

Adósságrendezés és adósságrendezési eljárás

A helyi önkormányzatok pénzügyi finanszírozását, gazdálkodását, fizetőképességének helyreállítását érintő problémákra a helyi önkormányzatok adósságrendezési eljárásáról szóló 1996. évi XXV. törvény (továbbiakban Öotv.) rendelkezései nyújtanak eligazítást.

Az adósságrendezési eljárás megindulását a helyi önkormányzat, ill. bármely hitelezője kérheti az érintett önkormányzat székhelye szerint illetékes megyei bíróságtól abban az esetben, ha fennáll az Öotv. 4.§ (2) bekezdésében szereplő valamely feltétel: így pl. az elismert követelés 60 napon túl történő kiegyenlítésének elmulasztása, jogerős és végrehajtható hatósági (bírósági) határozatban szereplő fizetési kötelezettség.

Az Öotv. 5. § (2) bekezdése alapján, ha a fizetési kötelezettség 90 napot követően is fennáll, a polgármester a képviselő-testületdöntése alapján 8 napon belül köteles az adósságrendezési eljárást kezdeményezni és erről egyidejűleg a lakosságot a helyben szokásos módon tájékoztatni.

A bíróság joggyakorlata a feltételeket nem kiterjesztően, hanem a törvény szövege szerint értelmezi (ebből kifolyóan pl. nincs lehetőség az eljárás megindítására, amennyiben a követelés elismerésére az önkormányzat részéről nem került sor).

Az eljárás kezdő időpontja az a nap, amikor az előbbi kérelem beérkezik a bírósághoz. Az adósságrendezés az adósságrendezési eljárás egy szakasza, amely a bíróság adósságrendezést megindító végzésének a Cégközlönyben való közzétételével kezdődik (az eljárás ugyanakkor már a kérelem bírósághoz való beérkezésétől kezdetét veszi).

Az adósságrendezés időpontjának kiemelkedő jelentősége van, hiszen a jogszabály ezen időponthoz több releváns eseményt kapcsol (pl. a válságköltségvetés elkészítése kapcsán: ezekről a későbbiekben még részletesen lesz szó).

Az adósságrendezési eljárás során fennálló önkormányzati feladatok

Az Öotv. mellékletében meghatározza azokat az önkormányzati alapfeladatokat, amelyeket az adósságrendezési eljárás megindulását követően az érintett önkormányzatoknak kötelezően el kell látniuk: ezen feladatok egyrészt az önkormányzati kötelező tevékenységek sorába tartoznak (közutak fenntartása, óvodai, iskolai nevelés, oktatás, egészségügyi ellátás biztosítása stb.), másrészt egyes kiemelt jelentőségű, a lakosságot közvetlenül érintő közszolgáltatások (pl. hulladékszállítás, kéményseprőipari, tűzoltási tevékenység) ellátását jelentik. A törvény melléklete – alpontokba szedve - összesen 21 ilyen feladatot határoz meg, azzal, hogy ezek mindegyikének ellátása kötelező (amennyiben ez egyébként az önkormányzat hatáskörébe tartozó kérdésnek minősül és ténylegesen felmerül), a számok nem prioritási sorrendet, hanem csak sorszámozást jelentenek.

Előfordul azonban, hogy a pénzügyi, finanszírozási problémával küzdő önkormányzatok nem rendelkeznek olyan mértékű anyagi erőforrással, hogy valamennyi – a törvény mellékletében szereplő – feladat ellátására sor kerüljön. E tekintetben irányadó az Öotv. végrehajtási rendelete, a 95/1996(VII.4.) Kormányrendelet 11.§ (1) bekezdése, amelynek értelmében az adósságrendezés megindítását követően, az adósságrendezési eljárás időtartama alatt külön állami támogatást igényelhet az a helyi önkormányzat, amely a számára folyósított pénzügyi források felhasználása ellenére sem képes a válságköltségvetésben szereplő kötelező önkormányzati alapfeladatok teljesítésére (ezen különleges támogatásra irányuló igényüket az önkormányzati és területfejlesztési miniszterhez nyújthatják be). Nem nyújthatja viszont be igényét az az önkormányzat, amely egyébként – a mindenkori költségvetési törvény rendelkezése alapján – nem pályázhat az önhibáján kívül hátrányos helyzetben lévő önkormányzatok támogatására (abból a költségvetési törvény alapján ki van zárva). Mindezen garanciális jellegű szabálynak

köszönhetően semmiképpen nem kerülhet sor valamely önkormányzati (a lakosságot közvetlenül érintő) alapfeladat ellátásának elmulasztására a szükséges forrás hiánya következtében.

Az adósságrendezés megindításának időpontjával (vagyis a Céglakosságban való megjelenéssel) kezdődik az a 60 napos határidő, amelynek lejártáig lehet a hitelezők részéről bejelenteni az egyes követeléseket. Fontos szabály az Ötv.-ben, hogy a helyi **önkormányzattal szembeni követeléseket csak az adósságrendezési eljárásban lehet érvényesíteni** valamint hogy a fenti 60 napos határidő elmulasztása esetén követeléseiket csak az **adósságrendezési eljárás jogerős befejezését követő 2 éven túl**, perben érvényesíthetik (amint a Legfelsőbb Bíróság Gfv. VI. 33.090/1998. sz. döntésében is rögzítette, a hitelező által a fenti időpontban már ismert követelés bejelentésének 60 napon belül történő elmulasztása – a hitelező részéről - automatikusan a 2 éven túli peres érvényesítést vonja maga után).

A törvény ezen rendelkezései biztosítják ugyanis, hogy a 60 nap elteltével „tisztá kép” alakuljon ki arra vonatkozóan, milyen kötelezettségek, passzívák terhelik az önkormányzatot. Az is fontos következmény, hogy az ennek alapján - az egyensúly helyreállítása érdekében - kidolgozott stratégiát a későbbiekben már nem befolyásolja kedvezőtlenül semmilyen – újonnan felmerült – körülmény. Harmadrészt biztosítja az önkormányzat (adósságrendezéssel helyreállított) kezdetben még viszonylag törekeny pénzügyi, finansziális helyzetét, likviditását is azzal, hogy az adósságrendezési eljárás lezárását követően sem lehet (hitelezői oldalról) eredményesen fellépni ilyen igényekkel.

A kormányhivatalt érintő kötelezettséget (ill. jogosultságot) rögzít a törvény, amikor kimondja, hogy a **képviselő-testület feloszlatajának kezdeményezésére jogosult**, ha a testület 30 napon belül nem ül össze (a hivatal felhívásától számítva), kötelezettségei teljesítése érdekében.

Adósságrendezési bizottság

Az adósságrendezési bizottság az adósságrendezés megindítását követő 8 napon belül alakul meg, a törvény szerint, a pénzügyi gondnok elnökletével (tagjai még rajta kívül a polgármester, a jegyző, a pénzügyi bizottság elnöke és egy – testület által választott - önkormányzati képviselő). Az adósságrendezési bizottság szerepe jelentős, hiszen a képviselő-testület mellett mintegy második döntéshozó fórumként működik az adósságrendezés lezárultáig. A két szerv közötti „munkamegosztást”, hatásköri elkülönítést az Ötv. 16.§ (3) bekezdése tartalmazza. Ennek értelmében az Ötv. 10.§-a kivételével (amely a kötelező önkormányzati feladatokat jelenti és amelyben továbbra is a képviselő-testület jogosult és köteles eljárni) minden olyan ügyben, amely **a helyi önkormányzat feladat- és hatáskörével összefüggő, és gazdasági kérdésnek minősül**, az adósságrendezési bizottságnak kell döntést hoznia.

Pénzügyi gondnok

Az adósságrendezési eljárás központi figurája a pénzügyi gondnok, akit a bíróság rendel ki a gondnokok nyilvántartásából. A gondnok feladat- és hatásköre (amelyet a törvény külön fejezetben, a 14.§-18.§-okban tárgyal) garanciális, szakmai jellegű az adósságrendezési eljárásban: „kötelezettségvállalások és kifizetések csak az ő ellenjegyzésével teljesíthetők.” Tényleges döntéshozatali jogosultsága tehát nincsen, azonban személyében garantálja az adósságrendezési eljárás sikerességét, a pénzügyi konszolidáció lezajlását. Végrehajtó szereppel bír (pl. a hitelezőkkel való tárgyalás kapcsán), tájékoztat és jelez bizonyos esetekben ill. amennyiben szabálytalanságot észlel (közigazgatási hivatal, bíróság, más hatóságok felé). Ezen túlmenően ő az adósságrendezési bizottság elnöke, amely pozícióján keresztül folyamatos kapcsolatban van az önkormányzat döntéshozóival, tisztségviselőivel, másrészt részt vesz a képviselő-testület döntései szakmai előkészítésében (nincs akadálya, hogy a képviselő-testület ülésein is részt vegyen, bár azon részvétele nem kötelező). Javasolataival, véleményével,

tanácsaival elősegíti, hogy az önkormányzat a szakmailag leginkább racionális, megalapozott alternatívát válassza az eljárás minden egyes mozzanata során.

Válságkölségvetés

Az adósságrendezés megindításának időpontjától kezdődően az önkormányzat egy addiginál szigorúbb, pénzügyileg racionálisabb, pénzügyi szempontból megalapozottabb működésre kötelezett. Ennek személyi garanciáit a pénzügyi gondnok kirendelése, valamint az adósságrendezési bizottság felállítása, tárgyi feltételeit pedig – a kronológiai értelemben elsőként megszülető – válságkölségvetés ill. az azt követően elkészített dokumentumok (reorganizációs program és egyezségi javaslat) alkotják.

A válságkölségvetést az Öatv. értelmében az adósságrendezés megindítása időpontjától (vagyis a Céglőnybeli megjelenéstől) számított 30 napon belül kell a jegyzőnek elkészítenie.

A válságkölségvetési rendelet tartalmi és formai kellékeire vonatkozóan sem az Öatv., sem más jogszabályok nem rögzítenek speciális szabályokat. Ebből kifolyóan a válságkölségvetés főszabályként egy „különös” kölségvetési rendelet: alapvetően a kölségvetési rendelet kapcsán irányadó (Áht. és Ámr.-beli) előírások vonatkoznak az összeállítására, vannak azonban emellett speciális, egyedi elemei is.

Ami eltérő az általános, kölségvetésre vonatkozó szabályoktól, hogy felújítási és beruházási kiadások, kölségek, kötelezettségek nem tervezhetők a válságkölségvetésben, tekintettel arra, hogy ez ellenkezne az Öatv. azon rendelkezésével, mely szerint valamennyi önkormányzati kiadás csak és kizárólag a mellékletben szereplő feladatok teljesítésére fordítható (ezek között pedig csak az alapvető, szűken értelmezett önkormányzati feladatok ellátása szerepel, pl. ipari terület infrastruktúra-fejlesztése nem). Nem lehet tehát az önkormányzatnak szem elől tévesztenie, hogy bár egyes modernizációra, fejlesztésre költött önkormányzati pénz adott esetben (közép, hosszú vagy akár már rövid távon) megtérüléssel, nyereséggel kecsegtetne, ez azonban az eljárás céljával és szellemével lenne ellentétes, ezért arra csak az adósságrendezési eljárás lezárultát követően van mód és lehetőség.

A válságkölségvetés elfogadásának rendje is speciális: először az adósságrendezési bizottság tárgyalja meg, majd (miután jóváhagyta a rendelet tervezetét és a polgármester 8 napon belül összehívta az ülést) a képviselő-testület elfogadja a rendelet szövegét.

A válságkölségvetés év közbeni megalkotásával a korábbi kölségvetési rendelet hatályát veszti (az új helyzet eredményeként létrejött ill. megalkotott dokumentum mintegy felülírja a korábbi döntést). Abban az esetben, ha a válságkölségvetés elfogadásának időpontja egybeesik az egyébként is megalkotandó kölségvetési rendelet elfogadása időpontjával, természetesen csak az előbbi elfogadására kerül sor.

A válságkölségvetés elfogadásának végső időpontja az adósságrendezés megindítása időpontjától számított **60 nap**: ha ennek elteltével nem születik meg – a képviselő-testület döntésével – a rendelet, a pénzügyi gondnok jelzése alapján a bíróságnak kell gondoskodnia a vagyonfelosztás elrendeléséről. Amennyiben a válságkölségvetést – az adósságrendezési bizottság megtárgyalása után – a testület hamarabb fogadja el, mint a fenti 60 nap, elképzelhető, hogy elfogadása után még hitelezői igények, követelések bejelentésére kerül sor (hiszen ennek határideje még ezt követően jár le). Ebben az esetben viszont – ha mégis felmerülnek ezt követően az önkormányzat szempontjából kötelezettségként jelentkező tételek – szükség van a korábban már az akkor érvényes sarokszámok figyelembe vétele mellett elkészült válságkölségvetés a megváltozott viszonyoknak adekvát módosítására (ez persze azt követően, csakúgy, mint a „rendes” kölségvetés esetében, több esetben az elfogadott válságkölségvetés módosítását igényelheti).

Az eljárás lefolytatása: reorganizációs program és egyezségi javaslat

Az adósságrendezési bizottság az „egyensúlyi állapot” mielőbbi elérése, és a kezelhetetlen pénzügyi helyzet lezárása, az eljárás technikai lebonyolítása érdekében reorganizációs programot (reorg program) és egyezségi javaslatot készít.

Az ún. **reorg program** egy részletes áttekintés az önkormányzat gazdasági, pénzügyi helyzetéről (aktívák, passzívák), emellett a „kivezető út”, vagyis a pénzügyi helyzet rendezésére tett javaslatot is tartalmazza. A válságköltségvetéstől eltérően tehát nemcsak rögzíti a jelen állapot pénzügyi paramétereit, hanem egyfajta „kivezető utat”, a hosszú távú megoldás elérésének módját, eszközeit is tartalmazza.

Az **egyezségi javaslat** egyrészt felméri, milyen hitelezői követelések kerültek korábban bejelentésre, ill. hogy ezek milyen módon, elvek alapján csoportosíthatók. Az egyezségi javaslat eltérően, differenciáltan kezelhet egyes hitelezői csoportokat (ill. hitelezőket), ebből következően más és más prioritási kategóriát állíthat fel ezen követelés-csoportok rendezésére, egyezségi javaslatok megfogalmazására is.

Adósságrendezésbe vonható vagyon, vagyonfelosztás

Az eljárás időtartama (megkezdésének és befejezésének időpontja között eltelt időszak) elsősorban attól függ, hogy mennyi idő alatt érhető el valójában ezen kívánatos és optimális „egyensúlyi állapot”. Általánosságban elmondható, hogy egy éven belül javarészt lezajlanak az eljárás érdemi, Öatv.-ben szabályozott szakaszai, azaz egy éves távlatban sor kerül az adósság lefaragására és a kiadási és bevételi oldal összhangba hozására.

Az adósságrendezés fentiekben szereplő célja – vagyis hogy az önkormányzat bevételei elegendő fedezetet nyújtsanak kiadásai finanszírozására, korábban felvett és vállalt hitelei, adósságai, kötelezettségei kifizetésre kerüljenek – elérése, biztosítása az egyedüli feltétele annak, hogy az adósságrendezési eljárás lezárásra kerülhessen. Ennek érdekében – tekintettel arra, hogy az önkormányzat meglévő vagyona valamint az egyéb bevételek és támogatások általában nem nyújtanak fedezetet a cél megvalósítására – sor kerülhet az önkormányzati vagyon (ill. annak ingó és ingatlan vagyontárgyai) értékesítésére is. A „**vagyon**” körébe – a törvény 2.§ d.) pontja értelmében – a helyi önkormányzat az adósságrendezés időpontjában meglévő és az eljárás alatt szerzett vagyontárgyai egyaránt tartoznak.

Az Öatv. 2.§ f.) pontjában szereplő meghatározás szerint az adósságrendezésbe vonható vagyon részét képezi **mindazon vagyontárgy**, amely nem forgalomképtelen törzsvagyon ill. nem szolgálja hatósági, valamint alapvető lakossági szolgáltatások ellátását. **Nem vonhatók be** viszont az adósságrendezés körébe azok az ingatlanok (lakások és nem lakás céljára szolgáló helyiségek), amelyek az állam tulajdonából kerültek az önkormányzat tulajdonába.

Az önkormányzat az adósságrendezés alatt tehát a fenti korlátozással – „piacon dobhatja” valamennyi ingó és ingatlan vagyontárgyát, azonban a vagyon értékesítése csak a pénzügyi szükségszerűség és a gazdasági racionalitás által indokolt körben célszerű. Az adósságrendezési eljárás alapvető célja, a pénzügyi likviditás (fizetőképesség) és a költségvetési egyensúly helyreállítása ehelyütt is irányadó: csak ennek mértékéig érdemes és szükséges az önkormányzati vagyont áruba bocsátani. Viszont azt, hogy az eladásra, értékesítésre szánt vagyon valójában mennyit is ér (vagyis a piacon mennyi kapható érte effektíve, a keresleti viszonyok alapján), csak az ajánlatok beérkezése ill. a tranzakciók, megállapodások megkötése során derül ki valójában (sok esetben sajnos az önkormányzat azért nem képes reális ellenértéket kapni értéktárgyaiért, mert a másik oldalon álló potenciális vevők pontosan tisztában vannak az önkormányzat pénzügyi helyzetével és ezért áron alul, gyakran spekulatív céllal próbálnak egyes vagyontárgyakhoz jutni).

Az adósságrendezési eljárás lezárására az Öatv. 25.§ (5) bekezdése tartalmaz utalást: amennyiben ugyanis az adósságrendezés megindítása időpontjától számítva 210 napon belül nem jön létre a hitelezői egyezés, a pénzügyi gondnok jelzése alapján a bíróságnak el kell indítani a

vagyonfelosztási eljárást (ezután kerülhet sor az önkormányzati vagyon hitelezők közötti felosztására).

Bírósági vagyonfelosztás: a végső megoldás

Az önkormányzati vagyon bíróság általi felosztására tehát csak végső esetben kerül sor, akkor, ha ezen intézkedés alkalmazása nélkül az adósságrendezési eljárás – fentiekben ismertetett - célja más módon már nem érhető el.

Ezen eljárásban –az Öatv. rendelkezése alapján – a bíróság egy szigorú sorrendiség alapján összeállított vagyonfelosztási javaslat alapján dönt az önkormányzati vagyon felosztásáról (majd ezt követően a pénzügyi gondnok feladata ennek tényleges végrehajtása, a hitelezők kielégítése).