

5.5. Az önkormányzati csődszabályozás háttere

A pénzügyi problémák valamennyi fejlett ország önkormányzati rendszerében jelen vannak régóta. Szélsőséges esetben súlyos válságok is kialakulhatnak. Ennek elhárítására alapvetően két irány létezik:

- Helyi szint pénzügyi támogatása a válsághelyzet elhárítására. Ezen belül megkülönböztetjük a pénzügyi kimentést¹, adósságkonszolidációt, illetve a kedvezményes hitelekkel történő támogatást. Míg az első esetben a központi szint, addig utóbbi esetben a kilábalás költségeit a helyi szint viseli.
- Csődszabályozás alkalmazása. Ebben az esetben a fizetéseképtelenség rendezése egy speciális jogszabály keretei között történik, lényege az adós önkormányzat és hitelezői közötti egyezség megkötésének elősegítése, ennek meghiúsulása esetén pedig a bíróság általi vagyontfelosztás elrendelése.

A fejlett országokban az önkormányzati csődszabályozást a társadalom a közszolgáltatások veszélybe kerülésétől való félelem miatt elutasítja. Emiatt ezekben az országokban a súlyos pénzügyi problémák feloldása valamilyen központi beavatkozással történik.

5.5.1. A jogszabályi háttér

A helyi önkormányzatok adósságrendezési eljárásáról szóló 1996. évi XXV. törvény az eladósodás kontrollálásának legfontosabb hazai szabályozási eleme. Megszületését követően 2006. augusztusáig 20, 2016. június 30-ig pedig összesen 70 önkormányzati csőd esetet eredményezett:

1. táblázat: Az adósságrendezési eljárások alapadatai

¹ Ilyen esetben a központi kormányzat a helyi szint „végső mentővára”, hasonlóan mint a központi bank a kereskedelmi bankok számára.

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

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

Az alacsony esetszám a ráébredésnek, az eljárás elindításában való érdekeltség hiányának, illetve a csőd eltitkolási lehetőségének is köszönhető. Hiába mondta ki ugyanis a törvény, hogy az eljárást mind az önkormányzat, mind annak hitelezője kezdeményezheti (4.§ (2) szakasz), ha az önkormányzat:

1. hitelezővel² szembeni tartozása több mint 60 napja lejárt,
2. jogerős és végrehajtható bírósági határozatban foglalt fizetési kötelezettségét nem teljesítette,
3. fizetési kötelezettségét a korábban lefolytatott adósságrendezési eljárásban kötött egyezség ellenére nem teljesítette.

Az eljárás megindításának időpontjától az önkormányzat „többségi vagyoni kötelezettségvállalással járó döntést nem hozhat, vállalkozást nem alapíthat, vállalkozásban

² Beleértve az államháztartás más alrendszerét is, ekkor az azonnali beszédési megbízás benyújtását követő 60 napon belüli nem fizetés esetén indítható az eljárás.

visszterhesen tulajdont nem szerezhet, korábban vállalt fizetési kötelezettségeit nem teljesítheti”, kivéve a rendszeres személyi juttatásokat, beleértve a végkielégítést (13. § (1) és 31. § (1) szakasz).

Ettől kezdve pénzügyi gondnok kíséri figyelemmel a helyi önkormányzat gazdálkodásának helyreállítását, aki:

1. meghatározza a helyi önkormányzat jogszabályokban kötelező feladatainak és hatáskörének helyi ellátási formáit, megállapítja, hogy ehhez mely vagyontárgyak, illetve központi támogatások szükségesek, vagyis meghatározza az eljárásba bevonható vagyontárgyak körét, az erről szóló jelentést a bíróságnak megküldi,
2. megállapítja a hitelezők követeléseit a kielégítési sorrend alapján, erről a hitelezőket értesíti,
3. nyilvántartásba veszi a határidőben jelentkező hitelezőket,
4. feltárja, milyen okok vezettek az eljárás megindításához,
5. előterjesztést tehet az adósságrendezési eljárással kapcsolatosan,
6. egyezségi javaslatot terjeszt a képviselő-testület elé,
7. értesíti a hitelezőket, ha a reorganizációs program és egyezségi javaslat nem készül el, vagy azt a képviselő-testület az adósságrendezési eljárás megindítását követően 150 napon belül nem fogadja el,
8. benyújtja az egyezséget tartalmazó okiratot a bíróságnak, aki az eljárást befejezi.

A csődeljárás során a pénzügyi gondnok – együttműködve az adósságrendezési bizottsággal – javaslatot tesz a helyi önkormányzat kiadásainak csökkentésére. Ennek jogi kereteit az ún. válságköltségvetési rendelet foglalja magában, amely alapján:

- biztosítani kell az ún. alapvető lakossági szolgáltatásokat, amelyeket a törvény 1. sz. melléklete sorol fel.
- a helyi önkormányzat nem finanszírozhat olyan egészségügyi, szociális, oktatási intézményt, amelynek kihasználtsága az 50%-ot nem éri el, valamint ahol a közszolgáltatás fajlagos kiadása az előző évi országos átlagot 30%-kal meghaladja, kivéve, ha a településen intézménytípusonként csak egy intézmény üzemel.

5.5.2. Az egyezségekre törekvés

Ha a képviselő-testület a válságköltségvetési rendeletet elfogadta, az adósságrendezési bizottság reorganizációs programot, valamint egyezségi javaslatot készít.

A reorganizációs program a helyi önkormányzat gazdasági helyzetének részletes leírása mellett tartalmazza az adósságrendezésbe vonható vagyon hasznosítására, illetve az adósságrendezéssel kapcsolatos egyéb tervezett intézkedésekre (pl. hitelfelvétel) vonatkozó javaslatot annak megjelölésével, hogy ilyen módon a helyi önkormányzat milyen bevételekhez juthat. Az egyezségi javaslatban az adósságrendezési bizottság a hitelezői követelések összege, a követelések eredeti lejárat, vagy más rendező elv alapján a helyi önkormányzat hitelezőit csoportokba sorolja, és a különböző csoportok tekintetében - megfelelő indokolás mellett - eltérő egyezségi javaslatot terjeszthet elő. A vitatott igényrel rendelkező hitelezőt - amennyiben a követelés érvényesítése iránti bírósági eljárás folyamatban van - az adósságrendezési bizottság az egyezségi javaslat elkészítésekor a hitelező által bejelentett követelés szerint veszi figyelembe.

Az adósságrendezési bizottság által elfogadott egyezségi javaslatot és a reorganizációs program tervezetét a pénzügyi gondnok kamattámogatás igénylése céljából megküldheti a helyi önkormányzatokért felelős miniszternek (a továbbiakban: miniszter).

A reorganizációs programot, az egyezségi javaslatot azok elkészítését - kamattámogatás igénylése esetén az erről szóló miniszteri döntést - követően a pénzügyi gondnok a polgármester által 8 napon belüli időpontra összehívott képviselő-testületi ülés elé terjeszti elfogadásra. Ha a képviselő-testület a reorganizációs programot és az egyezségi javaslatot nem fogadja el, az adósságrendezési bizottság átdolgozza azokat.

Amennyiben a reorganizációs programot és egyezségi javaslatot az adósságrendezési bizottság nem készíti el, vagy azt az adósságrendezés megindításának időpontjától számított 180 napon belül a képviselő-testület nem fogadja el, a pénzügyi gondnok erről a hitelezőket értesíti.

A hitelezők a pénzügyi gondnok értesítését követő 30 napon belül a helyi önkormányzat tartozásainak rendezésére vonatkozóan hitelezői egyezségi tervet (terveket) készíthetnek. Erről a szándékukról az értesítést követő 8 napon belül a pénzügyi gondnokot tájékoztatniuk kell.

A pénzügyi gondnok - a hitelezők kérésére - az egyezségi terv kidolgozásához szükséges valamennyi adatot, információt megadja. Az elkészült tervet a hitelezők átadják a pénzügyi gondnoknak, aki azt - az adósságrendezési bizottság véleményével ellátva - a képviselő-testület elé terjeszti. Ha a képviselő-testület a tervet elfogadja, a továbbiakban ezt kell egyezségi javaslatnak tekinteni. Ha a hitelezők a pénzügyi gondnokot - a megjelölt határidőben - nem tájékoztatják az egyezségi tervkészítési szándékukról, a pénzügyi gondnok bejelenti a bíróságnak, hogy egyezségi javaslat nem készül.

A képviselő-testület által elfogadott reorganizációs programot és az egyezségi javaslatot a pénzügyi gondnok valamennyi hitelező részére megküldi, egyidejűleg meghívja őket az egyezségi tárgyalásra. A meghívót és mellékleteit legalább 8 nappal a tárgyalást megelőzően a hitelezőkhöz eljuttatja. A hitelezők számától függően a hitelezőkkel csoportonként is lehet egyezségi tárgyalást tartani.

Egyezés akkor köthető, ha ahhoz az adósságrendezés megindításának időpontjában fennálló követeléssel rendelkező hitelezőknek több mint fele - illetve amennyiben az egyezségi javaslatban a hitelezőket csoportosították, úgy csoportonként legalább a hitelezők fele - hozzájárul, feltéve, ha ezeknek a hitelezőknek az összes követelése eléri az összes bejelentett és nem vitatott hitelezői követelés kétharmadát.

A megkötött egyezés azokra az egyezségkötésre jogosult hitelezőkre is kiterjed, akik az egyezséghez nem járultak hozzá, vagy szabályszerű értesítésük ellenére az egyezés megkötésében nem vettek részt. Az egyezés e hitelezőkre vonatkozóan sem állapíthat meg más feltételeket, mint amelyeket az egyezséghez hozzájáruló hitelezőkre megállapított. Ha a helyi önkormányzat a hitelezőket már az egyezségi javaslatában csoportosította, a megkötött egyezésben a csoporton belüli feltételek nem lehetnek eltérőek.

Az egyezséget a polgármester, a jegyző, valamint a hitelezők, illetve törvényes képviselőik vagy meghatalmazottaik írják alá, és azt a pénzügyi gondnok ellenjegyzí. Az egyezséget tartalmazó okiratot a pénzügyi gondnok 3 napon belül benyújtja a bírósághoz, amelyhez csatolja

- az egyezségi javaslatot,
- a reorganizációs programot,
- az egyezségi eljárás során keletkezett jegyzőkönyveket, valamint
- a kimutatást, amelyből megállapítható, hogy a jogszabályi feltételeknek az egyezés megfelel,

- a vitatott hitelezői igényekre vonatkozó kimutatást

Ha az egyezség megfelel az e törvényben foglalt követelményeknek, a bíróság végzéssel jóváhagyja, az adósságrendezési eljárást befejezetté nyilvánítja, és elrendeli e végzésnek a jogerőre emelkedését követően a Cégbözlönyben való közzétételét.

Az adósságrendezési eljárás befejezésével egyidejűleg a bíróság külön végzésben a pénzügyi gondnokot felmenti, és megállapítja a díját. A helyi önkormányzat és a hitelezők megállapodhatnak abban, hogy az egyezség végrehajtásának felügyeletével a pénzügyi gondnokot bízzák meg. Ebben az esetben a pénzügyi gondnoknak az eljárást befejező végzést követően felmerülő feladatait, hatáskörét is meg kell határozni, valamint meg kell állapodni a felügyelet idejére a pénzügyi gondnok díjazásáról. Ha a helyi önkormányzat az egyezségben vállalt kötelezettségének nem tesz eleget a hitelező újabb adósságrendezési eljárást kezdeményezhet, amelyben az eredeti követelése még ki nem elégített hányadának megfizetését követelheti.

Egyezség hiányában a bíróság rendelkezik az adósságrendezési eljárásnak a vagyon bírósági felosztásának szabályai szerinti folytatásáról. A vagyon bíróság által történő felosztásig a helyi önkormányzat kötelezettségeit a válság-költségvetési rendelet alapján kell teljesíteni. Ha nincs válság-költségvetési rendelet, a pénzügyi gondnok az adósságrendezési bizottság véleményének meghallgatása után - működési válságtervet dolgoz ki, és ezt a bírósághoz és a képviselő-testülethez tájékoztatásul megküldi. Az adósságrendezési eljárás befejezéséig a helyi önkormányzat a válságterv alapján működik.

5.5.3. A csődeljárásokkal kapcsolatos tapasztalatok

A megindított csődeljárásokkal kapcsolatos tapasztalatok az alábbiakban összegezhetők (Jóky és társai, 2004 és Dobos és Szelényi, 2006):

1. A hitelezőknek nem áll érdekében az eljárás megindítása, mivel a törvény értelmében a követelések kielégítésére kevés vagyontárgy, illetve pénzforrás áll rendelkezésre.
2. Komolyak voltak a szervezeti hiányosságok, főként a belső pénzügyi ellenőrzés területén.
3. Gyakoriak voltak a túlzott, illetve kötelező feladatokhoz nem kapcsolódó beruházások³, a túlzott mértékben önkéntesen vállalt helyi feladatok és a jogszabályokkal ellentétes működés.
4. A költségvetéseket az érintett települések alultervezték.
5. A készpénzszemléletű könyvelés a jövőben esedékes törlesztéseket nem tudta figyelembe venni.
6. Likviditási tervet csak a működőképesség veszélybe kerülésekor készítettek az önkormányzatok.
7. A helyi adósságállomány drasztikus emelkedése ellenére a nagy beruházásokat nem állították le.
8. Megsértették az önkormányzati törvény hitelfelvételi limitjét⁴.

³ A hatékony felügyeleti ellenőrzés hiányosságára utal, hogy a hitelbevételeket több pályázatnál is önerőként mutatta ki több önkormányzat.

⁴ Ehhez kapcsolódóan meg kell említeni, hogy a kritérium teljesülését a hitelező pénzügyi intézetek sem ellenőrizték. Az OTP például sokáig elfogadta az önkormányzat egyoldalú nyilatkozatát, mely szerint a törvényi limitnek megfelel.

2. táblázat: Az adósságrendezési eljárás alá vont települések lakosság szám szerinti megoszlása

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

A csődesetek rávilágítottak a gazdálkodás hiányosságaira. A nem megfelelő értéken nyilvántartott forgalomképes vagyon ugyanis jelentős vagyonszűkítést okozott az önkormányzatoknak, a valós idejű könyvelés és a vezetők vagyoni szankcionálásának hiánya pedig több esetben nem tette lehetővé a csődközeli helyzet időben történő felismerését. Érthető, hogy a hitelezők inkább bírósági úton igyekeztek saját követeléseiket érvényesíteni, amit megerősít, hogy a tőkeköveteléseknek csak igen kis hányada térült meg azon települések esetében, ahol az adósságrendezési eljárást a törvény alapján megindították. Az önkormányzatok ellenérdekeltségét részben megmagyarázza, hogy az adósságrendezési eljárás során a reorganizációs tervet nem a csődgondnok készítette el, így az önkormányzat a hitelezőkkel való egyezkedés elhúzódása miatt mindenképpen hosszabb idejű forráshiánnyal nézett szembe.

SZEGEDI TUDOMÁNYEGYETEM
GAZDASÁGTUDOMÁNYI KAR
KÖZGAZDÁSZ KÉPZÉS
TÁVOKTATÁSI TAGOZAT
LECKESOROZAT
COPYRIGHT © SZTE GTK 2017/2018

A LECKE TARTALMA, ILLETVE ALKOTÓ ELEMEI ELŐZETES,
ÍRÁSBELI ENGEDÉLY MELLETT HASZNÁLHATÓK FEL.

JELLEN TÁNYAG
A SZEGEDI TUDOMÁNYEGYETEMEN KÉSZÜLT
AZ EURÓPAI UNIÓ TÁMOGATÁSÁVAL.
PROJEKT AZONOSÍTÓ: EFOP-3.4.3-16-2016-00014

SZÉCHENYI 2020



Európai Unió
Európai Szociális
Alap



BEFECTETÉS A JÖVŐBE