volna, ha az elsődleges cél a feladatok és a források tisztázása lett volna hazánkban, valamint az önkormányzati saját bevételek növelésére alkalmas metódus kidolgozása. Ezek következtében pedig a közfeladatok ellátásához szükséges forrás kiegészítéséhez az önkormányzatok kénytelenek a hitelfelvétel eszközéhez folyamodni.²³

III. Önkormányzatiság 2010 után:

III.1. Az adósságrendezési eljárások megindulásának okai 2014-ig:

Az adósságrendezési eljárás megindítása mögött természetesen minden esetben az áll, hogy a törvényben szereplő valamely feltétel beáll. Miután ismertetem a törvényben rögzített feltételeket, szeretnék a törvényi szabályozáson túlmutató okokat és jelenségeket is rögzíteni a dolgozatomban. A helyi önkormányzatok adósságrendezési eljárásáról szóló törvény 4.§ (2) bekezdése meghatározza ez eljárás megindításának feltételeit. Az eljárás akkor kezdeményezhető, ha az önkormányzat a hitelező számláját nem vitatta, viszont hatvan napon belül mégsem fizette ki, az elismert tartozását az esedékességet követő hatvan napon belül nem fizette ki, a jogerős és végrehajtható bírósági (hatósági) határozatban foglalt fizetési

²³ HALMOSI: i. m. 290-300. oldal

kötelezettségét nem teljesítette, fizetési kötelezettségét a korábban lefolytatott adósságrendezési eljárásban kötött egyezség ellenére nem teljesítette, vagy más helyi önkormányzattal szemben fennálló tartozását az önkormányzattal kötött vagy társulási megállapodáson alapuló beszedési megbízás benyújtását követő 60 napon belül nem teljesíti.²⁴

A törvényi kereteken túlmutatóan több okot is láthatunk az eljárás megindulására, amelynek gyökerei az előző nagy fejezet különböző részeiben kifejtett jelenségekben, szabályozási formákban, döntésekben található. Az idő múlásával az eljárás alanyai és az eljárást kiváltó körülmények is változtak. Az 1990-es évektől körülbelül 2007-ig az eljárás alanyai jellemzően a kisebb települések lettek, akik nem rendelkeztek hatalmas saját bevétellel és számukra az állami támogatások sem nyújtottak elégséges pénzügyi forrást a működésre, ezért kénytelenek voltak a mindennapok zavartalan körforgását más forrásokból fenntartani. A gyakorlati megnyilvánuló okai ezeknek az okoknak, hogy például az önkormányzat számára a kötelezően ellátandó feladatok fedezése tarthatatlanná vált, az általa vállalt esetleges beruházások túlságosan nagy terhet róttak az önkormányzat költségvetése számára, a szállítói tartozások megnövekedése, de még az is elképzelhető, hogy az ilyen kisebb önkormányzatok szervezeti hiányosságokból fakadó problémákkal is küzdöttek. Megfigyelhető közös jellemzőként az eladósodott önkormányzatokkal kapcsolatban, hogy szervezeti és működési hiányok előfordultak mindenhol, valamint hasonlóan az összes ilyen önkormányzatnál hiányzott a belső ellenőrzés és valamilyen gazdasági szakértő jelenléte.²⁵

III.1.1. Néhány konkrét település, ahol adósságrendezési eljárás indult:

Csak szemléltetés céljából a következőkben ismertetek néhány települést, ahol megindult az eljárás és azokat az eseményeket, amik az eljáráshoz vezettek. Az első egyedi példa Bakonszeghez tartozik, azért tartottam érdekesnek megemlíteni a települést, mert az elsők között volt, ahol a helyi önkormányzatok adósságrendezési eljárásáról szóló 1996. évi XXV. tv. (a továbbiakban: Har. törvény) 1996-os megalkotása után már abban az évben megindult az eljárás. Bakonszegen 1995-ben az ÁSZ tartott egy vizsgálatot, amelyből kiderült, hogy az önkormányzat a gazdasági erején túlmenően ragaszkodott néhány fejlesztés véghezviteléhez és nem volt hajlandó belátni, azt a tényt, hogy erre gazdaságilag nem képes. A helyzetet tovább

²⁴ 1996. évi XXV. törvény 4.§ (2) bekezdés

²⁵ GYIRÁN ZOLTÁN: A helyi önkormányzatok adósságrendezését kiváltó okok tipizálása az 1996-2014 közötti eljárások tapasztalatai alapján. JURA, 2015. évi 1. szám 21. évfolyam, 202-208. oldal

súlyosbította, hogy a fejlesztések leállítása helyett, azok elvakult megvalósításai miatt sorozatosan törvénysértéseket követtek el. Tehát az eljárás az ÁSZ vizsgálatainak köszönhetően indult meg. Egy pár évvel később Somogyfajszon a szociális otthon kiszervezéséből eredő törvényteleniségek miatt halmozódott fel tartozás az APEH és a TB irányába, valamint ezeken túlmenően az önkormányzat több magánvállalkozó felé vállalt olyan kötelezettségeket, amiket nem tudott teljesíteni. Jelenségként említhető az, hogy a rendszerváltással együtt feléledt a közszellem azon igénye, hogy a szocializmusban tehetetlen önkormányzatok a saját kezükbe vegyék a sorsukat és behozzák az előző rendszerből fakadó elmaradásokat és ezért saját maguk kezdtek számtalan beruházásba. Gázberuházások, szennyvízberuházások, iskolai építkezés vagy akár faluház építése. Az eurófiát hamar megtörte a valóság, amikor szembesültek azzal a realitással, hogy az utóbbi fél évszázad hiányosságait néhány év alatt nem lehet pótolni. Ahogy a korábbi egyedi esetekben is látszott az ÁSZ is tarthat ellenőrzés és felhívhatja annak eredménye alapján az önkormányzatot bizonyos gazdasági tevékenységet tarthatatlanságára, illetve azokra a kisebb jelekre, amik később komoly problémát okozhatnak. Ez a felhívás azonban nem bír kötelező erővel, ezért az ebben foglalt javaslatok megfogadása az önkormányzat belátására van bízva.

III.1.2. Az eljárások megindítása okainak változása az idő múlásával:

A fejezet elején említettem, hogy az idő múlásával az eljárás megindulásához vezető okok is változtak. Ilyen volt az, amikor tipikusan városok, nagyobb önkormányzatok devizaalapú hitelekkel vagy devizaalapú kötvényekkel szándékozták fedezni kiadásaikat. Amikor ezeknek a kiadások aránya túlságosan nagy mértéket ölt, akkor az önkormányzatok attól a ponttól ki vannak téve az árfolyamváltozás eseményeinek. Amint az árfolyam kedvezőtlenül változott az ilyen önkormányzatok adósságai az egekbe emelkedtek. A városvezetés szabadságának a kiterjesztésével számos új kompetencia is megjelent, amivel a döntéshozóknak rendelkezni kellett. Több önkormányzat bukott meg azon, hogy az állami támogatásait jogtalanul használta fel. A jogtalan felhasználás esetén a Magyar Államkincstár inkasszálta az önkormányzatok számláit, ami természetesen a működés teljes megbénulását és a számlák növekedését eredményezte.²⁶ Érdekességként említem meg, hogy az adósságrendezési eljárást az

²⁶ GYIRÁN 6. SZ. lábjegyzet: i. m. 113-134. oldal

önkormányzat és a hitelezője is kezdeményezheti. A kettő közötti differencia, hogy az önkormányzatnak egy bizonyos idő után kötelessége megindítani az eljárást, amíg a hitelezőknek az eljárás megindítása végig csak lehetőségként van feltüntetve.²⁷

Az első választási ciklusok végéhez közeledve a következő választások eredményes megválasztása érdekében, tehát, hogy újraválasszák az akkori polgármester, képviselőt, óriás beruházásokba fogtak egyesek. Az elképzelés az lehetett, hogy ezek az óriási látványos beruházások majd elegendő szavazatot fognak hozni a választásokon. Az ilyen döntésekkel, azonban a látványos eredmények helyett, a település adósságait növelték látványosan, mivel a beruházásokhoz külső forrásokat vettek igénybe, amik tipikusan hosszú futamidejű hitelt jelentettek. A nagy összegű törlesztőrészeket, viszont egy idő után már nem tudták fedezni ezért a szakellátásoktól vontak el fedezetet. Tovább rontott a helyzeten, hogy bizonyos pályázatoknál a hitelt saját bevételként lehetett feltüntetni, ezzel több pénzalaphoz is be lehetett nyújtani a pályázatot annak érdekében, hogy kiegészítő forrást nyerjen el. Az igazán nagy bajt az jelentette, amikor a remélt támogatások összege jóval meghaladta a valóban kapott támogatásokét. A beruházásra így már nem volt elegendő forrás, viszont az állami támogatásról nem szívesen mondtak le önkormányzatok, ezért még több hitelt vettek fel a beruházás megvalósítása érdekében, ezzel meghatározva az önkormányzat pénzügyi mozgásterét a következő néhány évre.

III.1.3. A jegyző szerepe az eljárások során:

Említést érdemel a jegyző szerepe is, annak ellenére, hogy nem a pénzügyi kompetenciát igénylő feladatok jellemzőek ebben a munkakörben. Itt most nem is a jegyzői feladatokról beszélnék részletesen, hanem önmagában arról a helyzetről, amikor a jegyzői pozíció betöltöttsége nem biztosított hosszútávra. Ha a kihívásokkal egy személy tud szembenézni, aki folyamatosan betölti hosszú időn keresztül ezt a pozíciót, akkor az ő sorozatos, következetes döntései a törvényesség őrzése során akadályt jelenthettek volna az eladósodásnak, vagy legalább annak mértékét jelentősen képesek lettek volna csökkenteni. Az adósságrendezési eljárások megindulásának ezek a legjellemzőbb okai, természetesen a teljesség igénye nélkül. Azt szükséges azért elmondani, hogy az eladósodáshoz számos körülmény vezethet a fenti felsorolásból, azok közül egyszerre több is jelen lehet. Az eljárások számából kifolyólag általános érvényű kijelentéseket nagyon nehéz tenni. Vannak visszatérő elemek, amiket

²⁷ BARTHA MERCÉDESZ: Kis önkormányzatok nagy gondban: Az adósságrendezési eljárás. STUIDA JUVENUM, 2011. 14. 354. oldal

értelmes rögzíteni, de az egyes okok feltárása érdekében az önkormányzatokat egyesével, külön-külön javasolt vizsgálni.²⁸

III.2. Adósságkonszolidáció:

A 2010-es évek majdnem 180⁰-os változást hoztak az önkormányzatok életében. A változás szükségességét az jelentette, hogy 2010-re az önkormányzati alrendszer 1247 milliárd forintos adósságot halmozott fel. Többek között ezen számadatok is időszerűvé tették az önkormányzatok gazdasági működéséről szóló szabályanyagok újragondolását. Mielőtt viszont az új szabályozásról beszélnék, szeretném jobban bemutatni azt a folyamatot, hogy az állam először is hogyan kezelte ezt a problémát.

Igaz, hogy ezeket az adósságokat a helyhatóságok halmozták fel a működésük során és ezért felmerülhetne a kérdés, hogy akkor miért az államnak kell ezt megoldani. A válasz abban rejlik, hogy az önkormányzatok nem gondoskodtak a kötelezettségek visszafizetéséhez szükséges tartalékokról és a helyzet már odáig fajult, hogy az önkormányzati törzsvagyonhoz tartozó vagyonelemek is felajánlásra kerültek. A települések képtelenné váltak a helyzet kezelésére. Az egymás utáni csődök kötelező közfeladatok ellátásának a veszélyét is megteremtették, ami pedig társadalmi feszültséghez, zavargásokhoz is vezethetett volna, vagy akár egy teljes államcsődöt is okozhatott volna. Megállapíthatjuk, hogy az állam aktív szerepvállalása mellett jól megalapozott nemzetgazdasági érdekek álltak. Na de hogyan is derült fény a helyzet súlyosságára?

III.2.1. Az ÁSZ. szerepe az adósságkonszolidáció során:

Ezen problémák felderítése mögött az Állami Számvevőszék munkája található. Az ÁSZ a 2011-es ellenőrzési kapacitásának meghatározó részét az önkormányzatokra fordította. A mai nap is hatályos Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. évi törvény megalkotására az ÁSZ ezen időben elvégzett ellenőrzéseinek megállapításai hatással voltak. Az ÁSZ vizsgálatának köszönhető a korábban már említett önkormányzati alrendszer adósságának megállapítása. A helyzet adott volt, nem maradt megoldás, mint az, hogy az adósság bizonyos részét a kormányzat átvállalja. Az átvállalás módjáról először 2012-ben esett szó, amikor

²⁸ GYIRÁN 6. sz. lábjegyzet: i. m. 113-134. oldal

bejelentésre került, hogy az ötezernél kisebb lakosságszámú települések adósságát teljes mértékben átvállalja az állam, az ötezer lakosságszámú településeknél nagyobb helyhatóságok adósságát pedig részben.

Az adósságkonszolidáció második részét 2014-ben végezték el, amikor az ötezer főnél nagyobb települések fennmaradt adósságát is átvállalta az állam. Természetesen ebben az időben is voltak önkormányzatok, akik nem vettek fel korábban hitelt. Számukra az állam kompenzáló fejlesztési támogatást biztosított 2014-ben összesen 12,1 milliárd forintot. Először az 5000 főnél kisebb települések helyzetét oldották meg. Ez számszerűen 1710 településnek összesen 74 milliárd forintnyi tartozás megtérítését jelentette.²⁹ Az 5000 főnél nagyobb települések átvállalásáról a 2013. évi központi költségvetésről szóló 2012. évi CCIV. törvény rendelkezett. A törvény 72.§ (1) bekezdése rögzíti, hogy az állam az 5000 fő lakosságszámot meghaladó települési önkormányzatának a (2) és (3) bekezdés szerinti adósságelemei nélkül számított 2012. december 31-én fennálló adósságállománya és ezen adósságnak az átvállalást követően esedékessé váló járulékaik összegéből-74.§ (3) bekezdésében meghatározott kivétellel- a 74.§ (5) bekezdés szerinti megállapodás alapján számított összeget átvállalja.³⁰ A törvény (2) bekezdése rendelkezik azokról az adósságokról és járulékaiknak összegéről, amelyet az állam teljes egészében átvállal az 5000 főnél nagyobb települések esetében. A tény, hogy adósságkonszolidációra sor került, csak azt mutatja, hogy valami súlyosabb probléma van a háttérben, amelyre az adósságkonszolidáció a tüneti kezelést jelentette. Annak érdekében, hogy adósságkonszolidációra ne kerüljön sor még egyszer, lényeges változtatásokra volt szükség az önkormányzatok működésével összefüggésben.

III.3. Az önkormányzatiság fogalmának új jellemzői:

A következőkben néhány olyan változtatást szeretnék bemutatni, ami szemléletváltást jelentett a 2010-es éveket megelőző önkormányzati rendszer szabályanyagához képest. Mindenképp meg kell említeni először is a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvényt (továbbiakban: Mötv.), valamint fontos megállapításokat tartalmaz a témához kapcsolódóan a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvényt, és a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény is lényeges rendelkezéseket tartalmaz. A nemzeti vagyonba tartozik, a helyi önkormányzat kizárólagos

²⁹ LENTNER CSABA: A magyar önkormányzatok adósságkonszolidációja. Pénzügyi Szemle, 2014/3, 330-336. oldal

³⁰ 2012. évi CCIV. törvény 72.§ (1)

tulajdonában álló dolgok, az a) pont hatálya alá nem tartozó helyi önkormányzat tulajdonában lévő dolgok, a helyi önkormányzat tulajdonában lévő pénzügyi eszközök, illetve a helyi önkormányzatot megillető társasági részesedések.³¹ A törvény továbbá mérsékli a mozgásterét a helyi önkormányzatoknak a gazdasági társaságok alapításával kapcsolatban. Az új szabályozások értelmében a helyhatóságok már csak olyan gazdálkodó szervezetben vehetnek részt, amiben a felelősségük nem haladja meg a vagyoni hozzájárulásukat. Rögzítésre került, hogy az önkormányzatok vállalkozással összefüggő tevékenységei nem lehetnek veszéllyel az önkormányzatok számára előírt kötelező feladatok ellátására. Tanulva az előző időszak hozzáállásából az önkormányzati hitelek viszonylatában. Ennek értelmében önkormányzati adósságot keletkeztető ügylet csak kormányzati előzetes hozzájárulással köthető.

Megfigyelhető az előző időszak felfogásához képest jelentős változás történt, mivel a 2010 előtti liberálisabb, szabadkezet adó nézetek helyére, egyre inkább az előzetes ellenőrzés, hozzájárulás, az állam örökdő jelenléte a meghatározó. A hitelfelvételt érintő másik változás, hogy kizárólag likvid hitel igényelhető az önkormányzatok működésének fedezésére. Idővel pedig működési hiány tervezése egyenesen jogellenesnek minősült. Szintén az előző időszakból tanulva 2013-tól a Mötv. rögzíti, hogy az egy járáson belüli 2000 fős vagy ez alatti települések közös önkormányzati hivatal kötelesek alapítani. Ezen rendelkezés mögött is az jelenség áll, hogy 2010-ben a kormány rengeteg önállóan működni nem képes önkormányzattal találta szembe magát. Nézőpont kérdése, hogy hogyan értelmezzük azt, hogy 2012-től a megyei intézmények és a Fővárosi Önkormányzat fenntartásában álló egészségügyi intézmények és a települések által fenntartott kórházak is az államhoz kerültek.

III.3.1. Az aktívabb állami jelenlét okai:

Ha az állam szemszögéből tekintjük, akkor ezek az intézkedések az átláthatóságot, ellenőrizhetőséget, az intézmények által nyújtott szolgáltatások magasabb színvonalának biztosítását célozzák. Ha az önkormányzatok oldaláról vizsgáljuk a kérdést, akkor az látszik, hogy az állam az önkormányzatok autonómiáját mérséklő komoly döntéseket hoz, amivel az önkormányzatiság lényegi elemeit veszik el.³² Szükséges beszélnünk a 2012. január 1-jén hatályba lépett Alaptörvényről, ami a Magyar Köztársaság Alkotmányát váltotta fel. A helyi közügyek intézése és közhatalom gyakorlása érdekében működnek önkormányzatok.³³ Szembetűnő változás a korábbi Alkotmányhoz képest, hogy a helyi önkormányzáshoz való

³¹ 2011. évi CXCVI. törvény a nemzeti vagyonról

³² LENTNER: i. m. 330-336. oldal

³³ Alaptörvény 31. Cikk

kollektív jogot a korábbi szabályozáshoz képest az Alaptörvény már nem alapjogként határozza meg. Az Alaptörvény és az Mötv. rendelkezései között felfedezhető néhány ellentmondás. Az Mötv. a helyi önkormányzatok helyzetéről úgy rendelkezik, hogy azok az állami szervezetrendszer részei. Az Alaptörvény 34. cikkének az a fordulata, ami úgy szól, hogy „a helyi önkormányzat és az állam” értelmezhető az utóbbi Mötv-ben szereplő állítással. Az Mötv. az előző időszak szabályaihoz képest meglehetősen részletesebben szól az önként vállalható feladatok feltételeiről, azonban a helyi közügyek keretében ellátott helyi önkormányzati feladatok halmazát egyértelműen lecsökkentette.

Egészen különleges az az új jogintézmény, ami szerint az olyan kötelezettségek nem teljesítése esetén, amik az Európa Unió vagy más nemzetközi szervvel szemben állnak fenn, a Kormány is pótolhatja a feladattal összefüggő beruházást, akár a helyi önkormányzat tulajdonát érintően is. Igaz ezen jogintézmény alkalmazására számottevő gyakorlati példát nem tudunk említeni, de attól még meglehetősen új felfogást tükröző jogintézmény. Az Alaptörvényre a keretjellegű szabályozás igaz. Egyértelműen érezhető az új szellemiség az önkormányzati szabályanyaggal kapcsolatban. A 2010-es évektől az önkormányzati autonómia szűkítése, a centralizáció és az önkormányzatok az államszervezeten belüli elhelyezése az uralkodó nézet. A kialakított rendszerre az 1990-es évekre jellemző felfogás antitéziseként is tekinthetünk. A jogalkotó az első önkormányzati rendszer kialakításánál a demokratikus működés és a kormányzat túlterjeszkedését megakadályozó garanciák kialakítására törekedett, ami a történelmi viszonyokat tekintve érthető is, viszont így kisebb hangsúly esett a gazdaságossági, valamint egyéb szakmai szempontokra.³⁴ Az adósságkonszolidáció tiszta lapot biztosított az önkormányzatok számára, azonban néhány hatását meg kell említeni. Az adósságkonszolidációt megelőzően a pénzügyi nehézségekkel küzdő és a jól működő önkormányzatok gazdasági mutatóit jelentősen eltértek egymástól, viszont az állam szerepvállalása után a két csoport közötti különbségek láthatóan csökkentek. Megfigyelhető az is, hogy az önkormányzatok korábban problémás pénzügyi paraméterei javultak az adósságkonszolidációt követően.³⁵ A változások legjobban a törvényességi ellenőrzés területén érzékelhetőek, ezért az ezen az területen történt változásokat és a törvényességi felügyelet jellemzőit, esetleges hiányosságait, amik adósságrendezéshez vehetnek, külön részben fogom tárgyalni.

³⁴ BALÁZS: i. m. 105-110. oldal

³⁵ RÁCZ TAMÁS ATTILA- TÓTH BALÁZS: Az önkormányzatok pénzügyi zavarai az adósságkonszolidáció és az önkormányzati rendszer reorganizációjának tükrében, Pénzügyi Szemle, 2021/1 88-96. oldal

III.4. Törvényességi felügyelet:

„A Kormány a fővárosi és vármegyei kormányhivatalok útján biztosítja a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletét.”³⁶ „A Kormányhivatal törvényességi felügyeleti eljárásának célja, a helyi önkormányzat képviselő-testülete, bizottsága, részönkormányzata, polgármestere, főpolgármestere, vármegyei közgyűlés elnöke, társulás jegyzője működése jogszerűségének biztosítása.”³⁷ Látható, hogy a törvényességi felügyelete az önkormányzatok jogszerű működésével foglalkozik, de szükséges néhány szót ejtenünk arról, hogy a helyi önkormányzatok működésének mi az alapvető célja. „Magyarországon a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében helyi önkormányzatok működnek”³⁸ A demokrácia helyi szintű megvalósulása mellett tehát a helyi szinten ellátandó feladatok ellátása érdekében alakultak ki a helyi önkormányzatok. Ezekről a feladatokról az Mötv-ben olvashatunk részletesebben. A törvény megállapítja az önkormányzatok kötelezettségét ezen feladatok ellátására. „A helyi önkormányzat ellátja a törvényben meghatározott kötelező és az általa önként vállalt feladat-és hatásköröket.”³⁹ A fenti idézett rendelkezések ismertetésével arra akarok rávilágítani, hogy az önkormányzatok működése alatt az említett feladatok ellátását érthetjük nagyrészt, tehát a törvényességi felügyelet jogintézménye ezen feladatok ellátásának és helyi közérdek megvalósulásának segítségét is szolgálja. A jogszabályi háttér bemutatásának teljessége érdekében, még meg kell említeni a 119/2012 (VI. 26.) Korm. rendeletet a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletének részletes szabályairól.

III.4.1. A törvényességi felügyelet eszközei:

A következőkben az egyes törvényességi felügyeleti eszközöket fogom bemutatni röviden. Az eszközök viszonylag széles köre miatt csak a témám szempontjából releváns eszközökről fogok beszélni.

III.4.1.1. A törvényességi felhívás:

A törvényesség felhívást azért tartom megkerülhetetlennek, mert ez az eszközök kiindulópontja. A Kormányhivatal akkor mérlegelheti, hogy mely egyéb eszközök alkalmazásával tudja helyreállítani a törvényes rendet, ha az első helyen alkalmazott

³⁶ Alaptörvény 34. cikk (4) bekezdés

³⁷ Mötv. 132.§ (2)

³⁸ Alaptörvény 31. cikk (1)

³⁹ Mötv. 10.§ (1) bekezdés.

törvényességi felhívásra nem járt eredménnyel.⁴⁰ A törvényességi felhívás eszközök funkciói szerint egy preventív eszköz. Az eszköz elsőszámú célja, a jogsértések megszüntetése a helyi önkormányzatok képvisel-testületének közreműködésével. Annak érdekében, hogy ez megvalósuljon, jogszabálysértés észlelésekor a fővárosi és vármegyei kormányhivatal harminc napos határidő tűzésével felhívja az adott önkormányzatot a jogszabálysértés megszüntetésére. A helyi önkormányzat kötelessége a felhívásban foglaltakat megvizsgálni és 30 napos határidőn belül az annak alapján tett intézkedéséről vagy az egyet nem értéséről tájékoztatni az ellenőrző szervet.⁴¹ A törvényességi felhívás eredménytelensége esetén a fővárosi, vármegyei kormányhivatal a törvényességi felügyeleti eljárás egyéb eszközeinek alkalmazásáról mérlegelési jogkörben dönt.⁴²

III.4.1.2. A képviselő-testület ülésének összehívása:

Ugyan ez az eszköz nem pénzügyi jellegű, de fontosnak tartom megemlíteni annak érdekében, hogy szemléltessem a törvényességi felügyelet beavatkozásának lehetséges mértékét. Az eszköz elnevezéséből alapvetően látszik az alkalmazásának módja. A kormányhivatalok egyes törvényességi kérdésekben indítványozzák, hogy a képviselő-testület tárgyalja meg ezeket a kérdéseket azért, hogy ezzel a jogsértő állapotot megszüntessék. Csak érdekesség teszem hozzá ezzel az eszközzel kapcsolatban, hogy abban az esetben, amikor a polgármester a kormányhivatal által kibocsátott indítvány ellenére sem hívja össze a testületi ülést, akkor ezt az kormányhivatal is megteheti.⁴³ A végrehajtási rendelet annyival egészíti ki ezt a jogintézményt, hogy a kormányhivatal megjelöli a polgármester által össze nem hívott testületi ülés napirendi pontjait, amelyek megtárgyalását szükségesnek látja az önkormányzat jogszerű működésének érdekében.⁴⁴

III.4.1.3. A képviselő-testület feloszlata:

Erről az eszközről is az érzékeltetés céljából szeretnék pár szót ejteni, mert ha azt gondoljuk, hogy a képvisel-testület összehívása mennyire erős eszköz, akkor ahhoz képest a képviselő-testület feloszlataához való jog már egy egészen más dimenzióban értelmezendő kérdés. A kormányhivatal abban az esetben kezdeményezheti egy önkormányzat képviselő-testületének feloszlataát, amikor az önkormányzat Alaptörvény ellenesen működik. Ezt különböző dokumentumokkal igazolnia kell a kormányhivatalnak, majd azokat el kell juttatnia az illetékes

⁴⁰ Kúria Mfv. 10170/2019/6. számú precedensképes határozata.

⁴¹ STEINER ERIKA-GYERGYÁK FERENC: A partikuláris jogalkotás közigazgatási és bírósági törvényességi kontrollja, Nemzeti Közszerológiai Egyetem Közigazgatási Továbbképzési Intézet, 2020 29-30. oldal.

⁴² MÖtv. 134.§ (2) bekezdés.

⁴³ MÖTV. 135. § (2) bekezdés.

⁴⁴ 119/2012 (VI. 26.) Korm. rendeletet 10.§ (1) bekezdés.

miniszternek. Az önkormányzatok működésének Alaptörvény ellenességét nem részletezi egyetlen jogszabály sem, pontosan nem tudjuk mi minősül Alaptörvény ellenes működésnek. Ennek mérlegelése esetről esetre szükséges, amiben az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlata nyújthat segítséget talán.⁴⁵

Az Alkotmánybíróságot korábban a Kormány kereste meg, hogy az alkotmányellenesen működő önkormányzatokkal kapcsolatban elvi véleményt fogalmazzon meg. Az elvi vélemény megfogalmazására többek között az adott okot, hogy a költségvetési rendeletét a jogszabályban megállapított határidőn belül nem alkotta meg, a képviselő-testületi ülések ötöde határozatképtelen volt, a település szempontjából fontos és szükséges döntéseket nem hozták meg, nem alkották meg az előző költségvetési rendelet végrehajtásáról szóló zárszámadási rendeletet és ezt a Kormányhivatal vezetője pótolta.⁴⁶ Az elvi vélemény megállapította, hogy a helyi önkormányzat működése alkotmányosnak tekinthető mindaddig, amíg képes biztosítani a Mötv. 44.§-ában meghatározottak szerint a képviselő-testület üléseinek jogszerű összehívását, vezetését és működését, tehát folyamatosan gyakorolja a jogszabályokból fakadó kötelező és önként vállalt feladatait és hatásköreit. Szabályszerűen elfogadott költségvetési rendelettel rendelkezik, a képviselő-testület önkormányzati rendeletet alkot, határozatot hoz, bizottságait folyamatosan működteti, kötelezettséget vállal, folyamatosan gyakorolja intézményirányítási hatásköreit, rendszeresen és folyamatosan meghozza a településüzemeltetéssel és településfejlesztéssel kapcsolatos döntéseket. Az elvi vélemény továbbá megállapítja azt is, hogy az Országgyűlésnek addig tart érdekében fenntartani az önkormányzati hatásköröket gyakorló és folyamatosan ellátó képviselő-testületet, amíg az, az önkormányzati alapjogok érvényesítésére képes és működésében nem alakul ki olyan mértékű tartós zavar, amelyek ezen jogok érvényesítését ellehetetlenítik, és az önkormányzat tartósan képtelen törvényesen működni és a működőképesség visszaállítása a jövőben nem is várható, amivel egy alkotmányos intézmény működése válik lehetetlenné. Az is alkotmányellenes működésnek minősül az elvi vélemény alapján, ha egy önkormányzat hosszú időn keresztül nem tart képviselő-testületi üléseket, vagy azokat csak a törvényességi felügyelet egyéb eszközein keresztül tartanak csak. Ilyen esetben akár más helyi önkormányzatok és önkormányzati

⁴⁵ Lásd még ÁRVA ZSUZSANNA: A törvényességi ellenőrzés és felügyelet egyes elméleti kérdései IN: MADAI SÁNDOR (szerk.): GENERATIO REGENERATIONIS: Ünnepi tanulmányok a debreceni jogi kar újjraalapításának 15. évfordulójára, Debrecen University Press, 2011,

⁴⁶ KISS LÁSZLÓ: Keresetlen gondolatok az önkormányzatok felosztatásáról MJSZ, 2020. 1. Különszám, 138-142. oldal

társulások működését is hátrányosan befolyásolja, amivel megsértik a helyi önkormányzatok választópolgárai közösségének helyi önkormányzáshoz való jogát.⁴⁷

III.4.1.4. A pénzügyi tárgykörű eszközök:

A témához kapcsolódóan két pénzügyi tárgyú intézkedést kell megemlíteni. Egyrészt a kormányhivatal kezdeményezheti az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény 68/B.§-a szerinti kincstári ellenőrzést. Másrészt a kincstári ellenőrzés eredményétől függően kezdeményezheti a helyi önkormányzat gazdálkodását érintő vizsgálat lefolytatását az Állami Számvevőszéknél.⁴⁸

Érdemesnek tartom megemlíteni, hogy ezen eszközök is csak az Mötv. 2021-es módosításával kerültek bele a törvénybe, annak ellenére, hogy a pénzügyi tárgyú törvényességi eszközök fontossága abban áll, hogy jelentős és közvetlen ráhatással tudnának lenni az önkormányzatokra. A feltételes módot éppen az indokolja, hogy a jelenlegi eszközökről egységesen elmondható, hogy a kormányhivatalok csak más hatóságok vizsgálatát kezdeményezhetik, ezért a kormányhivataloknak nincs olyan eszköz a kezükben, amit közvetlenül alkalmazhatnának intézkedésükkor.

Megállapítható, hogy további eszközre vagy eszközökre lenne szükség, amelyek ezt a közvetlen beavatkozás hiányát pótolnák.⁴⁹ A képviselő-testület felosztatása, mint a legsúlyosabb kikényszerítő eszköz a működési problémákra általánosan alkalmazható megoldást nem biztosít pontosan az eszköz kivételes jellege miatt. Ennek következményeként történhet meg az, hogy az ellenőrző szerv eszköztelen marad, amivel további aggály, hogy valódi visszatartó erőt így nem képes az ellenőrző szerv biztosítani.⁵⁰ Az Állami Számvevőszéknél kezdeményezett ellenőrzés nehézségei abban vannak, hogy a több mint 3000 települési önkormányzatra jut ez az egy szerv. Balázs István is megfogalmazta korábban, hogy az Állami Számvevőszék komoly kapacitási hiányokkal rendelkezik a települési önkormányzatok ellenőrzésének tekintetében.⁵¹ A pénzügyi eszközök kibővítését támasztja alá az is, hogy 2012-2014 között elvégzett rendelet pótlások közül 6 pénzügyi tárgykörű volt.⁵²

⁴⁷ 18/2013. (VII. 3.) AB határozat

⁴⁸ Mötv. 132.§ (1) j)-k) pont

⁴⁹ ÁRVA ZSUZSANNA-BALÁZS ISTVÁN-BARTA ATTILA-ZÁKÁNY JUDIT: Helyi önkormányzati Közigazgatás Debrecen, Debreceni Egyetem Állam-és Jogtudományi Kar 272-277. oldal

⁵⁰ SZABÓ LAJOS: Az önkormányzatok törvényességi ellenőrzésének fejlesztése, Magyar Közigazgatás, 1993. 8, 467-468. oldal

⁵¹ BALÁZS: i. m. 52. oldal

⁵² Foktő Község Önkormányzat Képviselő-testületének 6/2013. (VI. 19.) önkormányzati rendelete, Csömör Nagyközség Önkormányzata Képviselő-testületének 3/2014. (I. 31.) önkormányzati rendelete, Érpatak Község Önkormányzat Képviselő-testületének 7/2018. (V. 9.) önkormányzati rendelete, Érpatak Község Önkormányzat

III.4.2. A törvényességi felügyelet és az ellenőrzés összevetése:

A következő részben a törvényességi ellenőrzést és a törvényességi felügyeletet fogom néhány szempont szerint összevetni. Először is a jogintézmények szabályozásának elhelyezéséről. A törvényességi ellenőrzést az 1949. évi XX. törvény tehát a korábbi Alkotmány és az 1990. évi LXV. törvény, vagyis az Ötv. szabályozta. A törvényességi felügyeletről már az Alaptörvény és a 2011. évi CLXXXIX. törvény rendelkezik. A korábbi jogintézmény tulajdonképpen információkérés, és továbbítás céljából alkalmazták. Az első lényeges eltérés ezen szempont szerint figyelhető meg. A törvényességi felügyeletet már nem csak ellenőrzés céljából alkalmazhatják, hanem a jogintézmény beavatkozásra vagy befolyásolásra alkalmas eszközöket is tartamaz. Az új törvényi rendszer kialakításával megváltoztatták a felügyeleti és felügyelő szervek viszonyát is.

Korábban az említett szervek legalább szakmai szempontból mellérendelt viszonyban álltak. Ez a mellérendelt viszony ért véget az új szabályozásokkal, mert mára a szervek között alá-fölé rendeltségi viszony alakult ki. Ennek az alá-fölé rendelt viszonyból több más szempont is levezethető. Egyrészt a törvényességi ellenőrzés az önkormányzatok autonómiáját még nem érintette, amíg a törvényességi felügyeletet éppen azért hozták létre, hogy korlátként használhassák az önkormányzatokkal szemben, amiből egyértelműen következik, hogy érinti és korlátozza a felügyelet az önkormányzatok autonómiáját. Az alá-fölé rendeltségből továbbá következik, hogy ha a szervek nem mellérendeltek, akkor az ellenőrző szerv rendelkezni fog represszív és reparatív eszközökkel is. A hierarchizált rendszer kialakításából látható az az állami akarat, hogy a helyi önkormányzatok az államhatalom részét képezzék, ami meg is valósult az Alaptörvény és az Mötv. hatályba lépésével.

A 2010-es évek előtt a helyi önkormányzatok széleskörű alapjogokkal és autonómiával rendelkeztek, továbbá külön fejezetet alkottak, ezért megállapítható, hogy az előző rendszer kialakítása szerint az önkormányzatok önálló, független létesítményként működtek. A következő szempont tekinthető a törvényességi ellenőrzés újragondolásának egyik indokaként is. A szempont pedig nem más, mint az a tény, hogy a törvényességi ellenőrzés keretei között nem volt lehetőség ténylegesen orvosolni az önkormányzat jogsértését, mivel csak információkérésre és konzultációra korlátozódott az ellenőrző szerv hatásköre. Ebben az esetben a bíróság vagy az Alkotmánybíróság kezdeményezhetett eljárást. A törvényességi

Képviselő-testületének 8/2018. (V. 9.) önkormányzati rendelete, Terem Község Önkormányzat Képviselő-testületének 4/2019. (V. 23.) önkormányzati rendelete, Balmazújváros Város Önkormányzata Képviselő-testületének 10/2023. (XII. 7.) önkormányzati rendelete és Balmazújváros Város Önkormányzata Képviselő-testületének 11/2023. (XII. 7.) önkormányzati rendelete.

ellenőrzésnek ezt a hiányosságát próbálták pótolni a törvényességi felügyelet megalkotásakor. Az ilyen jogsértések kezelésére ma már a felügyeleti bírság vagy a bírósági eljárás végén az aktuspótlás lehetősége áll rendelkezésre. A felügyeleti bírság keretében az ellenőrző szerv saját hatásköre körében dönthet úgy a jogsértést azzal kezeli, hogy a jogsértő szervet bírsággal sújtja. A bírósági eljárás keretében a bíróság döntése alapján a felügyelt szervnek lehetősége nyílik az aktus pótlására.⁵³

III.4.3. Adósságrendezés 2014 után:

Látható, hogy az állam komoly lépéseket tett annak érdekében, hogy visszaszorítsa a megindult adósságrendezési eljárások számát. A következőkben, viszont 2014 után megindult eljárásokról fogok beszélni. Először csak érdekességképpen megemlítem Csanádpalota helyzetét, majd a fő hangsúlyomat Balmazújvárosra helyezem egy részletesebb esettanulmány keretében.

III.4.3.1. Csanádpalota esete:

Csanádpalotán a történet úgy kezdődött, hogy egy önkormányzati választás lebonyolítása után az akkori új polgármester számolt be először a város gazdasági helyzetéről, amelyből kiderült, hogy 2016-ban 30 millió forintnyi szállítói tartozást vittek át a következő költségvetési évre. A helyzet addig fajult, hogy az önkormányzat már az adatszolgáltatási kötelezettségeinek sem tudott eleget tenni, ezért a Kincstár átmenetileg felfüggesztette a normatív finanszírozását. Végeredményül 2018 januárjában közel 70 millió forintnyi adósságot halmozott fel az önkormányzat. Az akkori jegyző reorganizációs programjából kapunk pontosabb képet a kialakult helyzetre. A jegyző szerint az önkormányzatok által ellátott feladatok központi finanszírozási hányadának folyamatos csökkentése nagy szerepet játszott az adósság felhalmozásában. Ennek során a normatív támogatások aránya a feladatfinanszírozásból az összes kiadáshoz képest csökkent, így az önkormányzatnak időről-időre nagyobb összeggel kellett hozzájárulnia a feladatok ellátásához. Hasonlóan nagy problémát jelentett, hogy az önkormányzat által megvalósítani tervezett uniós projektekhez is önrészre volt szükség, ami további nagy kiadásokat jelentett a helyhatóság számára. Az önkormányzat 2018. január 25-én nyújtotta be az adósságrendezési eljárás megindítására irányuló kérelmet, amely alapján a Szegedi Törvényszék 2018. február 12-én tette közzé Csanádpalota Város Önkormányzata adósságrendezésének megindításáról szóló végzését. A történet érdekessége abban van, hogy az akkori polgármester a Csongrád megyei 4. számú országgyűlési egyéni választókerület

⁵³ MÖtv. 138. § és ÁRVA ZSUZSANNA: A törvényességi ellenőrzés és felügyelet egyes elméleti kérdései IN: MADAI SÁNDOR (szerk.): GENERATIO REGENERATIONIS: Ünnepi tanulmányok a debreceni jogi kar újraalapításának 15. évfordulójára, Debrecen University Press, 2011, 9-21.

képviselőjéhez fordult segítségül.⁵⁴ A polgármester tevékenysége sikeresnek mondható, mert az akkori Miniszterelnökséget vezető miniszter nemsokkal ezután bejelentette, hogy a város a Belügyminisztériumon és a Nemzetgazdasági Minisztériumon keresztül összesen 72,7 millió forint egyszeri támogatásban részesül támogatási előlegként.

Az adósságrendezés így egész gyorsan befejeződött, azonban a történet aggályos, hiszen az MÖtv. egyértelműen rögzíti, hogy a helyi önkormányzat veszteséges gazdálkodásának következményei a helyi önkormányzatot terhelik, kötelezettségeiért a központi költségvetés nem tartozik felelősséggel. Ebben az esetben, viszont megalkotásra került az 1061/2018. (II. 22.) Kormányhatározat, melyben a támogatást megállapították, amelyben az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény 33. § (1)-(2) bekezdéseire hivatkozott a Kormány. Ez az intézkedés megkérdőjelezi az adósságrendezési eljárás létét, azonban fontos kiemelni, hogy a korábban eljárás alá vont önkormányzatok egyikének tekintetében sem intézkedett hasonlóan a Kormány. Ezen tények tudatában Csanádpalota úgymond megúsza az eljárás hátrányos következményeit, mert nem került sor dolgozók elbocsátására, közszolgáltatások megszüntetésére, intézmények bezárására, illetve megmenekült az uniós támogatások visszafizetésének kötelezettségétől is.⁵⁵

IV. Esettanulmány:⁵⁶

A következő fejezetben a 2023-2024 között történt balmazújvárosi eseményeket fogom részletesen ismertetni. Előzményként érdemesnek tartom megemlíteni, hogy 2023. június 5. napján az illetékes kormányhivatal törvényességi felhívást bocsátott ki, amiben megállította, hogy Balmazújváros nem tett eleget a jogalkotási kötelezettségének, mert nem fogadta el a 2022. évről szóló zárszámadási rendeletét 2023. május 31. napjáig. A törvényességi felhívás eredménytelen volt, ezért a kormányhivatal a Kúria Önkormányzati Tanácsához fordul, hogy állapítsa meg a jogalkotási feladat elmulasztását. A Kúria Önkormányzati Tanácsa ezt megtette és felhívta az önkormányzatot, hogy ezt 2023. október 20. napjáig tegye meg, de erre nem került sor, ezért a Kúria felhatalmazta a kormányhivatal vezetőjét, hogy az önkormányzati rendeletet a helyi önkormányzat helyett alkossa meg.⁵⁷

⁵⁴ Ez a személy Lázár János Miniszterelnökséget vezető miniszter volt.

⁵⁵ GYIRÁN ZOLTÁN: Az első önkormányzati adósságrendezési eljárás Csongrád megyében: az átgondolt és felelősségteljes gazdálkodás elősegítése? Jegyző, 2018/4. 23-25. oldal

⁵⁶ A fejezet alapját képezte Dr. Korpos Szabolccsal Balmazújváros egykori jegyzőjével folytatott interjú.

⁵⁷ Kúria Köm.5.028/2023/5.

IV.1. Beszélgetés a jegyzővel:

A rövid történeti bevezetésből, jól látszik, hogy a működési problémák már az előző évben is jelentkeztek és szükség volt rendeletpótlásra annak érdekében, hogy a kialakult helyzetet kezelni tudják. Most pedig főleg a 2024-es állapotot szeretném ismertetni, amelyben segítséget nyújtott nekem Balmazújváros volt jegyzője. Szeretném kiemelni, hogy a beszélgetés elkészítésekor még a város tényleges jegyzőjeként mesélt az önkormányzat helyzetéről. A jegyző először azt ismertette, hogy milyen okok vezettek az adósság felhalmozásáig. Elsődleges tényezőként a képviselő-testület mulasztását említette meg a jegyző, mivel a testület sem költségvetési rendeletet, sem zárszámadási rendeletet nem fogadott el a jogszabályban meghatározott határidőn belül. A költségvetés tekintetében ebben az évben 2024. március 18. napja volt a határidő utolsó napja, a zárszámadás tekintetében pedig 2024. május 31. Természetesen ennek következményeként felfüggesztették az önkormányzatnak járó nettó finanszírozást, amivel a kötelező feladatok ellátásához szükséges pántlikázott közpénzek folyósításától esett el az önkormányzat. Tehát a pénzeszközök egy része ezen okok miatt nem áll rendelkezésre, a továbbiakban maradtak az önkormányzat saját bevételei. Az önkormányzat költségvetésének a saját bevételek csak egy elenyésző részét képezik, nagyságrendileg ez a költségvetés egyhatod részét teszi ki, vagy annál valamivel kevesebbet. Természetesen ezek a saját bevételek csak egy ideig állnak rendelkezésre, és nem képesek teljes mértékben hosszú távon fedezni az önkormányzat kiadásait. A következő problémaforrásnak egy korábbi elhibázott beruházást nevezett meg a jegyző. Ez a beruházás 2017-ben indult, ami egy jogvita miatt nem tudott teljes mértékben megvalósulni, ezért visszavonták a pályázatot, aminek következményeként inkasszálták az önkormányzat számláját, amivel az összes éves bevétel felétől esett el az önkormányzat.

Tulajdonképpen a fent említett események miatt az önkormányzat bevételi oldala teljesen lenullázódott, viszont a kiadási oldal értelemszerűen továbbra is maradt. A teljes inkasszó elkerülése érdekében a szakmai dolgozók és szakigazgatási szervek a polgármesterrel együtt kidolgoztak egy általános részletfizetési ütemtervet. Az ütemterv elfogadásához szükséges képviselői többség azonban nem alakult ki annak ellenére, hogy a többszöri tárgyalások alatt világos lett mindenki számára, hogy a részletfizetés elmaradása teljes összeg inkasszóját jelenti, ami teljes mértékben felborítja az önkormányzat költségvetését, és veszélybe sodorja a város működőképességét. Lényeges eltérés esetleg más önkormányzatoktól, akik ebbe a helyzetbe kerültek, hogy az eladósodás mögött nem hitelfelvétel, vagy felelőtlen gazdálkodás áll. Az állami normatív támogatások megérkezésével az eljárást rövidre lehetne zárni, és a pénzügyi

egyensúly is hamar visszaállna. A jegyző egy komoly jogsértésre hívta fel a figyelmet, amelyben kifejtette, hogy a nettó finanszírozás felfüggesztésének két objektív feltétele, hogy az önkormányzat nem rendelkezik érvényesen elfogadott költségvetési és zárszámadási rendelettel, azonban ez az állapot június 10-e óta nem áll fenn, mert a képviselő-testület megalkotta ezeket. A kormányhivatal szakmailag vitatja a két rendelet létét, viszont jegyző kifejti, hogy a kormányhivatal nem prejudikálhat, hiszen nincs ilyen jogköre. A rendeletek vizsgálatát utólagos normakontroll eljárásban a Kúria jogosult vizsgálni. A Kúria előtt vannak beadványok, amelyek még a formai vizsgálat előtt állnak és amíg a Kúria nem hoz megsemmisítő döntést, addig azt a rendeletet érvényesnek és hatályosnak kell elfogadni. A Kúria az egyetlen, aki elrendelhetne ezen eljárási kereteken belül ideiglenes alkalmazási tilalmat, amellyel a rendelet alkalmazását felfüggesztheti, azonban ilyenre sem került sor. Ezek alapján nincs olyan jogszabály, ami alapján a nettó finanszírozás kiutalását jogszerűen megakadályozhatják, mégis ez történik jegyző állítása szerint. Visszatérve még egy pát gondolat erejéig a 2017-es beruházásra. Jelenleg az önkormányzat perben áll azzal a döntéshozóval, aki a különböző döntései okán jogilag megmagyarázhatatlan helyzeteket teremtettek. A per keretén belül az önkormányzat azonnali jogvédelmet kért az inkasszó felfüggesztésének érdekében. Erről a bíróságnak 15 napja van dönten, de ez azóta sem történt meg május 31-e óta. A beszélgetésre augusztus 13-án került sor. Az azonnali jogvédelem jogintézményének legfőbb jelentősége, az azonnaliság így semmiképpen nem érvényesült. Erről részletesebben nem érdemes beszélnünk, mert nagyon messzire vezetne a dolgot az eredeti témájától. Jelentős figyelembe venni az időbeliség szempontjából, hogy a 60 napot meghaladottan kifizetetlen bérek szeptember 5.napjával egy nagyon jelentős nagyságrendileg százmilliós összeggel fog nőni, ami jelentősen gyorsítaná az eladósodási folyamatot. Amennyiben nem történik érdemi fejlemény a visszafordulás tekintetében, akkor rövid időn belül a csődbiztos megjelenésére lehet számítani.

Jegyző felhívta arra a csődbiztos jogintézménnyel kapcsolatos hiányosságra a figyelmet, hogy a város esetében maga a csődbiztos is eszköztelennek mondható. Kifejtette, hogy a csődbiztosnak nem az a feladata, hogy rendezze az adósságot, hanem felügyeli, hogy az önkormányzat a kifizetéseit elsődlegesen az adósság rendezésére fordítsa. A problémát az jelenti, hogy a csődbiztos sem képes pénzt szerezni, hiszen az ő funkciója a kimenő pénzek ellenőrzése és adott esetben korlátozása. Az elmondható, hogy amennyiben a következő néhány hétben nem történik változás, akkor a város közép és hosszú távon komoly lehetőségektől fog elesni. Jegyző szerint a városban komoly gazdasági potencia van, hiszen az épülő gazdasági övezettől nincsen

messze, és számos olyan ingatlannal rendelkezik, amelyeket akár gazdasági célra is képes lenne felhasználni. Elmondása szerint a város adottságaiból kiindulva néhány éven belül a saját bevételek megduplázása is reális cél lett volna, viszont a jelenlegi helyzetre tekintettel örülni fog kelleni annak is, ha nem fog kelleni intézményeket bezárni, dolgozókat elbocsátani és ha egyáltalán az adósság mértékének növekedését meg tudják akadályozni. A város gazdasági jelentőségének növelésével kapcsolatos tervek pedig a következő időszakra valószínűleg felfüggesztésre kerülnek.

IV.2. A történetek értékelése:

Balmazújváros helyzete egészen egyedi és még az amúgy sem mindennapi adósságrendezési eljárások között sem általános. Ez alatt arra gondolok, hogy jellemzően kisebb településeknél merülnek fel ehhez hasonló problémák, viszont Balmazújváros saját bevételei és gazdasági adottságai nem hasonlíthatók össze egy kisebb település költségvetésével. Érdekessége az esettanulmánynak véleményem szerint egyrészt az azonnali jogvédelemmel kapcsolatos döntés hiánya, valamint a képviselő-testület azon döntése, hogy a teljes inkasszót megakadályozó ütemtervet nem fogadta el. Azt gondolom, hogy az általánosságtól való eltérésnek is az ilyen, és az ehhez hasonló történések az alapjai. A beszélgetés óta az idő természetesen nem állt meg, ezért most pár szót szólok a beszélgetésben elhangzott Kúria előtti eljárás fejleményeiről. A Kúria a 2023. évi költségvetés végrehajtásáról szóló 7/2024. (VI. 11.) önkormányzati rendelete más jogszabályba ütközésének vizsgálatára indult eljárását megszüntette. A Kúria a döntésében kifejtette, hogy az önkormányzat képviselő-testülete 2024. augusztus 14. napján a 2023. évi költségvetés végrehajtásáról szóló 12/2024. (VIII. 14.) önkormányzati rendeletének 11. §-ával a fent említett önkormányzati rendeletet hatályon kívül helyezte. Ezen tények ismeretében pedig a Kúria az eljárást megszüntette, mert az absztrakt normakontroll eljárásban csak hatályos önkormányzati rendeletet vizsgálhat.⁵⁸ A fent említett tények okot adhatnak egy olyan álláspont kialakulására, hogy azzal, hogy a képviselő-testület hatályon kívül helyezte a korábbi rendeletet- az augusztusi rendeletével- azzal tulajdonképpen elismerte annak hatályát az azt megelőző időszakra. Ha a gondolatmenetet továbbvisszük, akkor felmerülhet a kérdés, hogy milyen indokok miatt tartották vissza az állami nettó támogatásokat az augusztusi rendeletet megelőző időszakban.

⁵⁸ Kúria Köf.5022/2024/4.

V. A működési zavarok csökkentése érdekében tett javaslatok:

V.1 Külföldi kitekintés:

A következő részben azt próbálom bemutatni röviden, hogy Svédországban és Hollandiában, hogyan alakították ki az önkormányzati rendszereket. Ezen modelleket nem elsősorban a törvényességi kontroll mintája szempontjából választottam, hanem a feladatellátás sajátos megoldása és a társulások létrehozásának ösztönzése miatt, amely együttesen már kihat a helyi önkormányzati rendszerre és a problémák kezelésére. A skandináv modell a különböző földrajzi adottságok ellenére is mintavételül szolgálhat az alábbiak szerint.

V.1.1. Skandináv modell:

Svédország önkormányzati rendszere nem nagy meglepetésre a skandináv modellnek megfelelően került kialakításra. Ennek a modellnek alapvető jellemzője a centralizáltság, viszont a centralizált önkormányzatisághoz képest a források egy nagy részét juttatja el a központi szint a helyhatóságokhoz. A helyi önkormányzatok alapvető feladata a jóléti és az alapvető kommunális szolgáltatások ellátása. A helyhatóságok a számukra rendelkezésre álló bevételek tekintetében egyébként nagyfokú önállósággal rendelkeznek. Ez már csak azért is jelentős, mert Svédországban az önkormányzatok bevétele nagyságrendileg a bruttó hazai össztermékhez viszonyítva 14%, amelyen belül a jövedelem típusú adók a meghatározóak. Svédország nem csak ezen számok tekintetében jár élen, hanem az önkormányzatok költségvetési kiadásainak tekintetében is, mert a korábbi években körülbelül a GDP negyedét szánták erre, amelyből a legtöbb forrást a szociális védelemre és az oktatásra fordították. Svédországban a regionális önkormányzatiság jelen van, azonban a helyi szinthez képest a jelentőségük jóval kisebb. Ezeknek a fő feladatai a regionális egészségügyi intézmények fenntartása és a regionális közlekedés biztosítása. Ezeknek az eredményeknek az elérésének érdekében a legmeghatározóbb jelentőséggel az bír, hogy Svédországban állami reformok következményeként a helyi önkormányzatok száma jelentősen csökkent. Az állami intézkedések célja az volt, hogy 2000 fő alatti települési önkormányzatok szűnjenek meg, viszont a módosításoknak köszönhetően az 5000 fő alatti önkormányzatok is megszűntek. Az állami intézkedések mögött az a szándék állt, hogy a megmaradt helyi önkormányzatok képesek legyenek biztosítani a helyi közügyek összességének magas színvonalú és hatékony intézését. Erre azért lett lehetőség, mert az átalakítások miatt a létrejött önkormányzatok nagyobb arányban részesülhetnek a központi költségvetés bevételeiből. Alapvetően elmondható, hogy

Észak-Európában a települések nagyobb csoportokba tömörülnek egy önkormányzat létrehozásához, amíg például Dél-Európában szinte minden település rendelkezik önálló önkormányzattal. Érdekesség, hogy mégis az északi államokban rendelkeznek az önkormányzatok nagyobb bevétellel és önállósággal, amíg délen a helyhatóságok elsősorban az állam által előírt és finanszírozott feladatokat képesek ellátni. A skandináv modell nem csak Svédországban, hanem Dániában Finnországban, Norvégiában és Belgiumban is elterjedt.⁵⁹ A közigazgatás jogszerűségét és törvényességét részben az országgyűlési megbízott látja el Svédországban. Az országgyűlési megbízott jelen lehet közigazgatási hatóság tárgyalásán, annak irataiba betekinthez. Eljárást kezdeményezhet a Legfelsőbb Bíróság és a Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság tagja ellen, ha az hatásköre gyakorlása során bűncselekményt követett el. A határozatokat jellemzően nem érvényteleníti, hanem csak bírálja azt. A közigazgatás ellenőrző másik szerv a Riksdag Alkotmányjogi Bizottsága, amely főleg a miniszterek hivatali tevékenységét vizsgálja törvényességi szempontból.⁶⁰ Svédországban a helyi önkormányzatok feletti kontrollt a megyék munkaszervezeteként az adminisztratív igazgatóságok látják el, amelyek dekoncentrált állami szervnek minősülnek. Ezen szervek feladata biztosítani azt, hogy az önkormányzatok működése a jogszabályoknak megfelelő legyen. Abban az esetben, ha tudomást szereznek egy jogszabálysértő döntésről, akkor közigazgatási bírósághoz fordulnak. A törvényességi kontrollban nagy szerepet játszanak a helyi lakosok, mert bizonyos önkormányzati döntések ellen közigazgatási bírósághoz fordulhatnak, ha nincsenek meggyőződve a döntés törvényességéről. Erre érdekérintettségre nincs szükség, a bíróság részben vagy egészben megsemmisítheti a kérdéses aktust. Hasonló szerepet tölt be a skandináv modellben az ombudsman intézménye. Az ombudsman általában panasz alapján eljárva indít vizsgálatot az önkormányzat törvényes működésének vizsgálatára.⁶¹ Megállapítható, hogy Svédországban az önkormányzatok törvényességi felügyeletével több szerv is foglalkozik, ami önmagában egy szerencsés megoldás véleményem szerint, mert több szerv együttes jelenléte ideértve a helyi lakosokat is-nagyobb eséllyel valósít meg törvényesen működő önkormányzatokat. Külön ki szeretném emelni a helyi lakosok bevonását a kérdésbe, ami

⁵⁹ PLÓSZ DÁNIEL JÁNOS: Helyi önkormányzatok és konvergencia európai perspektívából. Köz-gazdaság 2019/3 83-89. oldal

⁶⁰ SZAMEL KATALIN-BALÁZS ISTVÁN- GAJDUSCHEK GYÖRGY-KOI GYULA (szerk.): Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása Complex kiadó Budapest 2012. 565-566. oldal

⁶¹ FAZEKASNÉ PÁL EMESE: A törvényesség biztosítása a közigazgatásban, különös tekintettel a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletére. 85-87. oldal

<https://pea.lib.pte.hu/bitstream/handle/pea/18396/fazekasne-pal-emese-phd-2019.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (2024. 11. 13.)

véleményem szerint a legjobb megoldás, mert a leginkább azok érdekeltek a törvényes működésben, akikre vonatkozó szabályokat az önkormányzat hoz, ezért számukra a beavatkozás lehetőségének biztosítása rendkívül fontos. Ráadásul a lakosok bevonása ezzel az önkormányzat legitimitását is megerősítheti.

V.1.2. Holland modell:

Hollandia közigazgatása sok sajátosságokkal bír, az egyik az, hogy nincsenek közigazgatási régiói az országnak. A helyi közigazgatást két különböző szintre bontják, a településekre és a megyékre. A megyék feladata a regionális közutak fenntartása, és a területi fejlesztési feladatok koordinálása. Hollandiára is az önkormányzati társulások a jellemzőek, hiszen több mint 1000 társulás található a települések és a megyék között. Tanulságosnak vélem a modellnek a társulások kialakítására vonatkozó gondolatait, mert a társulások létrehozását Hollandiában többféleképpen is támogatja az állam. Vannak olyan feladatok, amelyeknek az ellátásának lehetőségét egy minimális lélekszámhoz köti az állam, hogy ezen feladatok ellátását olyan helyre telepítse, ahol elégséges erőforrással rendelkeznek. Bizonyos feladatok társulásban történő ellátását az állam pénzügyi támogatásokkal ösztönzi, valamint egyes tevékenységek folytatásának engedélyének biztosítását-például taxi szolgáltatások engedélyezése- csak társulási formában lévő önkormányzatok kaphatják meg. Hollandiában az önkormányzatok bevétele a GDP 1,6%-át teszi ki, melyeknek hasonlóan a skandináv modellhez a nagy részét a jövedelem típusú adók teszik ki. A fejlett szociális ellátórendszer eredményeként a kiadások is magasak, hiszen nagyságrendileg a GDP 13%-át tette ki 2017-ben az önkormányzatok kiadásai, amit hasonlóan Svédországhoz oktatásra és szociális ellátásokra fordították.⁶²

Azt gondolom a fent említett két modellből Magyarország is tanulhatna a társulások kialakításával kapcsolatban, mert hazánkban is szinte minden település rendelkezik önkormányzattal, amelyek magas szintű szolgáltatás ellátására nem mindig képesek sajnos. Ha a közfeladatok színvonalas ellátását tűzzük ki elsőszámú célként, akkor jó gondolatnak tartom a társulások elősegítését. Ellenérvként hozható fel a társulások népszerűsítése ellen, hogy ezzel jelentősen korlátozzák az önkormányzatok autonómiáját. Azt gondolom azzal, hogy az önkormányzatok kizárólag az állam által előírt feladatokat teljesítik az állam pénzéből, ezzel már jelentősen korlátozzák az önkormányzatiságot. Kevesebb, de életképebb társulási önkormányzatok kialakításával az önállóság is jobban biztosítható, amivel az önkormányzati autonómia csökkentése máris más dimenzióba kerül.

⁶² PLÓSZ: I. m. 83-89. oldal

V.1.3. A pénzügyi felügyelet néhány aspektusa

A helyi önkormányzatok pénzügyi felügyeletének megszervezésében európai szinten 5 szempontot vesznek figyelembe. A feladatok ellátására jogosult és kötelezett szerv kijelölése, az ellenőrzési rendszer kialakításában annak eldöntése, hogy centralizáltan vagy decentralizáltan hozzák azt létre. További szempont annak meghatározása, hogy a feladatokat egy nagyobb koncentrált csoportban vagy több kisebb dekoncentrált csoportban határozzák meg. Szempont még központi pénzügyi ellenőrző szerv létének kérdése, valamint magasabb szintű, megyei önkormányzatok hatáskörének meghatározása. 18 európai ország vizsgálatából megállapítható, hogy a helyi önkormányzatok ellenőrzésének a megszervezése a minisztériumok szintjén a pénzügyminisztérium vagy a belügyminisztérium feladata. A feladatot ellátó minisztérium meghatározása hatással van a helyi önkormányzatok összes bevételére, a források jellegére és az önkormányzatok adósságának mértékére. A kutatásból megállapítható, hogy azokban az országokban, ahol a belügyminisztérium feladata volt a helyi önkormányzatok rendszerének fenntartása, ott az önkormányzatok nagyobb mértékben kiszolgáltattak a központi állami támogatásoknak, kisebb eséllyel tudnak megtakarítani és nagyobb mértékű adósságot halmoznak fel. Vannak államok, amelyek rendelkeznek a helyi szinten belül a magasabb fokú helyi szintű szervvel, amelyet az alsóbb szint ellenőrzésével bíznak meg. Egy ilyen szerv jelenléte növeli a távolságot a felelős minisztérium és az ellenőrzéséért felelős szerv között, amely adott esetben megnehezítheti a megfelelő eszköz, eljárás kiválasztását. További probléma ezekkel a regionális ellenőrző szervekkel, hogy élükön politikusok állnak. Az apparátus szakmai hiányosságának eredményeképpen ezek a szervek kisebb jelentőséggel bírnak, mint más közigazgatási szervek.⁶³

V.2. Javaslatok a felügyeleti eszközök tekintetében:

V.2.1. Az eddigi eszközök kiegészítése:

Az állami intézkedéseket nem csak az önkormányzati modellek kialakításának irányából közelíthetjük meg, hanem a törvényességi felügyeleti eszközök átgondolásával is. A pénzügyi eszközök erősítésével az adósságrendezési eljárások száma lehet, hogy csökkenthető lenne, mert az általános gazdasági tényezők csak egy részét képezik az adósságrendezési eljárások indításának. Ahogy korábban már foglalkoztam vele a jelenlegi eszközök legnagyobb

⁶³ RENÉ GEISSLER-GERHARD HAMMERSCHMID-CHRISTIAN RAFFER: Local Public Finance. An International Comparative Regulatory Perspective 63-69. oldal <https://doi.org/10.1007/978-3-030-67466-3> (2024. 11. 30.)

hiányosságai, hogy a kormányhivatalnak csak kezdeményező jellegű eszközök állnak a rendelkezésére. A jelenlegi eszközök kritikájaként szokták még említeni, hogy az Állami Számvevőszék nem rendelkezik kellő kapacitással a több, mint 3000 települési önkormányzat ellenőrzésének a tekintetében. Megoldási javaslatként elindulhatunk abba az irányba, hogy az ÁSZ kapacitásait, forrásait, szervezeti struktúráját reformáljuk meg, azonban ezt nem tartom követendő iránynak, hiszen az ÁSZ jelenleg is rendelkezik külön az államháztartás helyi szintjét ellenőrző igazgatósággal.⁶⁴ További probléma, hogy az ÁSZ ellenőrzésének eredményeképp az ellenőrzés során feltárt jogszabálysértő gyakorlat, vagy pazarló felhasználás feltárása esetén figyelemfelhívó levéllel fordulhat az ellenőrzött szerv vezetőjéhez. Továbbá, ha az ellenőrzés rendeltetésellenes vagy pazarló felhasználást, illetve ennek veszélyét tárta fel, akkor néhány vagyonmegóvási intézkedést tehet.⁶⁵ Azt gondolom, hogy a figyelemfelhívó levél alkalmazása nem túl hatékony és gyors eszköz. Az eszköz nagyon lassú, hiszen először a kormányhivatal kezdeményez egy ellenőrzést, majd azt lefolytatja az ÁSZ és ezután egy figyelemfelhívó levéllel él, az az adott jogszabálysértő gyakorlatot túl sokáig engedi fenn tartani. Továbbá a figyelemfelhívó levél nem jelent tényleges garanciát arra, hogy a jogszabálysértő állapot a lehető leghamarabb meg fog szűnni, mert az ellenőrzött szerv vezetőjének csak értesítenie kell a megfelelő intézkedések megtételéről, azok eredményéről már nem. A jelenleg meglévő eszközöket kiegészíthetnénk úgy, hogy az ellenőrzés eredménye alapján az Állami Számvevőszék felhatalmazza a kormányhivatalt valamilyen kötelező erővel bíró aktus kibocsátására, ami garanciaként szolgálhatna a szükséges intézkedésektől várt eredmények bekövetkeztére. Azt gondolom egy ilyen eszköz legnagyobb előnye, a garanciális jelleg, viszont egyértelmű hátrány, hogy a hatóságok így még egy lépéssel tovább csak egymás között kezdeményező intézkedéseket tennének, amivel az eljárás tovább hosszabbodna.

V.2.2. Új eszköz javaslata:

Az eszközök tekintetében egy másik út a meglévő eszközök kiegészítése helyett, egy teljesen új eszköz kialakítása. Egy ilyen új eszközzel szemben elsőszámú igény lenne, hogy a kormányhivatal saját szervezetén belüli intézkedésre biztosítson lehetőséget. Az én javaslatom egy pénzügyi felügyelet jogintézményének a kialakítása lenne. A jogintézmény célja az lenne, hogy pénzügyi ellenőrzést a törvényességi eszközök keretében végezhesen a kormányhivatal. Az elképzelésem szerint erre az ellenőrzésre meghatározott időközönként kerülne sor az adott kormányhivatal illetékességi területén az önkormányzatok tekintetében. Az ellenőrzést

⁶⁴ BALÁZS; i. m. 52. oldal

⁶⁵ 2011. évi LXVI. törvény az Állami Számvevőszékről 31.§-31/A. §

kötelező lenne előre bejelenteni. Az ellenőrzés során tett megállapítások felhasználhatók lennének egy későbbi számvevőszéki vizsgálatban, amivel tulajdonképpen teret nyerhet egy olyan nézet, hogy ez az ellenőrzés az ÁSZ ellenőrzésének előkészítését is szolgálhatja. Az eszközzel való visszaélés garanciáját az biztosítaná, hogy ezt az ellenőrzést a meghatározott időn belül csak egyszer lehet lefolytatni, ezért indokolt ezt a meghatározott időt legalább éves szintben meghatározni. Az eszköz hatékonyságát az biztosítaná, hogy az ellenőrzés eredményeként egyértelműen megállapítható az a tevékenység, amely miatt a gazdasági nehézségek kialakultak, akkor a kormányhivatal az eszköz keretében hozhat olyan döntést, amely ezen tevékenység felfüggesztését rendelheti el, illetve a kormányhivatal javaslatokat is tehetne a működési zavar elhárítására.

V.2.3. A felügyelet javításának egyéb megközelítései:⁶⁶

Osztályvezető Asszony szerint a felügyelettel kapcsolatos problémákra igazi megoldást az jelentene, ha az ellenőrzésre jogosult szervek párhuzamos hatásköre valamilyen módon összekapcsolódna. Itt meg kell említeni az ÁSZ korábbi célszerűségi, törvényességi és hatékonysági vizsgálatát, amelyek az akkori ellenőrzési hatáskört erősítették. Érdemes lenne ezeket valamilyen formában újra beemelni az ÁSZ hatáskörébe, amelyekkel az egyes szervek hatásköreit újra össze lehetne kapcsolni. A kormányhivatal felügyeleti jogköre folyamatos, az ÁSZ pedig éves munkaterv alapján végzi a feladatát, ezért a hatékony felügyelet működéséhez szüksége lenne a két szerv önkormányzatok ellenőrzését és felügyeletét érintő hatáskörök összehangolására. A felügyeleti eszközök tekintetében Osztályvezető Asszony kifejtette, hogy preventív eszközökre lenne főleg szükség, mert az önkormányzatok eladósodását nem utólag kellene különböző eljárásokkal megállítani, hanem előzetesen azokat arra ösztönözni, hogy elkerüljék az eladósodás csapdáját. Kifejtette, hogy a felügyeleti eszközöket célszerű olyan kockázati elemzésekkel összekötni, amelyek indikátorként hatnak egy-egy felügyeleti eszköz alkalmazásához. Példaként a Kincstárt és az ÁSP rendszert említette, amelyben kiemelte, hogy a felügyeleti tevékenységet akkor tudná hatékonyabban támogatni, ha a benne lévő információk szintén indikátorként hatnának.

⁶⁶ A bekezdéssel kapcsolatban Dr. Fazakasné dr. Veszprémy Anna törvényességi osztályvezetővel beszélgettem.

VI. Összegzés:

A dolgozatom során igyekeztem a különböző korszakok önkormányzatainak a működését, és a kialakított rendszerek hiányosságai miatt létrejövő működési zavarokat bemutatni egyaránt. A dolgozatom első harmadában igyekeztem bemutatni, azon tényezőket, amik az éppen létrejött önkormányzatiságban az adósságrendezési eljáráshoz vezettek. A dolgozatom második harmadában arra törekedtem, hogy bemutassam a 2012-ben kialakult önkormányzati rendszert, és annak hiányosságait, kifejezetten kitérve a törvényességi felügyelet intézményére. Megfigyelhető az a jelenség, ahogy a 2012 után kialakított rendszer már szinte az előző rendszer antitéziseként jött létre. Az állami szerepvállalás egy új dimenzióba lépett azzal, hogy főleg az önkormányzatok kontrollja tekintetében számos új eszköz jelent meg. Ezen eszközök egy része már egészen jelentős beavatkozást biztosít a kormányhivatal számára, mint például a rendeletpótlás. Ezt a szemléletet azonban nem minden tárgykörű felügyeletei eszköz tükrözi, hiszen ahogy a dolgozatomban második és harmadik harmadában is kitértem rá, a pénzügyi felügyeleti eszközök továbbra is hiányosnak tekinthetők, ami jelentős mértékben hozzájárul ahhoz, hogy napjainkban is indulnak adósságrendezési eljárások. A dolgozatom utolsó harmadában már a jelen korral foglalkoztam, és egy konkrét esettanulmányon keresztül próbáltam bemutatni azt a folyamatot, ami egy adott önkormányzatnál adósságrendezési eljáráshoz vezethet, és igyekeztem rávilágítani ez eljárás megindulásának okaira. Ebben segítségül szolgált Balmazújváros egykori jegyzőjével folytatott beszélgetés. A dolgozatom végén pedig bemutattam különböző önkormányzati modelleket, és azok előnyeit, valamint a törvényességi felügyeleti eszközök tekintetében részben a meglévők kiegészítését szolgáló, részben új felügyeleti eszköz javaslatot ismertettem. Meggyőződésem, hogy a pénzügyi tárgyú eszközök erősítése, különös tekintettel a preventív eszközökre, nagymértékben javítaná egyrészt a törvényességi felügyelet hatékonyságát, másrészt hozzájárulna az adósságrendezési eljárások csökkentéséhez és az önkormányzatok felelős pénzügyi gazdálkodásának az erősítéséhez. A pénzügyi eszközrendszert a 2011-ben elfogadott Mötv. sem bővítette, holott már az 1990-es éve folyamatosan megfogalmazott kíváncsi volt annak erősítése. A törvényességi felügyeletben dolgozó munkatársak tapasztalatai ugyanezt támasztják alá. Az eszközrendszer korrekciója nemcsak egy régóta fennálló hiányt pótolna, de egyben hozzájárulna a helyi önkormányzatok működési zavarainak csökkentéséhez.

VII. Felhasznált irodalom:

VII.1. Felhasznált szakirodalom:

ÁRVA ZSUZSANNA: A törvényességi ellenőrzés és felügyelet egyes elméleti kérdései IN: MADAI SÁNDOR (szerk.): GENERATIO REGENERATIONIS: Ünnepi tanulmányok a debreceni jogi kar újr alapításának 15. évfordulójára, Debrecen University Press, 2011, 9-21.

ÁRVA ZSUZSANNA-BALÁZS ISTVÁN-BARTA ATTILA-ZÁKÁNY JUDIT: Helyi önkormányzati Közigazgatás Debrecen, Debreceni Egyetem Állam-és Jogtudományi 2024.

BALÁZS ISTVÁN: A közigazgatás változásairól Magyarországon és Európában a rendszerváltástól napjainkig. Debrecen, Debreceni Egyetem, 2021.

BARTHA MERCÉDESZ: Kis önkormányzatok nagy gondban: Az adósságrendezési eljárás. STUIDA JUVENUM, 2011. 14. sz. 354. oldal

FAZEKASNÉ PÁL EMESE: A törvényesség biztosítása a közigazgatásban, különös tekintettel a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletére
<https://pea.lib.pte.hu/bitstream/handle/pea/18396/fazekasne-pal-emese-phd-2019.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (2024. 11. 13.)

FAZEKASNÉ PÁL EMESE: A helyi önkormányzatok feletti törvényességi felügyelet történeti áttekintése, JURA, 2017/2. 61-70. oldal

GEISSLER, RENÉ -HAMMERSCHMID, GERHARD – RAFFER, CHRISTIAN (ed.): Local Public Finance. An International Comparative Regulatory Perspective, Berlin, Springer 2021. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-67466-3> (2024.11.30.)

GYIRÁN ZOLTÁN: A helyi önkormányzatok adósságrendezését kiváltó okok tipizálása az 1996-2014 közötti eljárások tapasztalatai alapján, JURA, 2015. évi 1. szám 21. évfolyam 202-213. oldal

GYIRÁN ZOLTÁN: A hitelezők szerepe és jogállása az önkormányzati adósságrendezési eljárásban, Jogtudományi Közlöny, 2015. évi 7-8. szám, LXX. évfolyam 379-388. oldal

GYIRÁN ZOLTÁN: Adósságkezelés, adósságrendezés az önkormányzati pénzügyekben PhD-értekezés 2016. Debreceni Egyetem <https://dea.lib.unideb.hu/server/api/core/bitstreams/33aacbb7-c1e0-4040-98a9-07be78f6ef01/content> (2024.10. 13.)

GYIRÁN ZOLTÁN: Az első önkormányzati adósságrendezési eljárás Csongrád megyében: az átgondolt és felelősségteljes gazdálkodás elősegítése? Jegyző, 2018/4. 23-26. oldal

HALMOSI PÉTER: Az önkormányzati hitelfelvétel szabályozásának motivációja az Európai Unió országaiban. Hitelintézeti Szemle 2005/1. szám 290-306. oldal

HORVÁTH M. TAMÁS-PÉTERI GÁBOR-VÉCSEI PÁL: A helyi forrásszabályozási rendszer magyarországi példája, 1990-2012, Közigazgatási Szemle, LXI. ÉVF., 2014. február 121-147. oldal

IVANCSICS IMRE: A helyi és a kisebbségi önkormányzatok feletti törvényességi ellenőrzésről, JURA, 2009/1. 29-37. oldal

KISS LÁSZLÓ: Keresetlen gondolatok az önkormányzatok feloszlításáról MJSZ, 2020. 1. Különszám 138-144. oldal

LENTNER CSABA: A magyar önkormányzatok adósságkonszolidációja, Pénzügyi Szemle 2014/3 330-344. oldal

PLÓSZ DÁNIEL JÁNOS: Helyi önkormányzatok és konvergencia európai perspektívából Köz-gazdaság 2019/3 83-98. oldal

RÁCZ TAMÁS ATTILA- TÓTH BALÁZS: Az önkormányzatok pénzügyi zavarai az adósságkonszolidáció és az az önkormányzati rendszer reorganizációjának tükrében, Pénzügyi Szemle 2021/1 88-108. oldal

STEINER ERIKA-GYERGYÁK FERENC: A partikuláris jogalkotás közigazgatási és bírósági törvényességi kontrollja, Nemzeti Községi Egység Közigazgatási Továbbképzési Intézet 2020.

SZABÓ LAJOS: Az önkormányzatok törvényességi ellenőrzésének fejlesztése, Magyar Közigazgatás, 1993. 8. 467-468. oldal

SZAMEL KATALIN-BALÁZS ISTVÁN- GAJDUSCHEK GYÖRGY-KOI GYULA (szerk.): Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása Complex kiadó Budapest 2012.

VII.2. Felhasznált jogforrások:

A helyi önkormányzatok adósságrendezési eljárásáról szóló 1996. évi XXV. törvény (Har. tv.)

1997. évi XV. törvény a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt egyezmény kihirdetéséről

A Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról szóló 1990. évi LXIII. törvény

A Magyar Köztársaság Alkotmánya 1949. évi XX. törvény

A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.)

116/B/2007. AB határozat

Magyarország 2013. évi központi költségvetéséről szóló 2012. évi CCIV. törvény

A nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény

Magyarország Alaptörvénye

Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.)

A helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletének részletes szabályairól szóló 119/2012. (VI. 26.) Korm. rendelet

18/2013. (VII. 3.) AB határozat

Az Állami Számvevőszékről szóló 2011. évi LXVI. törvény

VII.3. Felhasznált Bírósági döntések:

Kúria Mfv. 10170/2019/6. számú precedensképes határozata

Kúria Köm.5.028/2023/5.

Kúria Köf.5022/2024/4.