

A helyi önkormányzatok feletti törvényességi felügyelet határai és továbbfejlesztésének lehetőségei

Készítette: Dr. Árva Zsuzsanna



A tanulmány és annak részei szerzői jogvédelem alatt állnak.

A tanulmány elkészítését és megjelenését a Demokratikus Helyi Közigazgatás Fejlesztéséért Alapítvány támogatta.

2025

A helyi önkormányzatok feletti törvényességi felügyelet határai és továbbfejlesztésének lehetőségei

Dr. Árva Zsuzsanna¹

1. Bevezetés

A magyar helyi önkormányzatok feletti törvényességi kontroll a rendszerváltás óta folyamatosan fennálló problémája a gazdasági kontroll töredékes jellege, amelyet eddig számos intézkedéssel próbált meg az állam orvosolni, elsősorban a jogalkotás útján. A 2012-ig létező törvényességi ellenőrzés általános hiányosságait már az 1990-es években készült tanulmányok számba vették², amelyek között állandó elemként szerepelt az alábbi sarokpontok:

- Mulasztás esetén kevés tényleges eszköz állt rendelkezésre, hiszen a felosztatás - mint legsúlyosabb kikényszerítő eszköz – éppen kivételes jellege miatt nem rendszeres és állandó alkalmazásra szolgált. Így a mulasztások orvoslására az államigazgatás jobbára eszköztelen maradt és így az ellenőrzés a helyi önkormányzatok számára sem jelentett valódi visszatartó erőt a mulasztással elkövetett jogsértések esetén³.
- A másik problémakör a pénzügyi ellenőrzés kérdésköre volt. A korabeli tanulmányok főként a szabályozás egyértelműsítésére tettek javaslatot, ugyanis a kivett ügyek között is több pénzügyi vonatkozású volt. Ahogyan *Balázs István* fogalmazott, az ellenőrzés „lyukas” volt,⁴ hiszen pénzügyi ellenőrzést a törvényességi ellenőrzés keretében eljáró szerv nem is végezhetett, hanem az Állami Számvevőszék, amely azonban korlátozott kapacitásokkal rendelkezett a közel 3200 önkormányzat ellenőrzése kapcsán.

A törvényességi ellenőrzést 2012-ben felváltó törvényességi felügyelet a mulasztással elkövetett jogsértések orvoslása körében komoly eszközöket vezetett be, amelyek mintegy már túl is biztosították a hatékonyságot. Ezt jól igazolja, hogy az egyik legsúlyosabb eszköz

¹ A szerző egyetemi tanár, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Közigazgatási Jogi Tanszék, arva.zsuzsanna@law.unideb.hu, ORCID ID 0000-0003-2966-3505

² Lásd például Belügyminisztérium (2011): Vitaanyag a helyi önkormányzati rendszer továbbfejlesztésének irányairól. (A letöltés dátuma: 2015. 04. 15.)

Elérhető: [www.bm.gov.hu/web/portal.nsf/index/950B8E5B10446B5DC1257298002C6FBC/\\$file/vitaanyag.pdf?OpenElement](http://www.bm.gov.hu/web/portal.nsf/index/950B8E5B10446B5DC1257298002C6FBC/$file/vitaanyag.pdf?OpenElement)

Belügyminisztérium Önkormányzati Munkacsoport (2001): A helyi önkormányzati rendszer fejlesztésének fő irányai. In Csefkó Ferenc szerk.: A magyar önkormányzati rendszer továbbfejlesztése. Budapest, Magyar Önkormányzati Szövetségek Társulása. és Molnár Miklós (1994): Gondolatok a közigazgatás felügyeleti tevékenységének korszerűsítéséről. In Fogarasi József szerk.: Az irányítás és felügyelet közigazgatási dilemmái: Tanulmányok a közigazgatás továbbfejlesztéséhez. Budapest, Unió. 69–72.

³ Szabó Lajos: Az önkormányzatok törvényességi ellenőrzésének fejlesztése, Magyar Közigazgatás, 1993.8, 467-468.

⁴ Balázs István: A közigazgatás változásairól Magyarországon és Európában a rendszerváltástól napjainkig. DE ÁJK, Debrecen, 2020, 52.

alkalmazására - a rendelet pótlására - alig néhány esetben (2012 és 2024 között eddig összesen 7 esetben⁵) került sor. Ez utóbbiak viszont - egy kivétellel - mind pénzügyi tárgyköriek voltak.

A pénzügyi tárgyköri eszközök 2012 után továbbra is korlátozottak maradtak. A *Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. tv.* (a továbbiakban: *Mötv.*) 132. § (1) bekezdésében foglalt eszközök közül a kézirat lezárásnak⁶ idején is mindösszesen kettő olyan van, ami pénzügyi jellegű. Ilyen a kincstári ellenőrzés kezdeményezése, valamint annak eredményétől függően az *Állami Számvevőszéknél* (a továbbiakban: *ÁSZ*) kezdeményezhető a helyi önkormányzat gazdálkodását érintő vizsgálat lefolytatása.⁷ E körben azonban továbbra is fennáll az a probléma, hogy egyrészt az *ÁSZ* ellenőrzési kapacitása szűkös, amely miatt egyes önkormányzatok másrészt az ellenőrzés keretében és eredményeként alkalmazható eszközök is korlátozottak. Az ellenőrzés fő szempontjait a törvényesség, a célszerűség és az eredményesség jelenti az *Alaptörvény* 43. cikk (1) bekezdése alapján, amelynek konkrét megvalósulási típusait, a jogsértések jellemző esetköreit az *ÁSZ* módszertana⁸ határozza meg. Figyelemmel azonban a helyi önkormányzatok igen nagy számára, így az ellenőrzések csak egyes tématerületeket érintenek viszonylag korlátozott számú helyi önkormányzatra kiterjedően.⁹

A törvényességi felügyelet tapasztalatai kapcsán¹⁰ ugyancsak az állapítható meg, hogy a jelenlegi törvényességi felügyelet legsúlyosabb deficitje éppen pénzügyi téren jelentkezik. Ugyanakkor fontos megemlíteni, hogy a pénzügyi eszközök jelentős befolyással bírnak a helyi önkormányzatok működésére, így ezen eszközök kiterjesztése várhatóan meglehetősen direkt következményekkel járna. Figyelemmel azonban arra, hogy a kormányhivatalok jelenleg csak más hatóságok vizsgálatát kezdeményezhetik és ezen a téren közvetlen intézkedéssel nem bírnak, így megállapítható, hogy ez a terület további fejlesztést, az eszközök bővítését igényelné.

⁵ 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 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.

⁶ A kézirat lezárása: 2025. március 30.

⁷ Erről részletesebben lásd: Csűrös Gabriella: Az államháztartási ellenőrzés központi kormányzati szinten. In: Horváth M. Tamás–Bordás Péter–Vezendi-Varga Judit (szerk.): Államháztartási jog és közpénzügyek. Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó, 2023. 58–92.

⁸ Állami Számvevőszék: Az Állami Számvevőszék ellenőrzési alapelvei és módszertana 2024. október Elérhető: https://www.asz.hu/files/Ellenorzesi-alapelvek_modszertan.pdf (2025. 03.01.) 31-32.

⁹ Ilyen terület volt a vagyongazdálkodás (Állami Számvevőszék: JELENTÉS Önkormányzatok ellenőrzése Vagyongazdálkodás kockázatalapú ellenőrzése 45 helyszín. Elérhető: <https://www.asz.hu/dokumentumok/22066.pdf>) a helyi adóztatási tevékenység ellenőrzése (Állami Számvevőszék: JELENTÉS Az önkormányzatok helyi adóztatási tevékenységének ellenőrzése – Építményadóztatás. Elérhető: <https://www.asz.hu/dokumentumok/23069.pdf>), a helyi iparüzési adóval kapcsolatos tevékenység ellenőrzése (Állami Számvevőszék: JELENTÉS Önkormányzatok ellenőrzése Az önkormányzatok helyi iparüzési adóval kapcsolatos tevékenységének ellenőrzése. Elérhető: <https://www.asz.hu/dokumentumok/22038.pdf>), vagy lehetett megfelelőségi ellenőrzés, amely 2024-ben négy önkormányzatot érintett, (Elérhető: <https://www.asz.hu/dokumentumok/>), továbbá vonatkozhatott vagyongazdálkodásra. (Állami Számvevőszék: JELENTÉS Az önkormányzatok vagyongazdálkodása szabályszerűségének ellenőrzése Budapest Főváros IV. kerület Újpest Önkormányzata ingatlanügyletei. Elérhető: <https://www.asz.hu/dokumentumok/24043.pdf>).

¹⁰ Árva Zsuzsanna: A helyi önkormányzatok törvényességi felügyelete. In: Árva, Zsuzsanna; Balázs István; Barta Attila, Zákány Judit: Helyi önkormányzati közigazgatás. Debrecen, Debreceni Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar (2024) 308 p. pp. 258-275., 18.

A kutatás hipotézise, hogy az adósságrendezési eljárásoknak csak egy része olyan, amelynek bekövetkezése szabályos feladatellátás mellett olyan gazdasági okból következik be, amely helyi preventív eszközökkel nem akadályozható meg, míg más része pénzügyi felügyeleti eszközök erősítésével csökkenthető lenne, mivel az általános gazdasági tényezők ténylegesen csak egy részét képezik az adósságrendezési eljárások indításának.

A hazai irodalom a törvényességi felügyelet pénzügyi kérdéseivel csak ritkábban foglalkozik, így fontos áttekinteni, hogy milyen alapelemei vannak a felügyeletnek és az ellenőrzésnek, milyen nemzetközi megoldások alakultak ki a helyi önkormányzatok feletti állami pénzügyi kontroll vonatkozásában. A tanulmány feldolgozza az újabb külföldi szakirodalmat az államigazgatás kontrolljának pénzügyi eszközei vonatkozásában,¹¹ valamint áttekinti a Magyarországon jelenleg létező kontroll eszközöket, így a törvényességi felügyelet hazai tapasztalatait különös tekintettel a pénzügyi eszközökre. Figyelembe veszi az ÁSZ utóellenőrzések körében közzétett jelentéseit az adósságrendezés alá került önkormányzatok vonatkozásában a 2013-2014 utáni időszakban és általánosságban az adósságrendezés kapcsán megfogalmazott javaslatokat¹², továbbá számba veszi továbbá a 2013-2014 utáni időszakot követően indult adósságrendezési eljárásokat is. A kezdő időpont meghatározása akként történt, hogy nem csupán a 2012-ben bevezetésre került törvényességi felügyelet eszközeinek hatása érvényesülhessen, hanem a fokozatosan megvalósított adósságkonszolidáció hatásai is érződjenek. A helyi önkormányzati adósságkonszolidációt után ugyanis az adósságrendezési eljárások száma ugyanis szignifikánsan csökkent, illetve egy időszakra meg is szűnt. Az adósságrendezési eljárások – mint a jéghegy csúcsai – 2017-2018. éveket követő ismételt megjelenése azonban azt jelzi, hogy a strukturális problémák valójában nem oldódtak meg. Míg az adósságkonszolidáció után sokáig azt gondolták, hogy lehetetlen, hogy ismét ilyen helyzet legyen, 2018-tól valójában elkezdődött az adósságrendezési eljárások újratermelődése. Ezen eljárások kapcsán a tanulmány kitér az adósságrendezési eljárások 2024 nyarán történt szabályanyagának értékelésére is, valamint arra az új törvényjavaslatra, amelyet a tanulmány lezárása előtt tettek közzé. A *tanulmány fő célja*, hogy a nemzetközi összehasonlító elemzések alapján javaslatokat fogalmazzon meg pénzügyi téren a törvényességi felügyelet eszközrendszerének megújítására.

2. A törvényességi felügyelet és ellenőrzés elméleti szempontú összevetése

2.1. A felügyelet eszköztára

A magyar helyi önkormányzati rendszerben az állam és a helyi önkormányzatok kapcsolata vonatkozásában mind az ellenőrzés, min a felügyelet eszközrendszere jelentőséggel bír. A jelenleg is alkalmazott felügyelet eszköztárát a tudományos irodalom elméleti szempontból két nagy csoportba sorolja. Megkülönböztethetünk *segítő vagy helyreigazító eszközöket* és *helyettesítő eszközöket*.

A *segítő eszközök* közé tartozhat az információkérés, amely lehet eseti vagy általános, valamint a tanácsadás, amely konszenzus létrehozására irányul a helyi önkormányzatok autonómiájának tiszteletben tartásával és különösen alkalmas pénzügyi-gazdasági téren, valamint a

¹¹ Geissler, R., Wegrich, K. (2021). Fiscal Rules at the Local Level: The Challenge of Enforcement. In: Geissler, R., Hammerschmid, G., Raffer, C. (eds) Local Public Finance. Springer, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-030-67466-3_3 49.

¹² <https://www.asz.hu/jelentesek>

jogalkalmazás hatékonyságának javítására.¹³ Ennél erőteljesebb eszközöknek minősülnek a kifogásolás és az aktus-felülvizsgálati jog, amelyek jellemzően halasztó hatállyal bírnak a végrehajtásra. Utóbbiakhoz egyben kasszációs jog is kapcsolódhat, amelynek nyomán a helyi önkormányzat vagy új döntést hoz, más esetben pedig vagy a felügyelő vagy a felügyelt szerv fordulhat bírósághoz. Ide sorolható továbbá a jóváhagyás vagy az engedélyezés, amelyek azonban már nagy mértékben korlátozzák az önálló döntési jogot.

A *helyettesítő eszközök* között említhető az aktus pótlása, amely a mulasztás orvoslására szolgál vagy valamely cselekmény elvégzésére, amelyet minden esetben megelőz egy kötelező határozat, amellyel szemben helye van jogorvoslatnak általában bíróság előtt. Ezért a pótlás valójában a jogerős bírósági döntés végrehajtását jelenti. Ugyancsak helyettesítő eszköznek minősül állami megbízott kinevezése is, amelyre jogsértő állapot esetén kerülhet sor ideiglenes jelleggel. Ultima ratioként pedig a testület feloszlatása is elképzelhető magasabb szintű jogi normában meghatározott garanciák mellett.

A felügyeletet a jogirodalom egyfajta aszimmetrikus viszonyként kezeli, ahol a felügyelő szervnek a lent részletesen meghatározott eszköztára van azzal, hogy a felügyelt szerv is rendelkezik egyes eszközökkel, mint az információ kérése, az ellentmondás vagy a bírósághoz fordulás. Fontos elem továbbá a garanciális szempontok mellett a fokozatosság, valamint a megfelelő együttműködési viszony.

2.2. Az ellenőrzés eszköztára

Az ellenőrzés kapcsán¹⁴ a közigazgatás szervezetrendszeréhez képesti viszony alapján külső és belső ellenőrzést különböztethetünk meg annak megfelelően, hogy a közigazgatáson kívüli vagy belüli szerv végzi-e az ellenőrzést.¹⁵ A hatalmi ágak megosztása alapján külső ellenőrzést a törvényhozó vagy az igazságszolgáltató hatalmi ágba tartozó szerv végezhet. Ilyen lehet az Állami Számvevőszék, az alapvető jogok biztosa vagy a bíróság, illetve az ügyészség. Hazánkban a 2012 előtti időszakban ezt a modellt alkalmazták a helyi önkormányzatok vonatkozásában.

Az ellenőrzés eszközeit szintén két nagy csoportra lehet osztani, így megkülönböztethetők a *preventív*, valamint *utólagos eszközök* a döntés meghozatalának idejéhez képest. A *preventívnek eszközöknek* legnagyobb hátránya a döntés elhúzódása lehet, bár ez az eszköz egyben segíthet elkerülni a hibákat. Az időbeliség azonban főleg gazdasági téren jelentős tényező. Az *utólagos ellenőrzés* nagy szabadságot nyújt.

Egy másik csoportosítás szerint az ellenőrzés lehet *permanens* vagy *alkalmi*, de a módszerek szerint is kategorizálható az ellenőrzés, így az, ha *iratok alapján* történik vagy *helyszíni* a *vizsgálat*. Az ellenőrzés továbbá a tárgya szerint is tipizálható, így létezik *törvényességi*, *szakszerűségi*, *hatékonysági* és *pénzügyi ellenőrzés*, amely utóbbi ugyancsak lehet *külső* vagy *belső*, valamint megkülönböztethetünk *átfogó*, *téma-*, *cél-* és *utóellenőrzést*. Ezek közül az átfogó ellenőrzésre jellemzően jogszabály által rögzített módon ciklusonként kerül sor, míg a témaellenőrzés valamely feladat ellátásának az ellenőrzését jelenti egy adott időszakot tekintve, a céllenőrzés ügyfajtákat vesz górcső alá, míg az utóellenőrzés egy korábban már lezajlott

¹³ Lásd bővebben Kaltenbach Jenő: Az önkormányzati felügyelet. Szeged, Universum, 1991, 174–202.

¹⁴ Lásd még Lőrincz Lajos: A közigazgatás alapintézményei. Budapest, HVG-ORAC, 2010, 222–228., valamint Barta Attila: Quo vadis, felügyeleti ellenőrzés? Közigazgatás Tudomány, 2022/1. 28–41.

¹⁵ Erről részletesebben lásd: Csűrös Gabriella: Az államháztartási ellenőrzés központi kormányzati szinten. In: Horváth M. Tamás–Bordás Péter–Vezendi-Varga Judit (szerk.): Államháztartási jog és közpénzügyek. Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó, 2023. 60–63.

ellenőrzés során tett javaslatok teljesítését vizsgálja. Jellemzően ez utóbbi ellenőrzéseket rendszeresítette az ÁSZ az adósságrendezési eljárás alá került önkormányzatok esetén az eljárás befejezése után.

3. A helyi önkormányzatok feletti kontroll Európában

3.1. A törvényességi ellenőrzés nemzetközi környezete

A helyi önkormányzatok szabályozásának nemzetközi standardjait a *Helyi Önkormányzatok Európai Chartája* tartalmazza, amely kapcsán bár egyet kell értenünk *Szente Zoltánnal* abban, hogy¹⁶ a charta kiterjedt joggyakorlata miatt a kontextuális értelmezés önmagában leegyszerűsítő lehet, mégis érdemes rögzíteni, hogy a charta milyen standardokat határoz meg az állami felügyelet kapcsán. Az egyik ilyen a szabályozás szintje, amely alkotmányi vagy törvényi lehet, míg a másik a tartalma, amely kapcsán el kell határolni a helyi önkormányzat saját működésre vonatkozó elemeket az államigazgatási feladatok ellátásától. Előbbi ugyanis csak törvényességi szempontú lehet, míg az utóbbi kapcsán célszerűségi szempontok vizsgálatára is sor kerülhet, továbbá rögzíti a charta az arányosság követelményét is, amely szerint szükséges figyelembe venni a védeni szándékozott érdekek fontosságát.

A fentiek alapján is egyértelmű, hogy az európai országokban mindegyikében létezik valamilyen szintű kontroll a helyi önkormányzatok fölött, amelynek konkrét elemeit és mértékét több szempont is befolyásolja, így különösen a közigazgatás általános szervezetrendszere, a helyi önkormányzati rendszer típusa és a történelmi és politikai hagyományok. Míg általánosságban a helyi önkormányzati rendszereket négy nagy típusba szokás sorolni, így megkülönböztetve az angolszász, a skandináv, a francia és a vegyes modellt,¹⁷ addig az állami kontroll tekintetében az angolszász, a francia és a német-osztrák rendszerek képezik az alaptípusokat.¹⁸

Az *angolszász rendszerben* a helyi önkormányzatok és a központi igazgatás összetett módon kapcsolódnak figyelemmel a kartális alkotmány hiányára is, amely miatt a helyi önkormányzatok közvetlenül a parlamenttől eredeztetik jogállásukat, az enumerációs vagy ultra vires elv¹⁹ alapján és nagyfokú önállósággal rendelkeznek. Mindez azzal is jár, hogy a helyi önkormányzatok élesen elkülönülnek a központi államhatalomtól, amely azonban nem jelenti az állami kontroll hiányát, amelynek meglehetősen kifinomult eszközrendszere alakult ki. Ilyen különlegesség, hogy Nagy-Britanniában nemcsak az állami szervek, de a helyi polgárok is bírósághoz fordulhatnak az önkormányzati döntésekkel szemben, ha az önkormányzat működés miatt jogsértést szenvednek el vagy ha más okból sérti a helyi választópolgár jogait vagy érdekeit sérti az adott önkormányzat, továbbá ugyanezt a területet erősíti az önkormányzati

¹⁶ Szente Zoltán: Az Európai Önkormányzati Charta végrehajtásának monitoringja az Európa Tanács gyakorlatában. Új Magyar Közigazgatás, 7. évf. 2014/1. sz. 24.

¹⁷ Lásd például Barabás Zoltán et. al.: Közigazgatási szakvizsga. Önkormányzati igazgatás. Budapest, Dialóg Campus, 2017, 12.

¹⁸ Kaltenbach i. m., 59.

¹⁹ Lásd Siket Judit: A helyi, területi önkormányzatok közigazgatási autonómiája Magyarországon. Történeti és nemzetközi kitekintéssel, figyelemmel a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájára. PhD-értekezés. 2017. Elektronikus kiadvány. Elérhető: http://doktori.bibl.u-szeged.hu/3950/1/Siket_Judit_ertekezés.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 06. 29.) 127.

ombudsman is²⁰. A másik jelentős különbség a pénzügyi kontroll rendszeres és átfogóbb jellege, amelyet az is lehetővé tesz, hogy a számvevőszék területi szervekkel is rendelkezik.

Az állami kontroll másik fő típusát a dél-európai, generálklauzulát érvényesítő²¹ modell jelenti, amely kialakulását tekintve a francia centralizációhoz és prefektusi rendszerhez köthető. A szisztéma hagyományai egészen Napóleontig vezethetők vissza, de mai formáját tekintve jelentős lépés volt az 1982-83-ban meginduló decentralizációs reform is, amely a korábbiakhoz képest jelentősen gyengítette az államhatalom jogait, amely korábban akár önkormányzati döntéseket is megsemmisíthetett vagy anyagi forrásokat is elvonhatott.²² Általánosságban a dél-európai országok nagyobb része, így az olasz, a spanyol és a görög rendszer sorolható ide.

A *német-osztrák rendszerben* a helyi önkormányzatok autonómiája alkotmányban rögzített, azonban a szövetségi berendezkedés miatt a felügyeletet itt a tartományi szint gyakorolja az állam által elfogadott szabályrendszer szerint. További sajátosság, hogy a helyi önkormányzatoknak két típusa van a települési és a járási szint, azonban a felügyeletet a járási szint vonatkozásában végzi a tartományi igazgatás közvetlen módon, míg a települési önkormányzatok esetében a járási szervezeten keresztül történhet a kontroll. Tartalmát tekintve a felügyelet jogi, szak-, továbbá általános lehet és bizonyos mértékben korlátozott eszköztár alapján gyakorolható, ugyanis a kasszációs jogkört a bíróságokhoz telepítették az önkormányzati autonómia elve miatt. Végső eszközként azonban mód van a jogsértő önkormányzat feloszlására és tartományi biztos kirendelésére.²³

3. 2. A pénzügyi kontroll európai megoldásai

Kifejezetten a pénzügyi eszközök kapcsán 2019-ben készült egy 21 európai országot összevető tanulmány, amely részben empirikus kutatások adataira is támaszkodott²⁴. A tanulmány összefoglaló áttekintést is adott a pénzügyi kontroll eszközeiről, és eljárásairól, valamint szervezetrendszerének lehetséges megoldásairól azzal, hogy a kifejezett szélső értékeket a módszertani összegző megállapítások során nem vette figyelembe, tehát olyan megoldásokat nem kategorizált, amelyet kizárólag egyetlen országban alkalmaznak, hiszen az összehasonlítás fő célja a fő tendenciák meghatározása volt. Ilyen különlegesség például, hogy Svédország nem alkalmaz a költségvetési szabályok érvényesítésére formális eszközrendszert. Az empirikus kutatások ugyancsak nem terjedtek ki valamennyi országra, így az általános összevetés során a jogszabályban meghatározott eszközöket vették figyelembe és nem azok alkalmazásának a gyakorlatát.²⁵

A kutatók a pénzügyi jellegű kontroll eszközöknek kilenc típusát különböztették meg azok hatása alapján. A legenyhébb eszközök közé a nyilvános figyelmeztetést (ad 1) sorolták, amelynek kapcsán azt emelték ki, hogy azt általában valamilyen más informális figyelmeztetés

²⁰ Imre Miklós – Koi Gyula: Az Egyesült Királyság közigazgatása. In Lőrincz Lajos (szerk.): Közigazgatás az Európai Unió tagállamaiban. Összehasonlító közigazgatási jog. Budapest, Unió, 2006, 78–83.

²¹ Siket i.m. 127.

²² Lőrincz Lajos (szerk.): Közigazgatás az Európai Unió tagállamaiban. Összehasonlító közigazgatási jog. Budapest, Unió, 2006, 155–158.

²³ Hoffman István: Németország közigazgatása. In: Lőrincz Lajos (szerk.): Közigazgatás az Európai Unió tagállamaiban. Összehasonlító közigazgatási jog. Budapest, Unió, 2006, 185–188.

²⁴ René Geissler Gerhard Hammerschmid Christian Raffer (ed.): Local Public Finance An International Comparative Regulatory Perspective, Springer, 2021.

²⁵ Geissler, René – Wegrich, Kai: Fiscal Rules at the Local Level: The Challenge of Enforcement. In René Geissler Gerhard Hammerschmid Christian Raffer (ed.): Local Public Finance An International Comparative Regulatory Perspective, Springer, 2021, 46.

előzi meg a gyakorlatban. Ezen eszköz által konkrét – akár – politikai szereplőket neveznek annak érdekében, hogy az illetőt rábírók, hogy megváltoztassa a magatartását a kedvezőbb közmegejtés érdekében. Ezt a lehetőséget az észt és a spanyol rendszer teszi lehetővé.

A második és harmadik eszköz a jóváhagyási jog gyakorlása, amely vonatkozhat egyes hitelekre (ad2), azoknak akár meghatározott mértékre vagy akár a teljes költségvetésre is (ad3). A jóváhagyási eljárás gyakorlása előfeltételezi az információszerzést is, ugyanakkor a tanulmány kiemeli, hogy elutasítás esetén bizonyos mértékben korlátozza a helyi autonómiát. A hitelfelvétel kapcsán a magyar rendszer is ismer ilyen jogosítványt és a vizsgált európai országok közül összesen nyolc országban található meg ez a lehetőség (Ausztria, Észtország, Németország, Magyarország, Írország, Szlovénia, Spanyolország és Svájc), míg a költségvetése egésze kapcsán már csak három ország, Belgium, Hollandia és Portugália alkalmazza ezt.

A szigorúbb és beavatkozóbb intézkedések felé haladva a helyi önkormányzat döntései elleni kifogás (ad4) nemcsak a költségvetésre, hanem minden olyan döntésre kiterjed, amelynek pénzügyi vonzata van. Ez az eszköz lehetővé teszi a felügyeleti szerv számára, hogy a helyi önkormányzatok által hozott döntések megsemmisítését kezdeményezze. Ezt az eszközt hét ország veheti igénybe (Ausztria, Belgium, Észtország, Németország, Görögország, Lengyelország és Svájc).

A következő lépcsőfokot az jelenti, ha a helyi döntéseket a felügyeleti szerv helyettesítheti a döntéseivel (ad5). Négy ország (Észtország, Lengyelország, Németország és Svájc) használja ezt az eszközt, ami súlyos beavatkozást jelent a helyi autonómiába. Öt országban (Csehország, Dánia, Magyarország, Olaszország és Portugália), a felügyeleti szervek pénzügyi szankciókat (ad7) is alkalmazhatnak, mint a támogatások csökkentése vagy bírságok kiszabása. A tanulmány ezzel kapcsolatban azt jegyzi meg, hogy ezek az intézkedések a helyi önkormányzatok számára nagy kárt tudnak okozni, bár kétségkívül indokolhatók azzal, hogy quasi érdemtelené válnak a támogatásokra. A bírság, mint lehetőség, 5 országban áll fenn, mint Csehország, Dánia, Magyarország, Olaszország és Portugália). E körben azonban érdemes megjegyezni, hogy a tanulmány vélhetően a helyi önkormányzatok feletti állami felügyelet általános eszközeit is figyelembe vette a besorolásoknál, hiszen Magyarországon a törvényességi felügyelet keretében kiszabott bírság alapvetően az adminisztratív, eljárási szabályok betartatását célozza és összességében is inkább jelképesnek tekinthető.

A viszonylag gyakran alkalmazott eszközök közé tartoznak a konszolidációs intézkedések (ad7), amelyre általában a költségvetési szabályok megsértése miatt kerülhet sor, amely kombinálható valamely állami mentőcsomaggal is. A tekintetben azonban már eltérések lehetnek, hogy a konszolidációs intézkedések mely szervezet hatáskörébe tartoznak és azokat az állam milyen feltételek teljesítéséhez köti. Ez utóbbi viszont már komolyabb korlátozást jelent, amely miatt ezeket az intézkedéseket a súlyosabb eszközök közé sorolja a tanulmány, mint ahogyan azt is, hogy ha valamilyen állami biztost neveznek ki (ad8) a gazdálkodás felügyeletére a helyi önkormányzati szervek mellé. Legsúlyosabb intézkedésként pedig akár szó lehet a választott tisztségviselők elmozdításáról (ad9) is, amely kapcsán a tanulmány azt jegyzi meg, hogy ez a "nagyágyú" csak Ausztriában és Németországban áll rendelkezésre, miközben a táblázatos elrendezés ide sorolja Magyarországot is. Ez utóbbi kapcsán érdemes rámutatni, hogy Magyarországon ez az eszköz bár közvetetten összefüggésben állhat egyes súlyos pénzügyi szabályok megsértésével, alapvetően nem pénzügyi, hanem alkotmányossági, működési zavarok elhárítására szolgál. Így konkrét döntésében például kiemelte a felosztás előtt elvi véleményt megfogalmazó Alkotmánybíróság, hogy az ÁSZ önkormányzati

gazdálkodásról készült vizsgálati jelentésében foglaltakat nem tárgyalja meg, önmagában nem valósít meg alaptörvény-ellenes helyzetet²⁶. Sokkal inkább okozhat ilyet, ha a képviselő-testület hosszú időn keresztül nem tart üléseket, vagy azokat kizárólag a fővárosi/vármegyei kormányhivatal összehívása alapján tartja meg, illetve ha a képviselő-testület nem hoz ülésein döntéseket²⁷. Az állami biztos kapcsán azonban általánosságban kiemeli a tanulmány, hogy megfontolandó szempontot jelent, hogy ez egyrészt jelentős munkaterhet ró az állam számára, másrészt helyi politikai konfliktusokat okozhat.²⁸

A tanulmányban foglalt eszközök alapvetően egy elméleti rangsort jelenthetnek, azonban e körben – a magyar eltérésekre is figyelemmel – érdemes lehet egy alaposabb empirikus elemzést is végezni ezen eszközök működéséről, hiszen a magyar példa is jól mutatja, hogy egyes eszközök nem feltétlenül hordoznak azonos jelentéstartalmat. Az eszközök kategorizálása és számba vétele azonban mindenképpen egy jó kiindulópontot jelent más európai gyakorlatok, lehetséges jogi megoldások megismerésére.

Azzal azonban mindenképpen egyetérthetünk, hogy fontos szempont annak feltérképezése, hogy a helyi önkormányzatok miért nem tartják be a szabályokat, továbbá az eszközök alkalmazása során érdemes egyfajta fokozatosságot biztosítani a rugalmasság érdekében²⁹, amelyet az Möt. összességében a törvényességi felügyelet kapcsán garantál is. A tanulmány kiemeli továbbá az informális eszközök, mint a meggyőzés jelentőségét, amely sok esetben segíthet elkerülni más, formális eszközök alkalmazását, ugyanakkor annak alkalmazása kapcsán kiemeli, hogy elégséges időre, adminisztratív kapacitásokra, továbbá a felek közötti bizalomra van szükség. Ezen informális eszközök jelentősége valódi feltárása azonban további kutatásokat igényelne.

Ugyancsak kiemelt jelentőségűnek találják a szerzők a hitelengedélyezéssel kapcsolatos eszközöket, amely alapvetően a hitelállományt tartja kontrol alatt, amelyhez nem szükséges a költségvetés teljes felügyelete. A hitelállománnyal kapcsolatos jogosítványok kockázatalapú közelítést alkalmaznak, mivel a hitelállomány növekedése jó indikátora lehet a lehetséges jogsértéseknek és egyben gátolják az adósságállomány növekedését. Ugyanakkor az összekapcsolhatók más szankciókkal, ha a költségvetésre is kiterjed a felügyelet, ugyanis ekkor más szabálytalanságok szankciójaként is alkalmazható a hitelfelvétel korlátozása. Ez utóbbi különösen Németországban és Ausztriában jellemző.³⁰

Annak ellenére, hogy a vizsgált országok jelentős részében jogszabályi alapú a megközelítés, ettől eltérő megoldások is léteznek. Ide sorolható Anglia, ahol elsősorban pénzügyi, költségvetési standardok léteznek, amely elvek alapján valamennyi önkormányzat egyediesítve állapíthatja meg az adósságkorlátját és a standardok³¹ betartását közigazgatáson kívüli ellenőrök vizsgálják. Míg a másik sajátos megoldást Svédország alkalmazza, ahol magának az önkormányzatnak kell egy meghatározott szempontok alapján készített értékelést fűznie a beszámolóhoz, amely a költségvetési célok megvalósulását értékeli eredményességi és hatékonysági alapon. Ezt az értékelést pedig a beszámolóval együtt nyilvánosságra is hozzák.

²⁶ 18/2013. (VII. 3.) AB határozat, Indokolás [12].

²⁷ 18/2013. (VII. 3.) AB határozat, Indokolás [14]. Ez utóbbi döntések közé tartozhat akár a költségvetés vagy a beszámoló elfogadásának a hiánya is, de jellemzően a döntés hiánya nem kizárólag ezekre vonatkozik, hanem általánosságban a működésképtelenségre.

²⁸ Geissler, René – Wegrich, Kai i. m. 50.

²⁹ Geissler, René – Wegrich, Kai i. m. 47-48.

³⁰ Geissler, René – Wegrich, Kai i. m. 49.

³¹ A standardokat a Chartered Institute of Public Finance and Accountancy (CIPFA) nevű testület készíti el.

Ezen két megoldás termeti meg azt a lehetőséget, hogy a helyi önkormányzatok pénzügyi szempontú állami kontrolljára ne legyen szükség.

A tekintetben is jelentős eltérések vannak, hogy a felügyelő szervezetet milyen közigazgatási szervezési elvek segítségével hozzák létre. E tekintetben az összehasonlító tanulmány öt különböző fő szempontot emel ki a megoldások kidolgozásához azzal, hogy e körben nem szerepel az összevetésben Svédország és Anglia, hiszen előbbiben a fentiek szerint nincs kifejezetten állami szerv által ellátott felügyelet, míg Anglia vonatkozásában pedig az EUROSTAT nem szolgáltatott adatokat, amely miatt nem került be az elemzésbe. Svájc helyzete pedig annyiban szintén sajátos, hogy a hét kanton olyan jelentősen eltérő megoldásokat alkalmaz, amely miatt a vizsgálatban ugyancsak nem vett részt. Az első szempont, hogy melyik minisztériumi tárcához telepítik a pénzügyi felügyelet irányítását. és annak alapján lehetséges, hogy egy minisztériumhoz tartozzon a terület, de akár oszthatóvá is tehető, illetve lehetséges megoldás, hogy közigazgatáson kívülre telepítik, mint például a számvevőszékhez. Előbbi esetében kiemelt tényező, hogy illeszkedjen az adott minisztériumi általános célkitűzéseikhez, ugyanis a tanulmány kifejezetten is kiemeli a politikai támogatás fontosságát.

Második szempont, hogy központosított vagy decentralizált módon hozzák létre a szervezetet. E körben általános irányvonal, hogy a feladat sajátosságai miatt a decentralizált működés kizárt annak alkalmatlansága miatt pénzügyi területen, így alapvetően központosított szervezetek jöhetnek létre, amelynek kapcsán a harmadik tényező annak eldöntése, hogy a szervezetrendszer koncentrált vagy dekoncentrált módon működjön. A koncentráció előnyeinek közé sorolható a hatékony működés az erőforrások és kapacitások esetleges összevonása miatt, továbbá az is, hogy az azonos szervezet miatt könnyebb lehet a koordináció megvalósítása. A tanulmány azonban ezen a ponton rámutat, hogy jelenleg a közigazgatásban a méretgazdaságosság ideológiája állt a reformviták középpontjában, amelynek alapján mégis a dekoncentrált egységek létrehozása lehet általánosságban javasolható azzal, hogy további kérdésként jelenik meg, hogy egy kifejezetten erre a feladatra létrejövő szervezet (monofunkcionális szervezet) lehet-e ideális, vagy más funkciókkal összevonható a felügyelet. Figyelemmel arra, hogy a tanulmány alapján a vizsgált 18 ország egyikében sem volt monofunkcionális a hatóság, így ennek előnyeiről legfeljebb teoretikus vita folytatható. Fontos szempont továbbá mindezek mellett az is, hogy konkrétan milyen önkormányzati típusokkal bír az adott ország.³²

Ahogy a tanulmány több ponton is kiemeli, hogy a pénzügyi kontroll kapcsán nagyon kevés szakirodalom áll rendelkezésre,³³ így különösen érdekes az a tanulmány, amely bemutatja, hogy Észak-Rajna Vesztfáliában milyen gyakorlati tapasztalatokkal járt a pénzügyi felügyelet eszközrendszerének alkalmazása és annak változásai. A példa ugyanakkor kifejezetten sajátos, hiszen azt a tanulmány is kiemeli, hogy az adott térségben kifejezetten gyors ütemben változott a szabályozás, amely nagymértékben és negatívan hatott a kontrolleszközök hatásaira. Így míg 1991-ben a kontroll gyakorló egyetlen eszköze a meggyőzés volt, ugyanis a tanulmány szerint moderátori szerepkörbe kényszerültek a helyi önkormányzatok autonómiája védelme jegyében, hiszen semmilyen kikényszeríthető eszközzel nem élhettek, addig 1994-ben meglehetősen szigorú kontrollt vezettek be de iure, majd 2006-ban gyakorlatilag csak a tanácsadás jelentette az eszközrendszert, ami ugyanazon skála két végpontjaként is felfogható.

³² Ebinger, Falk – Geissler, René: Financial Supervision of Local Governments: An Organisational Hurdle. In: René Geissler Gerhard Hammerschmid Christian Raffer (ed.): Local Public Finance An International Comparative Regulatory Perspective, Springer, 2021, 60-62.

³³ Geissler, René – Wegrich, Kai i. m. 53-54. vagy Ebinger, Falk – Geissler, René i. m. 58.

Ugyanakkor a tanulmány rámutat, hogy a de iure bevezetett szigorú kontroll a valóságban felpuhult, ugyanis a felügyelő szervek csak irányelveket alkalmaztak, miközben a helyi önkormányzatok különféle "ellenállási stratégiákat"³⁴ dolgoztak ki, mivel a felügyelő szervek nem szívesen alkalmaztak szankciót. Ennek a hatásaként pedig a felügyelő szerveknek a hatalma is fokozatosan csökkent. 2006-ban bevezették a költségvetési biztos (Sparkommissar) kijelölésének a lehetőségét, amelyet azonban a tanulmány adatai alapján összesen három alkalommal alkalmaztak ebben a tartományban és akkor sem hozta a várt hatás köszönhetően részben az akkoriban kialakuló globális válságnak. Ennek hatására viszont a minisztérium ismét változtatott és 2011-ben egy paktumot fogadtak el az önkormányzati pénzügyek megerősítéséért. A program részeként a helyi önkormányzatok állami mentőcsomagokat kaphattak, amelynek ellenében a felügyelet szigorodott. Ez részben a felügyeleti szervek mérlegelési lehetőségének a csökkentését jelentette és a szankciók kiszabásának következetesebb érvényesítését. A program hatására egyértelmű javulás következett be, amely azonban csak 2020-ig tartott, mivel ekkor a COVID eredményeként ugyancsak óriási visszaesés következett. A tanulmány emellett azt is kiemeli, hogy a felügyelő hatóságok kapacitása kulcsfontosságú a felügyelet hatékonyságában és a jogérvényesítésben. A túlterhelésre a hatóságok általában következtelen intézkedésekkel reagáltak, amely a helyi önkormányzatok számára is követhetetlen volt és egyben visszahatott a fegyelem további lazulására, amelyet tovább rontott a gyorsan és nagymértékben változó állami szabályanyag alkalmazása, mindeközben a nagyon szigorú és ultima ratio jellegű eszközök alkalmazására alig került sor.³⁵

Bár egyetlen empirikus tanulmány alapján nehezen vonható le általános következtetés, annyi mégis megállapítható akár az említett példa, akár a magyar gyakorlat alapján, hogy önmagában a jogszabályban írt eszközökből a pénzügyi felügyelet hatékonyságára nem mindig vonható le megalapozott következtetés. Viszonylag kemény eszközök mellett is felpuhulhat a felügyelet, fontos ismerni továbbá azt is, hogy mely eszközöket ténylegesen mire és milyen gyakorisággal alkalmazzák és ezen a téren is nagy jelentőséggel bírnak a meggyőzőes alapú soft law eszközök, mint ahogyan ez alábbiakban általában a törvényességi felügyelet kapcsán is látható.

4. A törvényességi felügyelet eszközeinek hazai eszközrendszere és tapasztalatai

4.1. A törvényességi felügyelet eszközrendszere

A törvényességi felügyelet magyar szabályozásának legfontosabb szabályait az *Alaptörvény* tartalmazza, míg az általános részletszabályok az *Mötv.-ben*³⁶ található meg, de a szabályozást kiegészítik olyan más szabályok is, mint a bírósági eljárások kapcsán kiegészített a *bíróságok szervezetéről szóló törvény*,³⁷ valamint a *Közigazgatási perrendtartás* és az eljárási kérdéseket érintően egy kormányrendelet.³⁸ Jelen tanulmány nem ismerteti a törvényességi felügyelet eszközrendszerét általánosságban, csupán arra mutat rá, hogy a törvényességi felügyelet eszközrendszere kapcsán mely elemek és tapasztalatok érdemelnek kiemelt a pénzügyi eszközök vonatkozásában.

Az *Mötv.* kihirdetése idején a törvény még lehetővé tette a Magyar Államkincstárnál a központi költségvetésből járó támogatás jogszabályban meghatározott részének visszatartásának vagy

³⁴ Geissler, René – Wegrich, Kai i. m. 52.

³⁵ Geissler, René – Wegrich, Kai i. m. 51-52.

³⁶ 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól.

³⁷ 2011. évi CLXI. törvény a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról.

³⁸ 119/2012. (VI. 26.) Korm. rendelet a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletének részletes szabályairól.

megvonásának a kezdeményezését (*Mötv. 132. § (1) bekezdés g) pont*)³⁹, valamint a helyi önkormányzat gazdálkodását érintő vizsgálat lefolytatását az Állami Számvevőszéknél (j) pont). Már ekkor szerepelt továbbá a jogszabályban a szakmai segítséget nyújtás is (k) pont).

A Magyarország 2015. évi központi költségvetésének megalapozásáról szóló 2014. évi XCIX. törvény több *Mötv*-t érintő rendelkezést is tartalmazott, így módosította a támogatással kapcsolatos rendelkezéseket arra hivatkozással, hogy a helyi önkormányzatok támogatásai tekintetében a támogató az, aki jogosult a támogatás felfüggesztéséről, visszatartásáról vagy megvonásáról rendelkezni, így azt a kincstár helyett a támogató felé kell, hogy jelezze a fővárosi és megyei kormányhivatal. Majd a szabályokat a **Magyarország 2022. évi központi költségvetésének megalapozásáról szóló 2021. évi LXXXIX. törvényben** módosította ismét a jogalkotó, amikor az Állami Számvevőszék ellenőrzését a kincstári ellenőrzéshez kötötte. A kincstári ellenőrzés kiterjedhet a számviteli szabályok szerinti könyvvezetési kötelezettségének, az adatszolgáltatási kötelezettségek szabályszerű teljesítésére, az éves költségvetési beszámoló megbízható, valós összképének a vizsgálatára, valamint veszteség tervezésére irányadó kötelezettség közigazdasági megalapozottságának a vizsgálatára terjed ki.

Az általános felügyeleti eljárás fő eszközét általánosságban a törvényességi felhívás jelenti, azonban éppen a helyi önkormányzat gazdálkodását érintő probléma esetén nem szükséges felhívást alkalmazni, ha az Állami Számvevőszéknél kezdeményezhető a vizsgálat lefolytatása, valamint felügyeleti bírság kiszabására okot adó körülmény fordul elő ismételt. Amennyiben a törvényességi felhívás nem vezet eredményre, már más eszköz is alkalmazható, sőt egyszerre akár több eszköz is a jogszabálysértés mielőbbi megszüntetése érdekében. A kormányhivatal a törvényességi felügyeleti eszközök alkalmazását mindaddig folytatja, ameddig a helyi önkormányzat által előidézett jogszabálysértést meg nem szüntetik. A felhívás keretében a kormányhivatal javaslatokat fogalmazhat meg a helyi önkormányzat működésre, szervezetre vagy a döntéshozatali eljárására vonatkozóan, amelyet a képviselő-testület köteles megtárgyalni.

A törvényességi felhívás esetén a jogszabályok alapján 30 napos határidő köti a kormányhivatalt, amelynek elmulasztása akként is orvosolható, hogy ismételt törvényességi felhívást bocsát ki. A törvényességi felhívást általában az információkérés, illetve információszerzés előzi meg, amely az ellenőrzés és a felügyelet alapját is képezi és amelyek alapján konzultációt is kezdeményezhető. Ugyancsak a törvényességi felhívás elkerülését képezi a szakmai segítségnyújtás, amelynek az egyik legfontosabb preventív jellegű eszköz. A kormányhivatali beszámolók és tapasztalatok alapján ezen eszközök járulnak hozzá leginkább a szankció nélküli felügyelethez, amelynek alapján akár a törvényességi felhívások száma és a tényleges felügyeleti eljárások megindítása minimálisra szorítható. A szakmai segítségnyújtás konkrét tartalmára vonatkozóan sem az *Mötv.*, sem az eljárási kormányrendelet nem tartalmaz részletes szabályozást, hiszen annak mindig az egyedileg kialakult helyzethez kell alkalmazkodnia.

A beszámolók alapján ennek keretében lehetséges akár értekezlet szervezése, személyes kapcsolattartás vagy jogszabályfigyelés. A jogszabályok alapján kizárólag ebben az esetben mód van szóbeli kapcsolattartásra is, amely megvalósulhat személyes formában vagy hangkapcsolatot biztosító elektronikus úton is, továbbá személyesnek nem minősülő, de írásbeli elektronikus úton is minősített elektronikus aláírás nélkül vagy rövid szöveges üzenet formájában.

³⁹ *Mötv.* 2012. január 1-től 2014. december 30-ig hatályos szabályai.

Figyelemmel arra, hogy a nemzetközi empirikus vizsgálatok alapján a soft law jellegű eszközök kiemelt jelentőséggel bírhatnak a pénzügyi területen is, így az alábbiakban érdemes megvizsgálni, hogy az általános törvényességi felügyelet kapcsán milyen tapasztalatok vonhatók le.

4.2. A törvényességi felügyelet kormányhivatali tapasztalatai

Mivel a törvényességi felügyelet megvalósításában a fővárosi, vármegyei kormányhivatalok működnek közre, így a személyes interjúk mellett a területi kormányhivatalok közzétett⁴⁰ beszámolóiból követhetők nyomon a hazai törvényességi felügyelet tapasztalatai. A felügyelet szempontjai kapcsán egyfajta egységességet biztosít, hogy a törvényességi felügyeletért felelős miniszter meghatározza a célvizsgálati témaköröket és szempontokat, amely mellett a területi kormányhivatalok a helyben felmerülő más problémákra is reagálhatnak. Így bár a felügyelet fő vonalaiban egységes képet biztosít, annak egyrészt a témakörei, másrészt az alkalmazott módszerei kapcsán is vármegyei sajátosságok említhetők. Ez utóbbit erőteljesen meghatározza egyrészt az, hogy az adott vármegyében mennyire elaprózott a települési struktúra, ugyanis az egyes vármegyék között e tekintetben akár többszörös – a szélső értékeket tekintve hatszoros - különbségek is lehetnek⁴¹, amely egyenes arányban van az átvizsgálandó jegyzőkönyvek számával is. Ugyanakkor a kormányhivatalon belüli munkaszervezés szempontjai is eltérőek lehetnek, így egyes kormányhivatalokban témafelelősöket alkalmaznak egyes rendelettípusok vonatkozásában, míg más vármegyében más szempontok alapján szervezik meg a munkát, illetve az is jelentősen eltérő, hogy mennyire élnek a szakmai segítségnyújtás eszközével. Igaz, ez utóbbi is értelemszerűen korrelál az előző szemponttal is, nevezetesen, hogy hány település van az adott vármegyében, hiszen ahogyan arra a nemzetközi tanulmányok is rámutattak, és ahogyan ezt a mélyinterjúk is igazolták, ezen eszköz alkalmazásához elsősorban egyfajta bizalmi viszony kialakítására van szükség, amely értekezletekkel, személyes megbeszélésekkel erősíthető. Elaprózott településszerkezetű megyékben erre értelemszerűen kisebb kapacitás marad, így szükségszerűen túlsúlyba kerülhetnek a felügyelet klasszikusabb eszközei.

Ugyanakkor a kormányhivatali beszámolók is kiemelik, hogy a szakmai segítségnyújtás esetén a válaszadás gyors és közvetlen jellege (telefon vagy e-mail) különösen jelentős azokban az esetekben, ha a jegyző személyében változás állt be és esetleg kevesebb hivatali tapasztalattal rendelkezik a jegyző vagy akár a régi jegyző hosszabb távollét után tér vissza a munkába. Ezen lehetőségre pedig az elaprózott települések esetében is mód nyílik.⁴²

A technikai fejlődés ugyancsak visszahat a törvényességi felügyeletre, de különösen a szakmai segítségnyújtás megvalósítására. 2021-ben vezették be az ún. **Integrált Jogalkotási Rendszert (IJR)**, amely több alrendszerből - *GovLex*, *ParLex*, *LocLex*, *EUConfLex*, *NAIH*- és több modulból - *autentikációs modul*, *IJR keretrendszer alapfunkciók*, *Elektronikus Jogszabály-előkészítő Rendszer (EJR)*, *társadalmi egyeztetés modul*, *lektoráló modul* - tevődik össze. Ezek közül elsősorban a **LocLex** kormányhivatalok számára biztosított betekintő funkciója emelendő ki, amely jelentős mértékben megkönnyítette a segítségnyújtást.

⁴⁰ Sajnos a tevékenységre vonatkozó beszámolók közzététele nem egységes, így a kormányhivatalok.hu oldalon szinte csak Csongrád-Csanád vármegye és Veszprém vármegye esetében található meg a tevékenységre vonatkozó beszámolók.

⁴¹ A KSH 2024. január 1-i adatai alapján a legkevesebb település Csongrád-Csanád Vármegyében van (60), míg a legtöbb Borsod-Abaúj-Zemplén Vármegyében (358). Lásd https://www.ksh.hu/stadat_files/fo/fo/fo10007.html

⁴² Beszámoló a Veszprém Vármegyei Kormányhivatal 2022. évi tevékenységéről. Elérhető: <http://kormanyhivatalok.hu/system/files/dokumentum/veszprem/2023-03/beszamolo-a-vevkh-2022-evi-tevekenysegerol.pdf> 30.

2023-ban pedig a Törvényességi Felügyelet Írásbeli Kapcsolattartás moduljának a fejlesztése tette lehetővé a törvényességi felhívások könnyebb visszakövethetőségét, keresetőségét, továbbá azt is, hogy a szakmai segítségnyújtás részét képező körlevelek és más segítő dokumentumok akár egyszerre legyenek kiküldhetők.⁴³

A célvizsgálati ellenőrzések eredményeiről, illetve a törvényességi felügyelet gyakorlásáról a fővárosi és vármegyei kormányhivatalok a hivatali tevékenységről szóló beszámolóikban tesznek közzé adatokat. Ezen beszámolók azonban nem minden vármegye esetében érhetőek el⁴⁴. Az *egységes kormányhivatali portál*⁴⁵ ezen beszámolóit a dokumentumtárban találhatók meg 2023. július 3. után⁴⁶, azonban a beszámolók nem szerepelnek külön menüpontban és főszabály szerint szöveges keresés után a tevékenységre vonatkozó adatok között található meg egyes vármegyék vonatkozásában.

A közzétett beszámolók alapján az állapítható meg, hogy a felügyelet gyakorlásának nem a helyi önkormányzatok szankcionálása a fő célja, hanem a jogszerű működés biztosítása, amely sok esetben a szakmai segítségnyújtás körébe tartozó eszközökkel is biztosítható. Ennek egyik általános formája a jegyzői értekezletek szervezése, amelynek során tájékoztatást adhatnak a célvizsgálat szempontokról, a lehetséges problémákról és a megoldás jó gyakorlatairól. Mindez elsősorban azért is lehet jelentős, mivel a jogsértések nagyobb hányada nem szándékosságból fakad, hanem a megfelelő megoldások ismeretének a hiányából, így a lehetséges jogsértések már ezzel az eszközzel is megelőzhetők, illetve elháríthatók. E kormányhivatalok e körben a mélyinterjú során arról is beszámoltak, hogy a jegyzői értekezletek arra is lehetőséget nyújtottak, hogy kifejezetten személyes viszony alakuljon ki a kormányhivatal munkatársai és az egyes jegyzők között is, amely jelentősen elősegítette és megalapozta a szakmai segítségnyújtás későbbi alkalmazását is. E tekintetben sajnálatos módon a COVID időszak jelentős visszaesést hozott, hiszen a nagyobb számú értekezletek szervezése elmaradt vagy online térbe szorult, amely sokkal kevesebb lehetőséget nyújtott a személyes interakciókra és ezek a viszonyok azóta sem álltak teljesen helyre.

Ugyancsak a segítségnyújtás körébe sorolható eszközök közé sorolható a *módszertani körlevelek* kiadása, a szakterület által szerkesztett *Hivatali Tájékoztató* című kiadvány, amelyet szükség esetén akár évente több ízben is kiadnak⁴⁷, valamint az általános tájékoztatók, szakmai cikkek, amelyeket jellemzően az *Önkormányzati Helpdesk* felületen is közzétesznek.⁴⁸

⁴³ Beszámoló a Veszprém Vármegyei Kormányhivatal 2022. évi tevékenységéről. Elérhető:https://kormanyhivatalok.hu/system/files/dokumentum/csongrad-csanad/2024-03/cscsvkh-2023_evi-tevekenysegerol-szolo-osszegzo-beszamolo_.pdf 33.

⁴⁴ Jellemzően Veszprém Vármegye és Csongrád-Csanád Vármegye adatai érhetőek el, míg a korábbi időszakban Békés Vármegye is.

⁴⁵ <https://kormanyhivatalok.hu/dokumentumtar>

⁴⁶ <https://kormanyhivatalok.hu/dokumentumtar>

⁴⁷ Így Csongrád-Csanád vármegyében 2022-ben évi 6 szám jelent meg. Beszámoló a Csongrád-Csanád Vármegyei Kormányhivatal 2022. évi tevékenységéről. Elérhető: https://kormanyhivatalok.hu/system/files/dokumentum/csongrad-csanad/2024-03/cscsvkh_2022_evi_hivatali_beszamolo.pdf 37.

⁴⁸ Beszámoló a Csongrád-Csanád Vármegyei Kormányhivatal 2023. évi tevékenységéről. Elérhető: https://kormanyhivatalok.hu/system/files/dokumentum/csongrad-csanad/2024-03/cscsvkh-2023_evi-tevekenysegerol-szolo-osszegzo-beszamolo_.pdf és https://kormanyhivatalok.hu/system/files/dokumentum/csongrad-csanad/2024-03/cscsvkh_2022_evi_hivatali_beszamolo.pdf 37.

A célvizsgálati szempontok ugyanakkor jellemzően az önkormányzati működéssel, a feladatellátással, különösen a fakultatív feladatok vállalásának a korlátaival, a szervezetalakítással, társulások létrehozásával, valamint jogalkotással, jogszabályszerkesztéssel kapcsolatos kérdéseket vizsgálnak, de adott esetben górcső alá kerültek pénzügyi vonatkozású kérdések is, mint a vagyongazdálkodás. Ennek során azt tárták fel, hogy a vagyongazdálkodási szerződéssel rendelkező önkormányzatok nagyobb hányada nem megfelelő jogforrási szintet választott, tehát nem rendelet útján szabályozta a kérdést, vagy nem kellő részletezettségű módon történt a szabályozás.⁴⁹ Általánosságban a vizsgálat szempontjai azonban jellemzően az új, aktuális jogszabályi kötelezettségekhez fűződnek.

A beszámolók adott esetben kiterjedhetnek a pénzügyi tárgykörű eszközökre is, mint a korábbi időszakban a kölcsönfelvételhez történő hozzájárulás. A hozzájárulásra vonatkozó egyes szabályokat a *Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény* tartalmazza, amely alapján a területi kormányhivatal megfelelő főosztálynak kell a kezdeményezést véleményezni, és azt támogató vagy ellenkező javaslattal továbbítani a Kormány elé. A 2013 és 2014. évi beszámolók alapján levonható tapasztalatok alapján a kezdeményezéseket a területi kormányhivatalok jelentős részben támogatták.⁵⁰ Ugyanakkor a későbbi időszakra vonatkozó – és közzétett – tevékenységre vonatkozó beszámolóknak pénzügyi jellegű intézkedésekről alig, szinte egyáltalán nem esik szó. A mélyinterjúk során azonban kiemelő⁵¹, hogy a pénzügyi jellegű eszközök hiányos volta általánosságban visszahat a felügyelet egészére, amely alapvetően eszköztelen marad azokban az esetekben, amikor a pénzügyi jellegű jogsértéshez más működésbeli vagy döntésben manifesztálódó jogsértés nem történik.

5. Az adósságrendezések alakulása, mint jelzőszám

5.1. Adósságrendezési eljárások 2014-et követően

Az adósságrendezési eljárások száma bizonyosan nem a törvényességi felügyelet mérőszáma, de a jéghegy csúcsaként jó indikátorai annak, hogy a helyi önkormányzatok gazdálkodása terén milyen anomáliák avagy nehézségek vannak. Figyelemmel arra, hogy 2011-2014 között lezajlott adósságkonszolidáció és reformok lényegesen átrendezték a jogi szabályozási és gazdasági környezetet, így az ezen időszak óta lezajlott folyamatokat érdemes górcső alá venni. A 2011-ben elfogadott Alaptörvény és az ugyancsak 2011-ben elfogadott *Mötv.* átalakította egyrészt az államigazgatás és a helyi önkormányzatok viszonyrendszerét, másrészt a feladatellátást is átalakította főként az oktatás és az egészségügy területén. Előbbi kapcsán az *Mötv.* és az ágazati törvények (köznevelésről szóló törvény szerint) nemhogy nem vált kötelező feladattá az iskolák fenntartása, a helyi önkormányzatok mindezt még fakultatív feladat keretében sem láthatták el és a fekvőbeteg intézmények átalakítása ugyancsak jelentős mértékben hozzájárult a feladatrendszer átalakításához. Az adósságkonszolidáció több lépésben zajlott le.⁵² Része volt a folyamatnak a megyei önkormányzatok konszolidációja a *2011. évi*

⁴⁹ Beszámoló a Békés Megyei Kormányhivatal 2014. évi tevékenységéről. 7. Elérhető: www.kormanyhivatal.hu/download/d/6f/d1000/2014%20%C3%A9vi%20besz%C3%A1mol%C3%B3%2028B%C3%89MKH%29.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 01. 15.).

⁵⁰ A Békés Megyei Kormányhivatal beszámolójából az derül ki, hogy 2014-ben mindösszesen 16 ilyen adatszolgáltatás érkezett be, ezek mindegyikét engedélyezésre javasolta a hivatal.

⁵¹ Dr. Fazakasné dr. Veszprémy Annával készített mélyinterjú.

⁵² Lentner Csaba: A magyar önkormányzatok adósságkonszolidációja. Pénzügyi Szemle 2014/3. 330-344. és Kecső Gábor: A helyi önkormányzatok pénzügyi jogállása. A jogállást meghatározó jogintézmények modelljei a bevételi oldalon. Budapest, Eötvös Kiadó, 2016. 427-439.

CLIV. törvény által a megyei önkormányzatok konszolidációjáról, majd a megyei önkormányzati intézmények és a Fővárosi Önkormányzat egyes egészségügyi intézményeinek átvételéről határoztak. A települési önkormányzatok vonatkozásában elsőként **a 1540/2012. (XII. 4.) Korm. határozattal** döntöttek a helyi önkormányzatok adósságállományának részleges konszolidációjáról az 5000 fő alatti települések vonatkozásában, míg az 5000 fő feletti települések esetében **a Magyarország 2013. évi központi költségvetéséről szóló 2012. évi CCIV. törvény** 72-76. § tartalmazta a szabályokat. Utolsó lépésben pedig a városok következtek, amelyek esetében **a helyi önkormányzatok 2014. évi adósságkonszolidációjáról szóló 1808/2013. (XI. 12.) Korm. határozat** döntött a konszolidációról.

Az Állami Számvevőszék elemzése szerint összességében az adósságkonszolidáció hatására a helyi önkormányzatok adósságállománya 86%-kal csökkent a 2009. év végi 1443,7 Mrd Ft-ról a 2016. év végére, 208,7 Mrd Ft. összegre. A fent említett intézkedések összességében új helyzetet teremtettek, ami abban is manifesztálódott, hogy az intézkedések után hosszabb ideig nem került sor adósságrendezési eljárás kezdeményezésére. 2017-ben azonban valami megfordult, amikor Szakoly – érdemben⁵³ - elsőként került ismét ilyen helyzetbe, majd sorra következtek más települések.⁵⁴

Hazai adósságrendezési eljárások 2014-et követően:

Település neve	Az adósságrendezés elrendelés ⁵⁵	Az adósságrendezés befejezése
Verseg	2015. február 25.	2019. március 12.
Szakoly	2017. február 14.	2018. február 1.
Litke	2018. január 8. ⁵⁶	2019. szeptember 3
Csanádpalota	2018. január 25. ⁵⁷	2018. május 25.
Szenteagát	(2018. március 23.) 2018. június 7.	2019. május 28.
Olasz	(2018. június 19.) 2018. július 5.	2019. január 7.
Pilisjászfalu	(2019. május 6.) 2019. július 18	2021. július 21.
Hásságy	(2020. január 28.) 2020. február 17.	2020. június 11. (nem volt nyilvántartásba vett hitelező)

⁵³ Időrendben Verseg Község került ismét adósságrendezés alá, azonban az ÁSZ jelentése is kiemelte, hogy Verseg esetében a korábbi adósságrendezési eljárás során a pénzügyi gondnok, továbbá a polgármester és a jegyző nem szabályszerű feladatellátása okozta, hogy valójában a fizetőképesség nem állt helyre. Így ez az eljárás gyakorlatilag a korábbi eljárás közvetlen folytatásaként kezelhető.

Lásd Állami Számvevőszék: Jelentés Önkormányzati adósságrendezés ellenőrzése Verseg Község Önkormányzata adósságrendezési eljárásának ellenőrzése 2016.

Elérhető: <https://www.asz.hu/dokumentumok/16205.pdf> 5.

⁵⁴ Állami Számvevőszék: Eléri-e célját az önkormányzati adósságrendezés? 2018. Elérhető: https://www.asz.hu/dokumentumok/adossagrendezes_elemzes.pdf 4.

⁵⁵ A Har. tv. 4. § (1) bekezdése, illetve 2024. július 1-től hatályos (1a) bekezdése alapján az eljárás kezdő időpontja az a nap, amelyen a kérelem a bírósághoz érkezik, de a legtöbb esetben bíróságok a felszámolási eljárásokhoz hasonlóan a közzététel időpontját tüntetik fel. Például Pécsi Törvényszék 5.Apk.1/2018/10. számú végzése vagy Szegedi Törvényszék 10.Apk.1/2018/5. számú végzése, így jelen táblázatban is vegyesen szerepelnek ezen időpontok.

⁵⁶ Csak a befejező végzés szerepel a cégközlöny.gov.hu adatbázisban.

⁵⁷ A Szegedi Törvényszék 10.Apk.1/2018/5. számú végzése szerint a adósságrendezés megindításának időpontja a végzés Cégközlönyben való megjelenésének napja, ami viszont 2018. február 12.

Tiszatenyő	(2020. március 6.) 2020. április 6	2022. április 12.
Olasz	(2020. december 28.) 2020. december 30.	2021. június 8.
Település neve	Az adósságrendezés elrendelés⁵⁸	Az adósságrendezés befejezése
Hugyag	(2022. május 2.) 2022. május 19.	2023. november 29.
Váckisújfalu	(2023. február 16.) 2023. március 22.	2023. december 4.
Mánd	(2023. szeptember 21.) 2023. november 22.	2024. július 25.
Hugyag	(2024. február 1.) 2024. február 19	2025. január 8.
Versend	(2024. július 24.) 2024. augusztus 2.	
Fulókércs	(2024. október 11.) 2024. november 19.	
Ambrózfalva	(2024. október 2.) 2024. december 2.	
Balmazújváros	<i>(2024. augusztusban benyújtott kérelem, de a kézirat lezárásakor még nincs jogerős elrendelés)</i>	

1. számú táblázat (saját készítés)⁵⁹

A táblázat alapján látható, hogy annak ellenére, hogy az adósságkonszolidációt követően hosszú ideig azt várták, hogy az adósságrendezési eljárások megszűnnek, ezek valójában lassan – Verseg kivételes esetét leszámítva - a 2017-es évtől megindultak és a 2018-as évtől az évi 3-4-5 eljárás szintjén stabilizálódtak. Ez alól kivétel volt a 2021-es év és a 2019-es év. Az eljárások során kiemelendő, hogy a 17 eljárásból két település is duplázott ebben az időszakban: Olasz és Hugyag település igen rövid időn belül kétszer is adósságrendezés alá került. A két eljárás közötti igen rövid időtartam alapján az is következtethető, hogy a szabályozás hiányosságai (hitelezők bejelentkezése nem jogvesztő) komoly probléma, hiszen ilyen rövid idő alatt nehezen halmozható fel ismét tartozás, illetve a másik ok a reorganizációs program be nem tartása, illetve adott esetben megvalósíthatatlansága.

A balmazújvárosi példa azért sajátos, mivel ezen település esetében a törvényességi felügyeleti eljárás folyamatosan tárt fel jogszabálysértéseket, amely miatt több eljárás is indult a Kúrián, de emellett az ÁSZ is vizsgálatot folytatott. Ez utóbbi kimutatta, hogy a település 2021-2023 között folyószámlahiteleket vet fel a likviditási problémák elhárítására, amelyeket (sem a

⁵⁸ A Har. tv. 4. § (1) bekezdése, illetve 2024. július 1-től hatályos (1a) bekezdése alapján az eljárás kezdő időpontja az a nap, amelyen a kérelem a bírósághoz érkezik, de a legtöbb esetben bíróságok a felszámolási eljárásokhoz hasonlóan a közzététel időpontját tüntetik fel. Például Pécsi Törvényszék 5.Apk.1/2018/10. számú végzése vagy Szegedi Törvényszék 10.Apk.1/2018/5. számú végzése, így jelen táblázatban is vegyesen szerepelnek ezen időpontok.

⁵⁹ A táblázat adatai a cegkozlony.hu oldalról származnak, amely esetében a fejezetek szerinti kereső (<https://cegkozlony.hu/kereses>) nem ad lehetőséget arra, hogy időszakra vonatkozzon a keresés, csak konkrét naptári nap alapján lehet keresni, így a keresés módszertana az volt, hogy abc-rendben kerestem az egyes önkormányzatok nevére.

felvételt, sem a törlesztést) a jogszabályi előírások ellenére sem a számviteli nyilvántartásokban és a beszámolóokban nem mutattak ki 2021-2023-ban, majd 2024-ben pedig már a képviselő-testület nem szavazta meg a hitelfelvételt.⁶⁰

Az eset jól jelzi, hogy egy folyamatos és gondos törvényességi felügyelet során sem kerülhető el az adósságrendezési eljárást keletkeztető helyzet, hiszen a kormányhivatal jelenleg sem rendelkezik hatékony eszközökkel a pénzügyi problémák elhárítására és vizsgálatára és az ÁSZ ellenőrzése is valójában csak valós pénzügyi helyzet feltárása alkalmas.

5.2. Az adósságrendezések tapasztalatai

Az Állami Számvevőszék 2016-2017-ben utóellenőrzéseket folytatott és 14 jelentést hozott nyilvánosságra a korábban adósságrendezési eljárást lefolytatott önkormányzatoknál. A jelentések kapcsán az ÁSZ arra is felhívta a figyelmet, hogy a kiválasztási mechanizmus nem a reprezentativitás szempontjait vette figyelembe, hanem kockázati alapú volt, így általános következtetések levonására csak korlátozottan alkalmas. Figyelemmel azonban arra, hogy a jelentések egy része kifejezetten a feladatellátás szabálytalanságát tárta fel tényleges pénzügyi nehézségek mellett - vagy egyes esetekben helyett - így felmerülhet, hogy szorosabb kontroll esetén elkerülhető lett volna-e az adósságrendezés.

Az utóellenőrzések alapján az azonban megállapítható volt, hogy egyes hitelezői igényeket nem elégítettek ki, amely alapján arra lehet következtetni, hogy az érintett önkormányzatok fizetőképessége rövidtávon sem állt helyre. Ennek egyik okát az ÁSZ abban látta, hogy a reorganizációs program elkészítése az adott önkormányzatok esetében csupán egy kötelezően ellátandó formális feladat volt, semmit valós terv a fizetőképesség helyreállítására, és a pénzügyi gondnok is feladatellátási hiányosságokkal küzdött. Mindennek alapján az ÁSZ azt javasolta, hogy az adósságrendezési eljárásban résztvevők tevékenységét is szükséges lenne kontroll alá vonni, emiatt „indokolt a törvényességi felügyelet célzottabbá tétele”⁶¹.

A további javaslatok megalapozása érdekében az ÁSZ áttekintette, hogy mely önkormányzatok rendelkeztek a 2012-2016 közötti időszakban 60, illetve 90 napon túl lejárt tartozással, amely esetében a helyi önkormányzatok adósságrendezési eljárásáról szóló 1996. évi XXV. törvény (a továbbiakban: Har. tv.) 5. § (2) bekezdése alapján kötelező lett volna megindítani az eljárást. Az eredmények alapján mindösszesen 675 önkormányzat rendelkezett ilyennel, azonban ezek egyike sem indított eljárást. Az okok között a következők szerepeltek:

- egyeztettek a hitelezőkkel 48%
- vitatott követelés volt 22%
- EU-s pályázati kifizetés ütemezése okozta a nehézségeket 18%
- csekély összegű volt a tartozás (6%)
- adminisztratív hiba folytán szerepelt a beszámolóban lejárt tartozás 6%⁶²

További problémaként jelezte az ÁSZ, hogy a törvény alapján hiába van határidő a hitelezői igények bejelentésére, azok elmulasztásának voltaképpen nincs szankciója (ellentétben a felszámolási eljárással), hiszen az adósságrendezési eljárás lezárását követő 2 évig még érvényesíthetők a tartozások, amely miatt az adósságállomány egy része fennmarad, amely ráadásul meglehetősen számottevő része volt - a kétharmada - a vizsgált önkormányzatok

⁶⁰ Állami Számvevőszék: JELENTÉS Az önkormányzatok működésének és gazdálkodásának ellenőrzése Balmazújváros Város Önkormányzata, 2024. Elérhető: <https://www.asz.hu/jelentesek>

⁶¹ Állami Számvevőszék 2018, i. m. 5.

⁶² Állami Számvevőszék: 2018, i. m. 8.

esetében⁶³. Ez utóbbi szabály különösen érthetetlen, hogy miért került bele a jogszabályba, hiszen a felszámolási eljárások során is létezik szabály a hitelezői igények végső és jogvesztő határidejű bejelentésére. Figyelemmel az egyezségkötések természetére és arra, hogy az egyezség során a hitelezők nem kapnak jellemzően teljes kielégítést, így valójában a hitelezőknek nem is érte meg bejelentkezni, hiszen az adósságrendezés lezárultát követően ismét reményük lehetett a teljes megtérülésre. Ez a felszámolási eljárásokhoz képest indokolatlan különbségtétel nagy mértékben akadályozta az adósságrendezési eljárások sikeres lezárását összehasonlítva egy általános, gazdasági társaságokkal kapcsolatos Cstv. szerinti felszámolási eljárással. Az eljárás értelemszerűen jelentős eltéréssel rendelkezik a Cstv.-hez képest, hiszen míg a felszámolási eljárás során az eljárás egyezség hiányában az adós megszűnésével fejeződik be és a hitelezők érdeke tekinthető elsődlegesnek, addig a helyi önkormányzat esetében megszűnésről nem beszélhetünk, miközben egyensúlyozni szükséges a hitelezők és az önkormányzat érdekei között. De míg a felszámolási eljárásban jól működő szabály, hogy a hitelezők bejelentkezésének jogvesztő határideje van, így a felszámolási eljárás közzétételétől számított 180 napon túl már nincs lehetőség hitelezői igénybejelentésre. Mindez a bírósági gyakorlat alapján még akkor is így van, ha a felek között peres eljárás van folyamatban⁶⁴, a formális hitelezői igénybejelentés hiányában az igényérvényesítés lehetősége elvész.

Mindez lehetőséget ad arra, hogy a hitelezőket megfelelően számba vegyék, az igényeket visszaigazolják és az eljárás során meghatározható, kiszámíthatóan kalkulálható adósságállománnyal számoljanak. Egy egyezségi eljárás során az egyezségkötésben értelemszerűen csak a bejelentkezett hitelezők vehetnek részt, akik között kényszeregyezés – ez utóbbi az Har. tv. 23. § (5) bekezdése is biztosítja - van, így többségi döntés esetén az egyet nem értő hitelezőkre is kiterjed az eljárás hatálya, miközben az eljárásba be nem jelentkezett hitelezők bizonyosan semmilyen megtérülést nem remélhetnek, a bejelentkezettek pedig a jóváhagyott egyezségi rendelkezései alapján.

A szabályozási hiátus nyilvánvaló következménye lehetett, hogy az érintett önkormányzatok fizetőképessége csak az adósság rendezést követő két évben javult, majd a harmadik évben ismételten romlott. Figyelembe véve azt is, hogy az adatok szerint az adósságrendezési eljárások 46%-ánál nem történt meg a hitelezői igények maradéktalan kielégítése, így voltaképpen maguk a hitelezők is ellenérdekeltté váltak a be nem jelentésben, hiszen a bejelentést tevő hitelezőkre a kényszeregyezés szabályait kell alkalmazni, amely részleges megtérülést jelent jellemzően, addig a be nem jelentett hitelezők egyénileg hozzájuthatnak akár 100%-os megtérüléshez is abban az esetben, ha még nem következett be ismét a fizetéképtelenséggel járó helyzet.

Hasonlóan hitelezőknek kedvező szabály volt, hogy míg a hitelező az elutasított követelést perben érvényesíthette, addig a pénzügyi gondnok által visszaigazolt vitatott hitelezői igény miatt az önkormányzat nem fordulhatott bírósághoz, ami szabály nem a közpénzügyek védelmét szolgálta.

⁶³ Állami Számvevőszék: 2018, i. m. 10.

⁶⁴ „A pénzkövetelésre tekintettel korábban indított eljárások azonban nem mentesítik a hitelezőt az igényének felszámolásban való bejelentése alól, akkor sem, ha a felszámolónak az eljárásban való részvétel folytán tudomása van az adott igényről.” Csöke Andrea – Muzsalyi Róbert: Nagykommentár a csődeljárásról és a felszámolási eljárásról szóló 1991. évi XLIX. törvényhez. Wolters Kluwer online jogtár.

AZ ÁSZ tanulmánya rámutatott továbbá a pénzügyi gondnokok által elkövetett mulasztásokra is⁶⁵, így arra, hogy egyes esetekben elmaradt a kötelezettségvállalások és kifizetések ellenjegyzése, a költségvetést érintő előterjesztések véleményezése, így azok több esetben szabálytalan kiadásokat tartalmaztak, például felhalmozási kiadásokat vagy önként vállalt feladatokra vonatkozó előirányzatokat. Emellett a követelések behajtása is hiányos maradt. A pénzügyi gondnok fontos feladata emellett az adósságrendezési eljárás megindításához vezető okok feltárása, amely ugyancsak több esetben elmaradt formálisan, hiszen a Har. tv. nem írta elő korábban azoknak az írásba foglalását, így a feladat konkrét elvégzése és annak alapossága nehezen kérhető számon. További problémaként jelezte az ÁSZ, hogy egyezség esetén a bíróságok általában tartalmi szempontból nem vizsgálták a reorganizációs programot, csupán annak meglétét, amely azonban vélhetően annak is betudható, hogy **a csődeljárásról és felszámolási eljárásról szóló 1991. évi XLIX. tv.** (a továbbiakban: *Cstv.*) szerinti eljárások kapcsán is jellemzően ez a gyakorlat.

Az ÁSZ 2024-re vonatkozóan egy általános pénzügyi helyzetelemzést is készített⁶⁶, amelynek adatforrását a települési önkormányzatok és költségvetési szerveik időszaki költségvetési jelentései és az időszaki mérlegjelentésének összevont adatai jelentették. Ezen elemzés alapvetően matematikai elemzéseken alapulva mutat ki egyes tendenciákat, ugyanakkor a dolgok természetéből fakadóan nem alkalmas arra, hogy feltárja sem az egyes önkormányzatok problémáit, de eleve azt sem, hogy ha a kapott adatsor téves, vagy nem valós. Holott ha mindezt összevetjük az egyes településekre – különösen például Húgyag⁶⁷ vagy Balmazújváros - vonatkozó célvizsgálati jelentésekkel, akkor egyértelművé válik, hogy a problémák egy részét a helytelen nem a jogszabályoknak megfelelő vagy nem a valóságot tükröző könyvvezetés jelenti, amely alkalmas lehet a problémák elfedésére is. Az egyediesített célvizsgálati jelentések ezen anomáliák kimutatására már alkalmasak, azonban a települések mindegyike kapcsán nincs kapacitás ilyen ellenőrzés végzésére az ÁSZ által. Az egyedi interjúk alapján – Szakoly vagy Balmazújváros – ugyancsak az tárható fel, hogy a nem megfelelő könyvelés jelentős szerepet játszott az adósságrendezésre vezető okok kialakulásában. Ugyancsak Balmazújváros példája mutat rá arra is, hogy ezen hiányosságokat önmagában a törvényességi felügyelet sem képes kiküszöbölni, hiszen az nem alkalmas a könyvelés összevetésére a valós állapottal.

A változtatási igény minden bizonnyal a jogalkotóban is megérett. Ennek egyik lépése **a helyi önkormányzatok adósságrendezési eljárásával összefüggő törvények módosításáról szóló 2023. évi CXIV. törvény** volt, amely azonban nemcsak az adósságrendezési eljárás szabályait alakította át, de az **az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény** (a továbbiakban: *Áht.*) szabályanyagát is kibővítette a költségvetési biztos intézményének a megteremtésével. A biztos kirendelésére a 2024. júliustól hatályba lépett szabályok alapján két esetben kerülhet sor:

- ha a helyi önkormányzat a költségvetési év hatodik hónapjáról, a kilencedik hónapjáról és a tizenkettedik hónapjáról szóló időközi költségvetési jelentés közlő kettőt a jogszabályi határidőt követő 30 napon belül nem teljesíti, vagy az időközi

⁶⁵ Állami Számvevőszék 2018, i. m. 5-12. De különösen érdekes a Verseg Községgel kapcsolatos jelentés, amelyhez hozzáfűzve megtalálható a pénzügyi gondnok válasza az ÁSZ észrevételeire. Lásd 1. sz. függelék <https://www.asz.hu/dokumentumok/16205.pdf>

⁶⁶ Állami Számvevőszék: Elemzés a települési önkormányzatok 2024. III. negyedév végi pénzügyi helyzetét jellemző főbb adatok, 2024.

Elérhető: https://www.asz.hu/dokumentumok/Elemzes_onk_2024_III_pu_helyzet.pdf

⁶⁷ Állami Számvevőszék: JELENTÉS Az önkormányzatok gazdálkodásának célvizsgálata Az önkormányzatok ellenőrzése – a pénzforgalomban megjelenő kiadások teljesítésének és elszámolásának megfelelése Húgyag Község Önkormányzata 2025. Elérhető: <https://www.asz.hu/jelentesek>

mérlegjelentés alapján a 90 napon túl lejárt kötelezettségek összege meghaladja a helyi önkormányzat tárgyévet megelőző évi költségvetési bevételének 30%-át,

- az adósságrendezési eljárás jogerős befejezését követő 24 hónap időtartamra, ha a helyi önkormányzattal szemben adósságrendezési eljárás indult.⁶⁸

Az első esetben mérlegelésen alapul a költségvetési biztos kijelölése és 12 hónap időtartamra vonatkozhat, míg a második esetben kötelező. Az második – kötelező - esetkör indokoltága a 2015 után ténylegesen bekövetkezett adósságrendezési eljárások alapján is igazolható, hiszen a felsorolt viszonylag kis számú eset közül kettő olyan település is volt, amely esetében igen rövid idő alatt ismét elrendelték az adósságrendezést: Húgyag település esetén néhány hónapon belül, míg Olasz Község Önkormányzata esetében ugyancsak két éven belül. A másik esetkör kapcsán azonban – amennyiben a jogszabályt jelen szövegezéssel fogadják el - érezhetően a gyakorlatra marad annak kidolgozása, hogy pontosan milyen esetkörök vagy mutatók alapján dönt úgy a kincstár, hogy kirendeli a biztost.

A törvény sok más törvény mellett az adósságrendezés szabályanyagát is módosította. Ennek egyik lényeges pontja volt, hogy a Har. tv. módosított 7. §-a alapján a hitelezők csak az adósságrendezési eljárásban érvényesíthetik a követelésüket, amely alól az egyetlen kivétel, ha az önkormányzati csődbiztos nem értesítette arról, hogy be kell jelentkezni, akkor lehet még 2 évig érvényesíteni. A jogalkotó tehát egyértelműen figyelembe vett az ÁSZ elemzésében kimutatott adatokat is, a hitelezői igénybejelentés határidejét főszabály szerint jogvesztővé tette ezzel elejét véve annak, hogy a hitelezők egy sikeres egyezség után jelentkezve ismét adósságrendezésre okot adó helyzetbe sodorják a helyi önkormányzatot. Mivel az 2014-es évet követően elrendelt adósságrendezési eljárások jelentős részben egyezséggel zárulnak, így különösen nagy jelentősége van ezen jogvesztő határidő bevezetésének.

A módosítás továbbá felértékelte a korábbi pénzügyi gondnok – módosítás után önkormányzati csődbiztos munkáját – is. A csődbiztost az új szabályok alapján a kormányhivatalok jelölik ki, amely annyiban bizonyosan üdvözlendő, hogy a korábban kijelölt felszámoló szervezetek számára az önkormányzati adósságrendezés jellemzően terhet jelentett részben a szabályok jelentősen eltérő jellege, részben a koncepcionálisan más eljárás miatt, amelyhez hozzájárult, hogy a felszámolók jellemzően a gazdasági társaságok gazdálkodásával kapcsolatos szabályokban voltak jártasok és kevésbé ismerték a helyi önkormányzati működés sajátosságait.

A 2024-ben hatályba lépett módosítások tehát több szempontból más helyzetet teremtettek, azonban a jogalkotó a 2025. márciusban társadalmi vitára bocsátott jogszabálytervezet csomag⁶⁹ alapján sokkal erősebb kontrollt kívánt a helyi önkormányzatok pénzügyei felett és amely a Magyar Államkincstár szerepkörét még tovább kiterjesztené.⁷⁰

A törvénycsomag az önkormányzati költségvetési biztos intézményének eddig létező egy fakultatív és egy kötelező esetköröket bővítené tovább a kötelező esetköröket háromra növelve, míg a fakultatív lehetőségek körét kettőre emelve. A kötelező elrendelés körébe kerülne be az az eset is, hogy a költségvetési biztos kijelölését a helyi önkormányzat képviselő-testülete felhatalmazása alapján a polgármester kéri, továbbá ha az önkormányzat vagy annak legalább

⁶⁸ Áht. 39/A. § (1) bekezdés.

⁶⁹ A helyi önkormányzatok pénzügyi stabilitását szolgáló egyes törvények, valamint a számviteli törvény módosításáról szóló törvénytervezet.

Elérhető:<https://cdn.kormany.hu/uploads/document/4/47/47c/47c5898b8bbbd56e32c6b055bda214b46381fb53.pdf>

⁷⁰ A törvényjavaslat benyújtása a kézirat lezárásáig nem történt meg.

többségi tulajdonában álló gazdasági társasága, vagy az ilyen gazdasági társaság legalább többségi tulajdonában álló gazdasági társasága előzetes kormányzati engedélyhez kötött működési célú adósságot keletkeztető ügyletet keletkeztet. A fakultatív lehetőséget teremtene meg továbbá a települési önkormányzat súlyos, romló pénzügyi, gazdasági helyzete esetén. A megoldási lehetőségek közül különösen nagy mozgásteret biztosít az utolsó, amely súlyos és romló pénzügyi helyzet esetén is lehetőséget adna a biztos kijelölésére, azt is figyelembe véve, hogy a biztos meglehetősen nagy pénzügyi mozgástérrel rendelkezik, így a helyi önkormányzati autonómia gyakorlását közvetlenül érintené.

A módosítás alapján látható, hogy a megoldási javaslat részben egy olyan megoldást vezetne be, amely a rendelet pótlásához hasonlóan az eszközök között szélső értéket képviselne. A nemzetközi eszközök között ez valójában az egyik legerősebb eszközt jelentené. Másrészt a kormányhivatali és kincstári jogkörök kiterjesztése miatt valójában egy osztott törvényességi felügyelet alakulna ki, amelynek normatív lábát továbbra is a kormányhivatal gyakorolná, míg a pénzügyi kontrollt a kincstár, illetve a két szerv együttműködése biztosítaná.

6. Konklúziók, de lege ferenda javaslatok megfogalmazása

A törvényességi felügyelet 2012 utáni alakulását vizsgálva megállapítható, hogy a pénzügyi jellegű jogsértéseket leszámítva a törvényességi felügyelet gyors és hatékony eszközt biztosít a jogsértések orvoslására. Az eltelt időszak alatt továbbfejlesztett elektronikus lehetőségek - mint például a *LocLex alkalmazás* - különösen felgyorsították a megoldáskeresést és a jogsértések feltárását.

A kormányhivatali beszámolók alapján a szakmai segítségnyújtás egyre növekvő számban alkalmazható, amely különösen alkalmas arra, hogy az általános, főleg jogalkotással kapcsolatos kisebb súlyú és nem szándékos jogszabálysértéseket kiküszöbölje, amelyek a jogsértések jelentős hányadát teszik ki. Ezekben az esetekben mellőzhető a törvényességi felhívás kiadása és a felügyeleti eljárás tényleges megindítása. Bár a személyes beszámolók alapján a COVID időszaka törést jelentett a személyes kapcsolattartásban, ami a szakmai segítségnyújtás egyik fő pillérét jelenti,⁷¹ a járványveszély elmúltával és főleg az elektronikus lehetőségek fejlesztésével új lehetőségek nyíltak, amely tovább erősítették ezen soft law eszköz alkalmazását, amely egyértelműen a prevenció irányába tolt el a jogalkalmazást.

Ugyan a törvényességi felügyelet alapvetően erőteljesebb és hatékonyabb eszközöket kínál, a beszámolók és interjúk alapján látható, hogy a kormányhivatalok mégsem ezt az erőt használják ki, hanem nagy hangsúlyt fektetnek a prevenció tevékenységre, amely által a törvényességi felhívások, illetve megindult eljárások száma is minimálisra szorítható vissza. Különösen a kisebb települések, illetve kisebb létszámú hivatalok esetében jelent mindez nemcsak közvetlen prevenció hatást, hanem jelentős segítséget, ahol a hivatalban nem tudnak jogi végzettségű személyt alkalmazni vagy gyakran változik a jegyző személye, illetve olyan jegyző kerül a tisztségébe, aki nem bír jelentősebb közigazgatási tapasztalattal vagy a jegyző hosszabb távollét után tér vissza. Az eszközök közé tartozik a jogszabályfigyelés, a jegyzői értekezletek szervezése, az egyedi ügyekben tartott szakmai konzultációk, a személyes egyeztetés

⁷¹ Lásd Beszámoló a Békés Megyei Kormányhivatal 2013. évi tevékenységéről, 10–11., Beszámoló a Békés Megyei Kormányhivatal 2014. évi tevékenységéről, 9., Beszámoló a Békés Megyei Kormányhivatal 2015. évi tevékenységéről, 12–13.

lehetősége, vagy az írásbeli szakmai vélemények, körlevelek, szakmai tájékoztató kiadványok.⁷²

Ugyanakkor ezen eszközök hatékonyságát egyértelműen az biztosítja, hogy mögöttes szabályanyagként rendelkezésre áll a törvényességi felügyelet szervezeti és jogalkotási kérdésekben hatékony eszközrendszere, és a folyamatos felügyelet biztosítása. Emellett azonban az utóbbi időszakig csaknem változatlanok maradtak a felügyelet alól kivett területek, amelyek esetében az eszközök között annyi szerepel, hogy más szerv előtt eljárása kezdeményezhető. Bár nem kifejezetten kivett, de sajátosan hiányos terület volt eddig a pénzügyi rész is, hiszen ebben az esetben is elsősorban más szerv, tehát az Állami Számvevőszék vagy a Magyar Államkincstár eljárása kezdeményezhető, azonban a helyzet annyiban is speciális, hogy ezen esetben önmagában a jogszabályok, jegyzőkönyvek alapján nem is feltétlenül tárható fel a jogsértés a felmerülésekor, csak egy olyan időpillanatban, amikor már meglehetősen súlyos a válság. Továbbra is egyet kell értenünk tehát azzal a – bevezetésben már idézett - megállapítással, hogy a felügyelet hiányos.

Az adósságrendezés konkrét okai nem minden esetben vezethetők vissza tényleges gazdasági nehézségekre. Ez különösen igaz volt a 2014-2020 közötti időszakra, amikor az adósságkonszolidáció utáni, de még a COVID előtti időszakot vizsgáljuk. Mégis az adatok alapján látható, hogy az adósságrendezéshez vezető helyzet nem volt mindig elkerülhető. A konkrét okok között legtöbbször vagy a gazdálkodás szabálytalanságát láthatjuk vagy a korábbi szabályozás hiányosságaiból eredő anomáliákat, mint a korábbi hitelezők jelentkezése vagy a reorganizációs program elnagyoltsága és a pénzügyi gondnok feladatellátási hiányosságai, amelyek ismételt eljárásokhoz vezettek. Ezeket a 2024-ben elfogadott változások kiküszöbölték. Az ismételt eljárások mellett azonban lényeges tényező, amikor az önkormányzati szervek feladatellátási hiányosságai vezetnek adósságrendezéshez, amely helyzetet – ha nem manifesztálódnak olyan körülményben, amely törvényességi felhívás alapja lehet -, akkor a kormányhivatalok a kincstári ellenőrzés kezdeményezésén kívül tehetetlenül szemlélnek.

A kockázatalapú jelzőszabályok folytonos szigorítása, mint az adósságrendezés kötelező esetköreinek elrendelése – mindezeket képes volt részben kezelni, de nem azokban az esetekben, amikor a könyvelésben sem mutathatók ki a hiányok. Erre lehet eszköz további preventív eszközök bevezetése, mint amilyen a költségvetési gondnok mérlegelési jogkörben való kijelölése. Az azonban, hogy a gyakorlatban ez milyen hatást vált ki, már sok múlik az alkalmazáson és a gyakorlati tapasztalatokon.

Ugyan az adósságrendezési eljárás és az azzal összefüggő más szabályok 2024-ben történt módosítása arra alkalmas volt, hogy az adósságrendezési eljárásban rejlő anomáliákat kiküszöböljék, így különösen például a jogvesztő határidő bevezetésével a hitelezők bejelentkezése kapcsán, de a megváltozott szabályok – különösen a költségvetési biztos alkalmazásával - prevencióra csak korlátozottan alkalmasak és inkább csak elmozdulást jelentettek a prevenció megvalósítása felé. A szabályok módosítása során azonban összességében figyelembe vették az ÁSZ által megfogalmazott felvetések jelentős részét.⁷³

A kifejezetten preventív intézkedésekre a nemzetközi példákat tekintve is számos megoldást lehetne alkalmazni, azzal együtt, hogy az ÁSZ ugyanakkor jelenlegi kapacitásai alapján nem

⁷² Beszámoló a Fejér Megyei Kormányhivatal 2013. évi tevékenységéről, 13–14. vagy Beszámoló a Csongrád Megyei Kormányhivatal 2015. évi tevékenységéről, 15.

⁷³ Állami Számvevőszék 2018, i. m. 4.

lehet képes valamennyi helyi önkormányzat állandó kontrolljára, mint ahogyan a törvényességi felügyeletet ellátó szervek sem alkalmasak erre jelenlegi összetételükben. Az egyik ilyen lehetne az a modell, amely a nyilvánosság erejét alkalmazhatná és ezzel megelőzné az ilyen helyzeteket. Ezzel kapcsolatban azonban komoly kérdés, hogy az egyes szereplők mennyiben segíthetnek feltárni a valótlanosságokat, illetve mennyiben képesek átlátni az ilyen helyzeteket. A másik megoldás, ha az állam valamely más – piaci vagy állami – szereplőre bízta ezen könyvelés felügyeletét.

A tanulmány írásának a megkezdésekor még nem volt tudomásom arról, hogy a Kormány társadalmi egyeztetésre bocsátja azt a jogszabálycsomagot, amely a pénzügyi felügyeletet kiterjesztené a költségvetési biztos kijelölésének új esetköreivel. Ezen szabályanyag összességében alkalmas erősebb pénzügyi kontroll biztosítására, azonban a biztos kijelölésének szabályait a mérlegelési jogkör esetén is a mérlegelés további szempontjainak és kritériumainak körülhatárolásával lenne érdemes bővíteni arra is figyelemmel, hogy a biztos meglehetősen széleskörű lehetőséget kap az önkormányzati autonómia korlátozására. Amennyiben a biztos kirendelését párhuzamba állítjuk a rendelet pótlásának szintén szélsőségesen szigorú eszközével, akkor vélelmezhető, hogy ezen eszköz alkalmazására viszonylag ritkán kerül majd sor. Kérdéses, hogy míg a rendelet pótlását megelőzi egy viszonylag hosszabb eljárás, amelynek során a helyi önkormányzatnak bármikor lehetősége van a rendeletet elfogadni és a pótlást megakadályozni, vajon a költségvetési biztos kijelölése mennyiben nyújt majd alkalmat a fokozatosságra.

A nemzetközi példák, de a magyar általános törvényességi felügyelet alapján is a fő eszközrendszer nem az ultima ratio jellegű intézkedések jelentik, hanem a prevenció, amelyet egy megfelelő kapacitással rendelkező szervezet láthat el és amely mögött ott állnak – végső érvként – a legsúlyosabb eszközök is. A törvényességi felügyelet esetében kétségtelenül ilyen a szakmai segítségnyújtás, amely az idők során egyre finomodott és eszközrendszere differenciálódott és lehetőséget nyújt gyors és valódi beavatkozásra is a jogsértés megelőzése érdekében.

Önmagában az Áht. esetleges változásaiból, illetve a jogszabályanyagból nehezen következtethető, hogy a vitára bocsátott változások milyen eredménnyel járnak, járhatnak majd. Amennyiben sikerül megfelelő kapacitással felvértezni a szervezetet és a jó gyakorlatot kidolgozni, akkor akár kedvező változások is elindulhatnak.

Felhasznált irodalom

A helyi önkormányzatok pénzügyi stabilitását szolgáló egyes törvények, valamint a számviteli törvény módosításáról szóló törvénytervezet. Elérhető: <https://cdn.kormany.hu/uploads/document/4/47/47c/47c5898b8bbbd56e32c6b055bda214b46381fb53.pdf>

Állami Számvevőszék Jelentés. Az önkormányzatok működésének és gazdálkodásának ellenőrzése Balmazújváros Város Önkormányzata 2024. Elérhető: <https://www.asz.hu/jelentesek>

Állami Számvevőszék: Az Állami Számvevőszék ellenőrzési alapelvei és módszertana 2024. október Elérhető: https://www.asz.hu/files/Ellenorzesi-alapelvek_modszertan.pdf (2025. 03.01.) 31-32.

Állami Számvevőszék: Elemzés. A települési önkormányzatok 2024. III. negyedév végi pénzügyi helyzetét jellemző főbb adatok, 2024. Elérhető: https://www.asz.hu/dokumentumok/Elemzes_onk_2024_III_pu_helyzet.pdf

Állami Számvevőszék: Eléri-e célját az önkormányzati adósságrendezés? 2018. Elérhető: https://www.asz.hu/dokumentumok/adossagrendezes_elemzes.pdf

Állami Számvevőszék: Jelentés. Az önkormányzatok gazdálkodásának célvizsgálata Az önkormányzatok ellenőrzése – a pénzforgalomban megjelenő kiadások teljesítésének és elszámolásának megfelelése Húgyag Község Önkormányzata 2025. Elérhető: <https://www.asz.hu/jelentesek>

Állami Számvevőszék: Jelentés. Önkormányzati adósságrendezés ellenőrzése Verseg Község Önkormányzata adósságrendezési eljárásának ellenőrzése 2016. Elérhető: <https://www.asz.hu/dokumentumok/16205.pdf>

Árva Zsuzsanna: A helyi önkormányzatok törvényességi felügyelete. In: Árva, Zsuzsanna; Balázs István; Barta Attila, Zákány Judit: Helyi önkormányzati közigazgatás. Debrecen, Debreceni Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, 2024.

Balázs István: A közigazgatás változásairól Magyarországon és Európában a rendszerváltástól napjainkig. DE ÁJK, Debrecen, 2020, 52. Lásd még:

BARABÁS Zoltán et. al.: *Közigazgatási szakvizsga. Önkormányzati igazgatás*. Budapest, Dialóg Campus, 2017.

Barta Attila: A területi államigazgatást érintő 2015. évi integrációs folyamatok. *Új Magyar Közigazgatás*, 8. évf. 2015/3. sz. 14–20.

Barta Attila: *Területi államigazgatás Magyarországon*. Budapest, Gondolat, 2013.

Barta Attila: Quo vadis, felügyeleti ellenőrzés? *KözigazgatásTudomány*, 2022/1. 28–41.

Belügyminisztérium Önkormányzati Munkacsoport: A helyi önkormányzati rendszer fejlesztésének fő irányai. In Csefkó Ferenc szerk.: *A magyar önkormányzati rendszer továbbfejlesztése*. Budapest, Magyar Önkormányzati Szövetségek Társulása. 2001.

Belügyminisztérium: *Vitaanyag a helyi önkormányzati rendszer továbbfejlesztésének irányairól*. 2011., Elérhető: [www.bm.gov.hu/web/portal.nsf/index/950B8E5B10446B5DC1257298002C6FBC/\\$file/vitaanyag.pdf?OpenElement](http://www.bm.gov.hu/web/portal.nsf/index/950B8E5B10446B5DC1257298002C6FBC/$file/vitaanyag.pdf?OpenElement) (A letöltés dátuma: 2015. 04. 15.).

Beszámoló a Békés Megyei Kormányhivatal 2013. évi tevékenységéről Elérhető: www.kormanyhivatal.hu/download/d/6f/d1000/2014%20%20%20%A9vi%20besz%C3%A1mol%C3%B3%20%28B%C3%89MKH%29.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 01. 15.).

Beszámoló a Békés Megyei Kormányhivatal 2014. évi tevékenységéről

Beszámoló a Békés Megyei Kormányhivatal 2015. évi tevékenységéről

Beszámoló a Csongrád-Csanád Vármegyei Kormányhivatal 2022. évi tevékenységéről. Elérhető: https://kormanyhivatalok.hu/system/files/dokumentum/csongrad-csanad/2024-03/cscsvkh_2022_evi_hivatali_beszamolok.pdf

Beszámoló a Csongrád-Csanád Vármegyei Kormányhivatal 2023. évi tevékenységéről. Elérhető: https://kormanyhivatalok.hu/system/files/dokumentum/csongrad-csanad/2024-03/cscsvkh-2023_evi-tevekenysegerol-szolo-osszegzo-beszamolok.pdf

Beszámoló a Fejér Megyei Kormányhivatal 2013. évi tevékenységéről

Beszámoló a Csongrád Megyei Kormányhivatal 2015. évi tevékenységéről

Beszámoló a Veszprém Vármegyei Kormányhivatal 2022. évi tevékenységéről. Elérhető: <http://kormanyhivatalok.hu/system/files/dokumentum/veszprem/2023-03/beszamolok-a-vevkh-2022-evi-tevekenysegerol.pdf>

Csőke Andrea – Muzsalyi Rónbert: Nagykommentár a csőd eljárásról és a felszámolási eljárásról szóló 1991. évi XLIX. törvényhez. Wolters Kluwer online jogtár

Csűrös Gabriella: Az államháztartási ellenőrzés központi kormányzati szinten. In: Horváth M. Tamás–Bordás Péter–Vezendi-Varga Judit (szerk.): *Államháztartási jog és közpénzügyek*.

Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó, 2023. 58–92. Elérhető: <https://dupress.unideb.hu/hu/termek/allamhaztartasi-jog-e-konyv/>

Ebinger, Falk – Geissler, René: Financial Supervision of Local Governments: An Organisational Hurdle. In: René Geissler Gerhard Hammerschmid Christian Raffer (ed.): Local Public Finance An International Comparative Regulatory Perspective, Springer, 2021.

Geissler, R., Wegrich, K. (2021). Fiscal Rules at the Local Level: The Challenge of Enforcement. In: Geissler, R., Hammerschmid, G., Raffer, C. (eds) Local Public Finance. Springer, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-030-67466-3_3

Geissler, René – Wegrich, Kai: Fiscal Rules at the Local Level: The Challenge of Enforcement. In René Geissler Gerhard Hammerschmid Christian Raffer (ed.): Local Public Finance An International Comparative Regulatory Perspective, Springer, 2021.

HOFFMANN István: *Németország közigazgatása*. In: Lőrincz Lajos szerk.: *Közigazgatás az Európai Unió tagállamaiban. Összehasonlító közigazgatási jog*. Budapest, Unió, 2006. <https://www.asz.hu/jelentesek>
https://www.ksh.hu/stadat_files/fo1/hu/fo10007.html

IMRE Miklós – KOI Gyula: Az Egyesült Királyság közigazgatása. In Lőrincz Lajos szerk.: *Közigazgatás az Európai Unió tagállamaiban. Összehasonlító közigazgatási jog*. Budapest, Unió, 2006.

Kaltenbach Jenő: *Az önkormányzati felügyelet*. Szeged, Universum, 1991.

Kecső Gábor: A helyi önkormányzatok pénzügyi jogállása. A jogállást meghatározó jogintézmények modelljei a bevételi oldalon. Budapest, Eötvös Kiadó, 2016.

Lentner Csaba: A magyar önkormányzatok adósságkonszolidációja. *Pénzügyi Szemle* 2014/3. 330-344.

Lőrincz Lajos (szerk.): *Közigazgatás az Európai Unió tagállamaiban. Összehasonlító közigazgatási jog*. Budapest, Unió, 2006.

Lőrincz Lajos: *A közigazgatás alapintézményei*. Budapest, HVG-ORAC. 2010.

Molnár Miklós: Gondolatok a közigazgatás felügyeleti tevékenységének korszerűsítéséről. In Fogarasi József szerk.: *Az irányítás és felügyelet közigazgatási dilemmái: Tanulmányok a közigazgatás továbbfejlesztéséhez*. Budapest, Unió, 1994. 69–72.

Nagy Marianna – Hoffman István szerk. (2012): *A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata*. Budapest, HVG-ORAC.

Patyi András – Szalay Péter – Varga Zs. András: Magyarország alkotmányának szabályozási elvei. Szakértői változat. *Pázmány Law Working Papers*, 31. sz. Elektronikus kiadvány. 2011. Elérhető: <http://plwp.eu/docs/wp/2012/2011-31.pdf> (A letöltés dátuma: 2018. 06. 29.)

Patyi András: Gondolatok a magyar helyi önkormányzati rendszer általános szabályairól. In Szoboszlai – Kiss Katalin – Deli Gergely szerk.: *Tanulmányok a 70 éves Bihari Mihály tiszteletére*. Győr, Universitas-Győr, 2013. 379–395.

René Geissler Gerhard Hammerschmid Christian Raffer (ed.): Local Public Finance An International Comparative Regulatory Perspective, Springer, 2021.

Siket Judit: *A helyi, területi önkormányzatok közigazgatási autonómiája Magyarországon. Történeti és nemzetközi kitekintéssel, figyelemmel a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájára*. PhD-értekezés. 2017. Elektronikus kiadvány. Elérhető: http://doktori.bibl.u-szeged.hu/3950/1/Siket_Judit_ertekezes.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 06. 29.)

Szabó Lajos: *Az önkormányzatok törvényességi ellenőrzésének fejlesztése*, Magyar Közigazgatás, 1993.8, 467-468.

Szente Zoltán: Az Európai Önkormányzati Charta végrehajtásának monitoringja az Európa Tanács gyakorlatában. *Új Magyar Közigazgatás*, 7. évf. 2014/1. sz.