

BERCZIK ÁBEL¹ – KECSKÉS ÁDÁM² – KELEMEN RITA³ – SZILÁGYI HENRIETTA⁴

A HELYI ÖNKORMÁNYZATI ALRENDSZER STABILITÁSA 2002-2020 KÖZÖTT

STABILITY OF THE LOCAL GOVERNMENT SYSTEM BETWEEN 2002 AND 2020

A helyi önkormányzatok az államháztartás egy fontos alrendszerét képezik. Az 1990. és 2010. közötti években az önkormányzatok voltak a polgárokat érintő alapvető közszolgáltatások (közoktatás, egészségügy, szociális ellátás és államigazgatási feladatok) legfőbb letéteményesei. Összefoglalóan megállapítható, hogy az önkormányzatok a számukra kifizetett közszolgáltatásokat magas szinten biztosították. Ugyanakkor a 2000-es évtized közepére, második felére válságjelenségek ütötték fel a fejüket. Számos önkormányzat esetében elfogytak a működésüket addig biztosító tartalékok (pl. a hasznosítható vagyonelemek), és így egyre inkább az eladósodásból származó források képezték az önkormányzati működés egy fontos forrását. A gyorsan növekvő adóssághalmozománya miatt legyengült rendszer immáron nem tudott megbirkózni a 2008-as gazdasági válság kihívásaival. Az önkormányzatok fizetési potenciáljának egyre nagyobb arányú romlása számos helyen immáron a közszolgáltatások biztosítását is veszélyeztette. Emiatt 2010. után a magyar önkormányzatiságot újra kellett definiálni, az önkormányzatok feladat és finanszírozási rendszerét – a korábbi két évtized értékeit megőrizve – meg kellett reformálni, át kellett alakítani. Az alábbiakban – nagyobb szakaszokra tagolva – bemutatásra kerül a helyi önkormányzatok gazdálkodásának elmúlt, közel 20 éve. Az olvasó így hű képet kaphat többek között a finanszírozási és szabályozási változásokról, az önkormányzati költségvetési egyenlegek, valamint az adóssághalmozománya alakulásáról, az adósságkonszolidáció menetéről és az adóssággengedélyezés rendszerének kialakításáról. Ezt követően áttekintésre kerülnek a főbb fejlesztési programok, továbbá szóba kerül az ASP lehetséges szerepe is az önkormányzati gazdálkodás stabilitásának biztosításában.

The local government sector is an important part of public finances. Between 1990 and 2010, municipalities were the main depositors of basic public services (public education, health, social care and public administration) affecting citizens. It can be summarized, that the municipalities provided a high level of public services at local level. However, crisis phenomena emerged in the mid to late 2000s. Many municipalities have run out of financial resources required for operation (such as useable assets) and finally, they became indebted. Due to rapidly growing debt, a weakened system was no longer able to cope with the challenges of the economic crisis in 2008. The increasing deterioration in the payment potential of municipalities put provision of

¹ államháztartási szabályozásért, humán és önkormányzati költségvetésért felelős helyettes államtitkár, Pénzügyminisztérium

² főosztályvezető-helyettes, Önkormányzati Költségvetési Rendszerek Főosztály, Pénzügyminisztérium

³ kormány-főtanácsos, Pénzügyminisztérium, Önkormányzati Költségvetési Rendszerek Főosztálya

⁴ kormányfőtanácsos, Pénzügyminisztérium, Önkormányzati Költségvetési Rendszerek Főosztálya

public services in many areas at risk. For this reason, after 2010, the Hungarian local governmental system had to be redefined, the municipalities' function and the financing system had to be reformed preserving its value accumulated over the previous two decades.

Hereinafter – breakdown into larger sections – the last cc. 20 years of local governments' economy will be presented So the reader can get true information about changes in financing and regulation, local municipal budget balances and debt developments, debt consolidation and elaboration of debt authorization system. Following this section, the major development programs will be reviewed and the possible role of the ASP in ensuring the stability of municipal management will be mentioned.

1. AZ ÖNKORMÁNYZATI ALRENDSZER GAZDASÁGI FOLYAMATAI 2002-2010. ÉVEKBEN

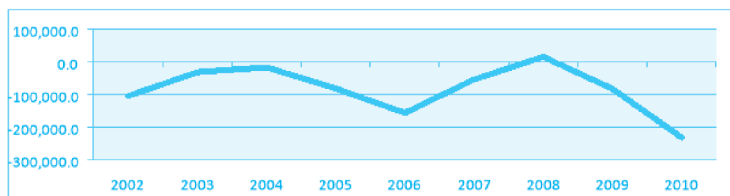
1.1. AZ ALRENDSZER KÖLTSÉGVETÉSI EGYENLEGÉNEK ÉS ADÓSSÁGÁLLOMÁNYÁNAK ALAKULÁSA

A helyi önkormányzati alrendszer gazdálkodását az 1990-es évektől 2010-ig alapvetően az aktuális kormányzatokhoz köthető négyéves periódusok jellemezték. A gyakorlatban ez azt jelentette, hogy miközben a parlamenti választások közötti években az önkormányzatok alapvetően mértékletes gazdálkodást folytattak, a választási időszakokban jelentősen megnövekedtek a felhalmozási kiadásai. A választások után e kiadások újra a „normál” szintre való visszaesést mutatták. Ugyanezt az időszakot vizsgálva a dologi kiadásoknál lassú, de folyamatos emelkedés volt megfigyelhető.

A választási ciklusok a költségvetési mérlegben is jól kirajzolódnak. A legszembetűnőbb változást a költségvetési (pénzforgalmi) egyenlegek hullámvázása mutatja. A 2002., a 2006. és a 2010. években jelentősen elszabadult költségvetési hiány tapasztalható, ami sem a megelőző, sem az azt követő években nem volt jellemző.

1. táblázat A helyi önkormányzati alrendszer éves pénzforgalmi egyenlegei a 2002-2010 évek között
milliárd forintban

2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
-105,0	-31,7	-16,5	-81,4	-156,5	-53,9	15,6	-82,5	-232,0



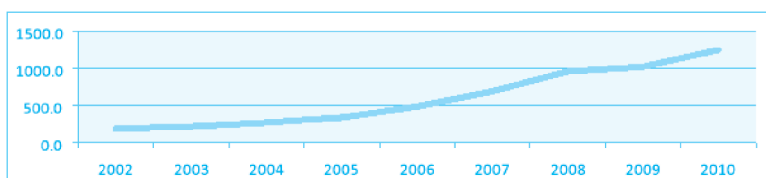
A 2000-es évek második felében az önkormányzatok egy jelentős része a finanszírozási hiányosságoknak, a világgazdasági válságnak, továbbá saját felelőtlenségének köszönhetően olyan adósságspirálba került, hogy felélte saját tartalékait, így egyre többen éltek az adósságkeletkezés lehetőségével. Sokan vettek fel hosszú távú hiteleket, akár a működésük finanszírozására is, valamint egyre többen kezdtek kötvénykibocsátásba. A 2000. évekre jellemző viszonylag stabil pénzügyi háttér ezt lehetővé is tette. A hitelintézetek – ekkor még joggal – kis kockázatú befektetésként tekintettek a helyi önkormányzatokra.

E finanszírozási műveletek hatására azonban az önkormányzatok adósságállománya egyre meredekebb növekedésnek indult, amit alábbi táblázat és grafikon is hűen tükröz. 2009-ben az adósságállomány átlépte az 1000 milliárd forintot, 2010-re pedig elérte az 1 247,5 milliárd forintot. Az eladósodás okairól a következő pontban olvashatunk részletesen.

2. táblázatA helyi önkormányzatok adósságállománya a 2002-2010. évek között

milliárd forintban

2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
191,5	220,8	275,3	342,5	490,1	694,2	958,8	1 022,4	1 247,5



1. 2. AZ ELADÓSODÁS FŐBB OKAI

Az önkormányzatok egy jelentős része a ciklikus kiadási többletek miatt – valamint a feladat és finanszírozási rendszert nem követő gazdálkodás következtében is – működési hiánnyal küzdött. Pénzügyi helyzetük ezért egyre nehezebbé vált az egyes választási évek utáni új ciklusokban, így egyre több hitelre, valamint kötvénykibocsátásra volt szükségük. A hitelfelvétel belül különösen a deviza (CHF és EUR) hitelfelvétel volt kockázatos lépés. A devizában történő hosszú lejáratú önkormányzati kötvénykibocsátás is elharapózott.

Magyarország 2004. május 1-jétől vált az Európai Unió tagjává. Az első tört ciklusban már több milliárd eurónyi támogatásban részesült az ország és így az önkormányzati alrendszer. Az önkormányzatoknak és társulásaiknak az uniós támogatások elnyeréséhez meghatározott százalékban önerőre volt szüksége. Ezt vagy a saját bevételeikből, vagy állami támogatásból, vagy – és sokszor ez volt a jellemző – hitelfelvétellel vagy kötvénykibocsátással oldották meg.

A 2002-2003. években a hosszú lejáratú adósságot – jellemzően hitelt és kötvényt – még kizárólag fejlesztési céllal vették fel, illetve bocsátották ki az önkormányzatok. 2004-től kezdődően azonban a működési hiányt úgy próbálták kordában tartani, hogy bevezették a hosszú lejáratú működési célú hitelfelveleket és kötvénykibocsátásokat. Ez abban az évben még mindössze 0,8 milliárd forint adósságnövekedést jelentett, de nagyságrendje rohamosan nőtt és a 2010. év végére már meghaladta a 60 milliárd forintot.

A kötvénykibocsátások és hitelfelvelekek kezdetben nem okoztak problémát, hiszen a visszafizetések türelmi ideje miatt - elsősorban a kötvényekből eredő tartozásokat - sok esetben csak 4-5 évvel később kellett elkezdni törleszteni, ráadásul viszonylag alacsony kamatlábak mellett. A működésből fakadó pénzügyi gondok mellett ugyancsak problémák adódtak a fejlesztési célú kiadások esetében is.

Ebben az időszakban a működési hiány és a növekvő fejlesztési igények miatti eladósodás megakadályozására nem léteztek konkrét jogszabályi előírások, amik segítségével megakadályozható lett volna az adósságállomány drasztikus növekedése. A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.) 88. § (2) bekezdése egy elég homályos korlátot tartalmazott az adósságállomány

mány összegére az alábbiak szerint: „A helyi önkormányzat adósságot keletkeztető éves kötelezettségvállalásának (hitelfelvételének és járulékainak, valamint kötvénykibocsátásának, garancia- és kezességvállalásának, lízingjének) felső határa a korrigált saját folyó bevétel.”

Ezt sem nyomon követni, sem ellenőrizni nem lehetett. Így 2002-től 2006-ra mintegy 156% kal, 2006-ról 2010-re tovább 154%-kal emelkedett az önkormányzatok adósságállománya.

1. 3. A 2008. ÉVI GAZDASÁGI VILÁGVÁLSÁG HATÁSA AZ ÖNKORMÁNYZATI ALRENDSZERRE

A 2008. évi világgazdasági válság előtti kiegyensúlyozott környezet és a bankok is arra ösztönözték az önkormányzatokat, hogy bátran éljenek a devizaalapú hitelfelvétellel és kötvénykibocsátással, hiszen az olyan stabil devizák, mint az euro vagy svájci frank megbízhatónak minősültek a pénzintézetek számára a forinthez képest, akár hosszú távon is. A válság azonban a magyar gazdaságot is elérte, és ezzel pedig az önkormányzatok adósságkezelését is megrengette. Ennek hatására 2008. év végétől nem csak a törlesztő-részletek lettek magasabbak az egyre emelkedő kamatkiadások miatt, hanem a deviza-átváltásból fakadó költségek is jelentős mértékben emelkedtek. Az önkormányzatok által kifizetett kamatkiadások 2007-ről 2008-ra önmagukban 38,4% kal lettek magasabbak.

A korábbi túlköltekezések következtében eladósodott települések pedig jóval sérülékenyebbek voltak a válság hatásaival szemben másoknál, és ettől kezdve már nyilvánvalóvá vált, hogy az önkormányzati alrendszer önerőből nem tudja megoldani a meredeken romló pénzügyi helyzetét.

Jellemző volt, hogy a létszámcsökkentés, az intézmények összevonása, megszüntetése, átadása mellett a bevételek növelésével, ingatlanok értékesítésével, a társulások feladatellátás előtérbe helyezésével valamint pályázati lehetőségek kihasználásával igyekeztek gazdálkodási egyensúlyukat megőrizni az önkormányzatok. A helyi önkormányzatok 2008. évi gazdálkodásuk során a biztonságos működtetés feltételeinek megteremtését és a likviditás megőrzését igyekeztek szem előtt tartani.

A meghozott intézkedések hatására 2009. évben a kötvénykibocsátások szintje – a megelőző két esztendőben történt élénk kibocsátási gyakorlattal ellentétben – nagyjából visszaállt a korábbi évek szintjére. A 2009. évi kötvénykibocsátások döntően az uniós fejlesztési pályázatokhoz szükséges saját forrást biztosították.

A helyi önkormányzatok gazdasági döntéseiben továbbra is napirenden szerepeltek a „talpon maradást” biztosító intézkedések (létszámcsökkentés, intézmények összevonása, megszüntetése, átszervezése, társulások feladatellátás, ingatlanok értékesítése). A bevételek növelésének ingatlanértékesítésben, adóbevétel növelésben megmutatkozó kényszere főleg az uniós pályázatok önerejének megteremtésében érdekelt, kötvénykibocsátást felvállalni nem tudó önkormányzati kört érintette.

Sajnos azonban a meghozott intézkedések már nem tudták kezelni a kialakult pénzügyi hiányt, mivel a forint árfolyama továbbra is gyenge maradt és jellemzően CHF-ben és EUR ban keletkeztetett adósságnál okozta elsősorban a problémát. Így a 2009. évi mintegy 1 022 milliárd forint bruttó adósságállománynak már több mint 60%-a (!) volt devizaalapú adósság, a rendkívül magas devizaárfolyamok következtében.

2010. év végére a helyi önkormányzatok adósságállománya az évek óta tartó folyamatos emelkedés hatására elérte az 1 247,5 milliárd forintos szintet, ami további 22 %-os növekedést jelentett az előző évhez viszonyítva. Ez volt a helyi önkormányzati adósságállomány legmagasabb értéke.

Az alábbi táblázatban látható, hogy az adósságállomány belső megosztását tekintve közel fele-fele arányban kötvénykibocsátásokból és hitelfelvelelekből állt. Az országos átlagot meghaladó

adósságállomány előző évhez viszonyított növekedése elsősorban a megyei (30,7%) és a fővárosi kerületi (29,9%) önkormányzatoknál volt megfigyelhető. 2010-ben a legnagyobb hitelállománya a fővárosi önkormányzatnak és a kerületeknek, valamint a megyei jogú városoknak volt. A hitelállományon belül főként a rövidlejáratú hitelek összege ugrott meg mintegy 75 milliárd forinttal.

3. táblázat A helyi önkormányzati adósságállomány összetételének változása 2009-2010. között

milliárd forintban

Megnevezés	2009. év	2010. év	Változás
Hosszú lejáratú kötvényállomány	473,5	574,1	100,6
Hosszú lejáratú hitelállomány	410,9	452,4	41,5
Rövid lejáratú hitelek	85,2	160,0	74,8
Váltó	1,8	2,1	0,3
Kötvénykibocsátások köv. évi törlesztő részlete	5,8	15,3	9,4
Hosszú lejáratú hitelek köv. évi törlesztő részlete	45,0	44,0	-2,0
Összesen	1 022,4	1 247,5	225,1

A kötvényállomány nagysága 2010-ben az egyéb (nem megyei jogú) városi önkormányzatoknál volt a legjelentősebb. A kötvénykibocsátások elterjedése főként a halasztott visszafizetési kötelezettséggel, a kötetlenebb felhasználási lehetőségekkel és a közbeszerzési eljárás mellőzésének lehetőségével volt magyarázható.

4. táblázat A helyi önkormányzatok 2010. évi adósságállománya településtípusos bontásban

milliárd forintban

	Főváros és kerületek	Magyei jogú városok	Egyéb városok	Magyei önkormányzatok	Községek	Többcélú kistérségi társulás	Ország összesen
Kötvényállomány	54,3	144,7	236,7	124,3	31,5	0,0	591,4
Hitelállomány	216,0	193,6	145,9	38,8	61,6	0,2	656,1
- ebből: Rövid lejáratú hitelek	11,2	38,9	63,8	25,7	20,4	0,1	160,0
Adósságállomány összesen	270,3	338,3	382,6	163,0	93,1	0,2	1247,5

2. AZ ÖNKORMÁNYZATI ALRENDSZER KONSZOLIDÁLÁSA, VALAMINT KÖLTSÉGVETÉSI EGYENSÚLYÁNAK MEGTEREMTÉSE (2011-2014.)

2.1. AZ ÖNKORMÁNYZATI FELADAT- ÉS FINANSZÍROZÁSI RENDSZER ÚJRADEFINIÁLÁSA

Az Országgyűlés az önkormányzati alrendszer átfogó átalakításának első lépéseként elfogadta a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvényt, az Möt.v.-t. Az ebben lefektetett irányoknak megfelelően a 2012. év elején sor került a megyei önkormányzatok feladatainak újradefiniálására, ezzel párhuzamosan az intézményrendszerük átszabására, és a települési

önkormányzatok feladatrendszere tisztításának elindítására. Ennek megfelelően a következő törvények alapján az önkormányzati közfeladat-ellátás hangsúlyos része került állami fenntartásba:

2012. január 1-jei fordulónappal:

- a megyei önkormányzatok konszolidációjáról, a megyei önkormányzati intézmények és a Fővárosi Önkormányzat egyes egészségügyi intézményeinek átvételéről szóló 2011. évi CLIV. törvény (továbbiakban: Mtv.) értelmében 2011-ben 392,3 milliárd forint kiadást teljesítő, megyei önkormányzati fenntartásban volt költségvetési intézményi kör,
- az Esztergom Város Önkormányzata egyes intézményeinek átvételéről szóló 2011. évi CLXXXVI. törvény értelmében 2011-ben 5,5 milliárd forint kiadást teljesítő, Esztergom Város Önkormányzat fenntartásában volt költségvetési intézményi kör,
- a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény értelmében 2011-ben 44,7 milliárd forint kiadást teljesítő költségvetési intézményként működő helyi önkormányzati hivatásos tűzoltóságok,
- 2012. május 1-jei fordulónappal pedig a települési önkormányzatok fekvőbeteg-szakellátó intézményeinek átvételéről és az átvételhez kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2012. évi XXXVIII. törvény értelmében 81,0 milliárd forint kiadást teljesítő költségvetési intézményként működő városi kórházak

kerültek állami feladatkörbe és fenntartásba.

A 2013. év további gyökeres változást hozott az önkormányzati feladatellátásban, emellett a finanszírozási rendszer alapjait is átalakította. A helyi önkormányzatok által korábban ellátott feladatok jelentős részét január 1-től az állam vette át. E feladatokhoz kapcsolódó átengedett források nagyobb hányada, valamint egyéb feladathoz szorosan nem kapcsolódó támogatások egy része is a központi költségvetéshez került.

Az önkormányzatok hatáskörében megmaradó feladatok esetében elengedhetetlen volt a forrásszabályozás átalakítása is. Ezzel párhuzamosan új finanszírozási struktúra került bevezetésre, amely elszakadt az addigi, jellemzően normatív támogatási rendszertől. E szempontból kiemelkedő szerepe volt az ágazati feladatok meghatározásának, a kötelező önkormányzati feladatok és helyi ügyek szétválasztásának. Jellegükből fakadóan ugyanis az egyes közszolgáltatásokat eltérő finanszírozási technikát igényeltek, így a 2013. évi költségvetési törvény már az önkormányzati támogatásokat a szakmai törvények logikáját követve határozta meg.

Alapelveként jelent meg az is, hogy a finanszírozási rendszer átstrukturálásával a korábban az államadósságot újratermelő alrendszer a jövőben a takarékos gazdálkodás keretein belül is fenntarthatóan működjön.

Az Möt. 2013-tól a korábbinál szűkebb feladattelepítést tartalmazott a települési önkormányzatok számára, így a feladatok jelentős részét már az állam közvetlenül láthatta el. A települési önkormányzatok a valós helyi feladatszervezési döntéseket igénylő közszolgáltatásokat biztosítják azóta a lakosság számára, a megyei önkormányzatok a területfejlesztés kulcsszereplői lettek. Az államigazgatási feladat- és hatáskörök nagyobb része az újonnan létrejött járási kormányhivatalokhoz került, biztosítva az igazgatási feladatok országon belül egyenlő színvonalon történő ellátását. A helyi önkormányzatok számára kötelező feladatot továbbra is törvény írhat elő, az önkormányzatok eltérő adottságait (gazdasági teljesítőképesség, lakosságszám, a közigazgatási terület mérete) is figyelembe véve.

A 2014. évtől kezdődően az önkormányzati feladatok négy kiemelt területén (igazgatás, óvodai ellátás, szociális szakellátás és a gyermekétkeztetés esetében) az új feladatorientált finanszírozás lényeges eleme lett az adott szakterület központi költségvetés által elismert dolgozói létszámainak meghatározása. Mindhárom szakmai területen „az elismert létszám” egy olyan, törvényi számításokon alapuló mérőszám, ami alapján a központi költségvetés az adott feladat bérikiadásait az önkormányzat számára szakmai kritériumok alapján finanszírozza. A bérfinanszírozást egészíti ki az adott ágazat egyéb működési kiadásaihoz nevesítetten kapcsolódó külön támogatás.

2.2. AZ ÖNKORMÁNYZATI ADÓSSÁGKONSZOLIDÁCIÓ

A 2010. évtől kiemelt célkitűzéssé vált az általános államháztartási és lakossági eladósodás, így az önkormányzati eladósodás megfékezése is. Az első évben mindössze arra volt lehetőség, hogy felmérésre kerüljön a magyar gazdaságban, így az önkormányzati alrendszer működésében keletkezett károk mértéke. Ezt követően a helyi önkormányzatok 2011-2014. időszakát a megújítások sora jellemezte.

Az önkormányzatok a korábbi években többek között a feladataik alulfinanszírozottsága miatt jelentősen eladósodtak, tartalékaikat felélték. Ezért az önkormányzati finanszírozás és feladatok rendszerének átalakításával párhuzamosan szükségessé vált az adósságállományuk konszolidálása is abból a célból, hogy az új típusú önkormányzati működést valamennyi önkormányzat egyenlő eséllyel, tiszta lappal kezdhesse meg.

Ebből a célból az állam több lépésben megszabadította az önkormányzati rendszert a korábbi években felhalmozott súlyos adósságteherrel.

2011-ben történt az első érdemi lépés az adósságkonszolidációs folyamat megindításával. A 2010. évi önkormányzati beszámolóból szerzett tényadatok (pénzforgalmi egyenleg, bruttó adósságállomány) a 2011. évben kerültek feldolgozásra, így akkorra vált nyilvánvalóvá az önkormányzati alrendszer kétségbeesítő helyzete; a pénzforgalmi egyenleg 232 milliárd forintra, míg az adósságállomány 1 247,5 milliárd forintra teljesült. Az önkormányzat-típusos elemzés során az is kiderült, hogy a legrosszabb helyzetben a megyei önkormányzatok voltak, hiszen a megyék saját bevételek hiányában a válságos helyzethez egyáltalán nem tudtak alkalmazkodni, az intézmények működőképessége forgott kockán. Ezért a konszolidáció folyamata velük kezdődött meg.

Az első ütemként az Mtv. rendelkezett arról, hogy még 2011. év végén az állam átvállalja a megyei önkormányzatok teljes adósságállományát, közel 200 milliárd forintot.

Ugyancsak ez év végén született meg a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény (Gst.), aminek legfőbb célja az újbóli önkormányzati eladósodás megakadályozása volt. A Gst. szabályozását egy későbbi fejezetben mutatjuk be.

A 2012. év elején folytatódott az önkormányzatok konszolidációja és a Mtv. alapján 2012. január 1-jétől sor került a megyei intézmények, majd a fővárosi és városi kórházak állami tulajdonba vételére. E törvény rendelkezett arról is, hogy a megyei önkormányzatok és az általuk fenntartott intézmények folyószámla-, betét-, és értékpapír-állománya 2012. január 1-jén állami tulajdonba kerüljenek. A központi költségvetés átvállalta továbbá a Fővárosi Önkormányzat adósságállományából azon 2011. december 31-én fennálló tartozásokat és azok járulékait, amelyek kifejezetten és nevesítetten az átvételre kerülő intézményekhez, az általuk ellátott feladatokhoz kapcsolódóan keletkeztek.

A Kormány a helyi önkormányzatok adósságállományának részleges konszolidációjáról szóló 1540/2012. (XII. 4.) Korm. határozatban döntött a további átvállalás menetéről. Tekintettel arra,

hogy az 5000 fő alatti települések eddigi feladatainak jelentős része 2013-tól az államhoz került, ezen önkormányzatok adósságának teljes egészét az állam 2012. december 28-áig visszafizette.

A konszolidáció technikai megvalósítása törlesztési célú támogatás nyújtásával történt az önkormányzatokat és a többcélú kistérségi társulásokat finanszírozó hitelintézetek számlájára.

Második ütemként a Magyarország 2012. évi központi költségvetéséről szóló 2011. évi CLXXXVIII. törvény (a továbbiakban: 2012. évi költségvetési törvény) 76/C. §-ában kerültek rögzítésre az adósságkonszolidáció részletei. Ez alapján az 5000 fő alatti önkormányzatok 2012. december 12-ei adósságállományának, valamint az ehhez kapcsolódó, december 28-áig számított járulékaiknak megfizetéséhez az állam egyszeri, vissza nem térítendő költségvetési támogatást nyújtott. Az adósságkonszolidáció során az önkormányzatoknak a pénzügyi intézmények felé fennálló tartozásait – a Gst. 3. § (1) bekezdés a) - c) pontja szerinti kölcsön- vagy hitelviszonyon, hitelviszonyt megtestesítő értékpapíron, továbbá váltókibocsátáson alapuló adósságát - fizette vissza 2012. december 28-áig az állam.

A költségvetési törvény 76/C. § (4) bekezdés d) pontja azt is előírta, hogy ha az önkormányzat rendelkezett olyan betéttel vagy egyéb számlaköveteléssel, ami kifejezetten egy adott adósságelemhez kapcsolódott, és annak fedezetére vagy teljesítésének biztosításául szolgált, akkor e betét vagy számlakövetelés összegét az önkormányzatnak az állam által megjelölt számlára 2012. december 28-án be kellett fizetnie. Az ebből származó befizetések összege 3,5 milliárd forintot tett ki.

Az átvállalás összegének tervezésekor az önkormányzati adósságra vonatkozó 2011. évi beszámoló adatokat vették figyelembe. Ez volt a rendelkezésre álló legfrissebb, ellenőrzött adatállomány az önkormányzatok adósságáról. Az 5000 fő alatti települések adósságállománya a 2011. év végén 95,3 milliárd forint volt. Az adósságállománnyal rendelkező 10 többcélú kistérségi társulás adósságállománya mintegy 0,4 milliárd forintot tett ki, így ezen adatok alapján a költségvetési törvény XLII. A költségvetés közvetlen bevételei és kiadásai fejezet 38. Támogatás az önkormányzati adósságok törlesztéséhez címen 95,7 milliárd forint került tervezésre az önkormányzati adósságállomány konszolidálását célzó törlesztési célú támogatásra. A ténylegesen kiutalásra került törlesztési célú támogatás összegét (2012. december 28-ai árfolyamon átszámítva 73,7 milliárd forint) több tényező is befolyásolta:

- A Kormány az 1674/2012. (XII. 28.) Korm. határozatában 14 települési önkormányzat esetén döntött úgy, hogy ezek adóssága 2012-ben nem kerül konszolidációra. Emiatt 13,0 milliárd forinttal csökkent a 2012-ben kifizetésre került támogatás.
- Az önkormányzatok által 2012-ben visszafizetett ügyletek/ügyletrészek csökkentették a 2011. évi adatok alapján számított adósságállományt.
- 2012-ben jelentősen csökkent az önkormányzatok új adósságot keletkeztető ügyleteinek száma, részben a bankok hitelezési hajlandóságának csökkenése miatt, részben a Gst.-ben rögzített szabály miatt, melynek értelmében az önkormányzatok főszabályként csak a Kormány előzetes hozzájárulásával köthetnek adósságot keletkeztető ügyleteket, és az éves adósságszolgálatuk nem haladhatja meg az éves saját bevételeik 50%-át.
- Továbbá több olyan ügylet volt, mely szerepelt a 2011. évi beszámoló szerinti adósságállományban, de nem volt alapja a konszolidációnak, mivel nem a Gst. 3. § (1) bekezdés a) – c) pontja szerinti ügylet volt.
- Volt 7 olyan önkormányzat is, aki jelezte, hogy nem kíván részt venni az adósságkonszolidációban, későbbi támogatásra várva ezen körben.
- Néhány önkormányzat adósságrendezési eljárás alá került. Így a költségvetési törvény 76/C. § (8) bekezdése értelmében csak az adósságrendezési eljárás lezárulta után kerül sor a konszolidációjára.

Az adósságállomány becslése a 2011. évi beszámoló adataiból indult ki, így az abban szereplő, devizában denominált ügyletek 2011. végi árfolyam körüli értéken szerepeltek. Ennek megfelelően az árfolyamváltozás is befolyásolta a ténylegesen kiutalásra kerülő összeget.

Nagyságrendileg 1700 önkormányzat és 10 többcélú kistérségi társulás 3848 szerződéséből eredő, 73,7 milliárd forint értékű adóssága került visszafizetésre az állam által. Ezen összeg közel harmada (23,2 milliárd forint) - nagyrészt CHF-ben denominált - devizaadósságból eredt, a fennmaradó rész (50,5 milliárd forint) forintban állt fenn. Tekintettel arra, hogy az adósságkonszolidáció célja az volt, hogy az önkormányzatok a tőlük elkerülő feladatokhoz kapcsolódóan, az ezek ellátására, illetve az ellátás fejlesztésére felvett hitelek terheitől megszabaduljanak, a Kormány úgy döntött, hogy a nem kötelező önkormányzati feladatellátás miatt, egyes kimagasló mértékben eladósodott önkormányzatok nem részesülnek teljes mértékű adósságkonszolidációban, hanem az ügyletek további vizsgálata alapján dönt ezen ügyletek konszolidációjának mértékéről.

Harmadik ütemként az 5000 fő feletti településeket érintette az önkormányzati adósságkonszolidáció. Az érintett önkormányzatok ebben a fázisban részleges, az adósságállományuk 40 és 70 %-a közötti mérték között mozgó konszolidációban részesültek. A 2013. évben végrehajtott átvállalás során 277 önkormányzat 614,4 milliárd forint összegű adósságtól szabadult meg. A legnagyobb mértékű konszolidációban (38,1%-kal) a megyei jogú városok részesültek 237,9 milliárd forint értékben. Őket az egyéb, nem megyei jogú városok követik 227,9 milliárd forinttal (36,5%), majd a Fővárosi Önkormányzat következik, amely összesen 104,1 milliárd forintnyi (16,6%) adósságtól szabadult meg. Utánuk a sorban a fővárosi kerületek önkormányzatai voltak, amelyek 43,4 milliárd forintnyi adósságtól mentesültek (6,9%). Őket a nagyközségek követik 7,1 milliárd forinttal (1,1%). Az összes önkormányzattípus közül 2013-ban a legkisebb arányt a községek konszolidációja jelentette, 5,1 milliárd forintot (0,8%), mivel döntő többségük már az előző évi, 5000 fő alatti települési adósságkonszolidációban részt vett. (2013-ban a többcélú kistérségi társulások, valamint a helyi nemzetiségi önkormányzatok nem részesültek konszolidációban.)

A **negyedik ütem** során a helyi önkormányzati alrendszer adósságkonszolidációjának 2014. évi, minden települési önkormányzat és önkormányzati társulás 2013. december 31-én fennálló adóssága teljes mértékben rendezésre került. A 200 millió forintnál kisebb ügyletértékű adósságelemekhez a Kincstár az adósság eltörlesztéséhez egyösszegű támogatást nyújtott, mindösszesen 68,8 milliárd forint értékben, a központi költségvetés 403,5 milliárd forintnyi adósságot pedig átvállalt.

5. táblázat A helyi önkormányzatok adósságkonszolidációjának éves összege

milliárd forintban

2011. évi	2012. évi	2013. évi	2014. évi	Konszolidált adósság összesen
197,6	73,7	625,5	472,3	1 369,1

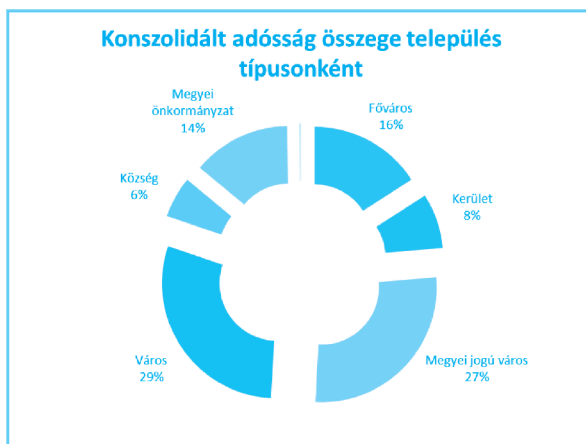
Ezzel lezárult az önkormányzati adósságkonszolidáció folyamata, aminek keretében 2011 és 2014 között összesen 1 369,1 milliárd forint adósságtól szabadultak meg az önkormányzatok. Ebből 178,6 milliárd forint, ami jellemzően az apró, kis összegű ügyleteket érintette, központi költségvetési támogatással eltörlesztésre került, a fennmaradó 1 190,5 milliárd forint, alapvetően nagy ügyletértékű adósság pedig az ÁKK Zrt. által bonyolított átvállalással került az államháztartás központi alrendszerébe. A konszolidáció 2058 önkormányzatot és 24 önkormányzati társulást érintett.

Az egyes település típusokat vizsgálva legnagyobb összegű adósságkonszolidációban az egyéb,

nem megyei jogú városok részesültek 402,2 milliárd forinttal. Ezt követte kis lemaradással a megyei jogú városok kategóriája 372,8 milliárd forinttal. A Fővárosi Önkormányzat és a megyei önkormányzatok adósságkonszolidációjának összege 217,7 és 189 milliárd forintot tett ki.

6. táblázat A helyi önkormányzatok adósságkonszolidációja település-típusonként
milliárd forintban

Önkormányzat típus	Konzolidált adósság összege
Főváros	217,7
Kerület	105,6
Megyei jogú város	372,8
Egyéb város	402,2
Község	79,2
Megyei önkormányzat	189,0
Társulások	2,5
Összesen	1 369,1



Önkormányzatonként vizsgálva az adósságkonszolidációt megállapítható, hogy a legnagyobb összeggel a Fővárosi Önkormányzat volt érintett. Ez nem okozhat meglepetést, hiszen hazánk legnagyobb, közel 1,7 millió fő lakossal rendelkező önkormányzatáról van szó. Budapest gazdasági potenciálját a hitelintézetek is elismerték, így a város hozzájuthatott a fejlesztési finanszírozásához szükséges forráshoz, adóssághoz. Tőle jóval lemaradva, de így is több tíz milliárd forintos összegekkel megyei jogú városok és megyei önkormányzatok következnek. A 15 legnagyobb összegű konszolidációban részesült önkormányzatot az alábbi táblázat mutatja be.

7. táblázat A legnagyobb összegű adósságkonszolidációban részesült helyi önkormányzatok
milliárd forintban

Önkormányzat neve	Konszolidált adósság összege
Fővárosi Önkormányzat	217,7
Pécs	45,7
Miskolc	36,2
Debrecen	28,2
Szeged	25,1
Esztergom	24,6
Hódmezővásárhely	22,5
Szolnok	20,8
Kaposvár	19,7
Pest Megyei Önkormányzat	19,1
Nyíregyháza	18,8
Kecskemét	16,8
Dunaújváros	16,5
Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Önkormányzat	16,1
Békés Megyei Önkormányzat	15,6

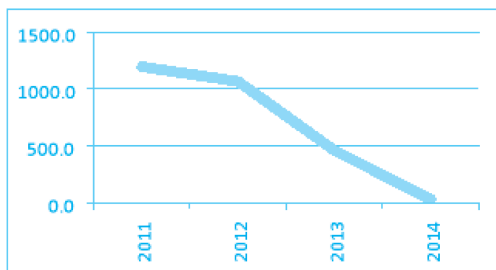
Megjegyzendő, hogy az adósságkonszolidációban a jellemző önkormányzati adósságelemek vettek részt, így a hitel, a kölcsön, a kötvényállomány, a pénzügyi lízing, a váltó. De például a besorolás szerint adósságtételnek minősülő repó ügyletek, halasztott fizetések, azok parciális és nehezen ellenőrizhető jellege miatt kívül maradtak. Arra is fel kell hívni a figyelmet, hogy az adósságkonszolidációval egyidőben be kellett fizetni a fedezeti számlákon a lehívott adósságból fennálló számlaköveteléseket, hiszen azok fennmaradása duplázódáshoz vezetett volna az önkormányzatok szempontjából (a lehívott, de el nem költött hitelt és a konszolidáció összegét is megkapta volna). A pénzügyi fedezettel rendelkező adósságok sem kerültek kiegyenlítésre (így pl. a lakossági hozzájárulásokból fedezett vízi közmű hitelek).

Az önkormányzati adósságkonszolidáció hatása egyértelműen lemérhető az alrendszer adósságállománya összegének alakulásán, melyet a következő táblázat szemléltet. Ezen látható, hogy a fokozódó konszolidáció az óriási összegű adósságállományt 2014-re minimális összegűre, 31,2 milliárd forintra csökkentette. Ez az adósságcsúcs összegének mindössze 2,5%-a.

8. táblázat A helyi önkormányzati alrendszer adósságkonszolidációjának hatása az adósságállományra a 2011-2014 évek között

milliárd forintban

2011	2012	2013	2014
1 196,8	1 067,1	459,6	31,2



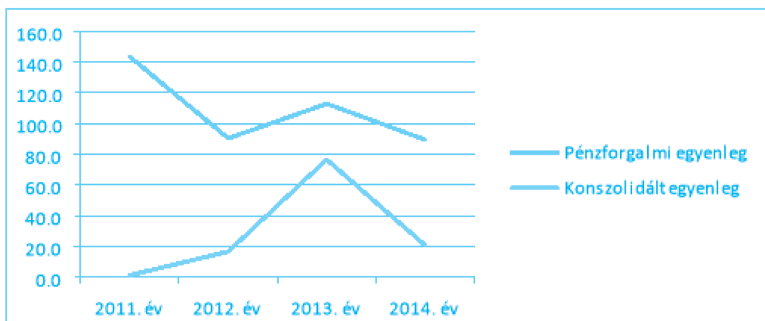
2. 3. A KONZOLIDÁCIÓ HATÁSA AZ ÖNKORMÁNYZATI KÖLTSÉGVETÉSI EGYENLEG ALAKULÁSÁRA

Az önkormányzati feladat- és finanszírozási rendszer átalakításának, az adósságkonszolidációs folyamatnak, valamint az adósságkeletkezetés engedélyezésének köszönhetően az alrendszer pénzügyi stabilitása 2011 től kezdődően folyamatos javulásnak indult.

Az önkormányzati alrendszer éves beszámolóinak alapján a költségvetési egyenleg – az adott évi adósságkonszolidációs támogatással együtt – minden évben jelentős szuficittal zárt. Az egyenleg-adatok a pénzforgalmi teljesülésre jelentős pozitív hatást gyakorló adósságkonszolidációs előtörlesztési támogatástól megtisztítva is igen kedvező tendenciát mutatnak.

9. táblázat A helyi önkormányzati alrendszer éves pénzforgalmi egyenlegei a 2011-2014 években
milliárd forintban

	2011. év	2012. év	2013. év	2014. év
Pénzforgalmi egyenleg	143,5	90,3	112,9	89,5
-ebből: adósságkonszolidációs támogatás	142,3	73,7	36,3	68,8
Konzolidált egyenleg	1,3	16,7	76,6	20,8



Már ekkor vélelmezhető volt, hogy az átalakítások következményeként az egyszerű tételektől tisztított önkormányzati egyenlegek hosszú távon is nullszaldó közeli eredményt hozhatnak. Ez a későbbiekben be is bizonyosodott.

2.4. AZ ADÓSSÁGGAL NEM RENDELKEZŐ ÖNKORMÁNYZATOK KIEGÉSZÍTŐ TÁMOGATÁSA

Az önkormányzati feladat- és finanszírozási rendszer átalakítása, valamint az ezt párhuzamosan kísérő adósságkonszolidáció mellett a kormány arról is döntést hozott, hogy azon települések is részesülhessenek ezen pozitív intézkedések közvetlen hatásaiból, amelyek nem halmoztak fel az elmúlt évtizedekben adósságállományt, vagy csak olyan mértékben, hogy azt önmaguk is kezelni tudták.

Ezen önkormányzatok kapcsán az a döntés született, hogy négy év alatt összesen 50 milliárd forintos fejlesztési célú támogatást kapjanak a helyi beruházási célok végrehajtását segítő, és elismerendő ezen önkormányzatok törekvését az adósság mentes gazdálkodás iránt.

A támogatásban végül, összesen 1139 önkormányzat részesült három év alatt, 2014-től kezdődően 2016-ig. 2014-ben 33 olyan önkormányzat is kapott támogatást ezen előirányzathoz, amelyek esetében a kapott konszolidációs összeg jóval alatta maradt volna a nem konszolidáltak támogatásának.

A támogatási program azért ért egy évvel előbb véget, mivel a 2017. évi támogatás – a kedvező költségvetési helyzetet kihasználva – a 2016. évre előrehozatalra került, így ebben az évben kétvenyi támogatás került kifizetésre az érintettek részére.

10. táblázat Az önkormányzati adósságkonszolidációban nem részesült önkormányzatok támogatása
milliárd forintban

	2014. év	2015. év	2016. év
Kifizetett támogatás összege	12,1	9,5	22,1
Érintett önkormányzatok száma	1055	115	1139

Az adósságkonszolidációban nem részesült települési önkormányzatok fejlesztéseinek támogatása előirányzatot a 2014-2016. évi költségvetési törvények tartalmazták. Az előirányzat pályázat alapján került felosztásra az érintettek között. A támogatást az alábbi célokra lehetett igényelni:

- a település belterületén út, híd vagy járda építésére, felújítására, karbantartására,
- vízrendezési és csapadékelvezetési rendszer kiépítésére, felújítására,
- köztemető felújítására, ravatalozó építésére illetve felújítására, temetőközlekedési utak építésére, felújítására,
- olyan épület felújítására, fejlesztésére, illetve energetikai korszerűsítésére és szükség esetén megvásárlására, amely
 - = igazgatási tevékenységet,
 - = óvodai nevelést,
 - = kulturális tevékenységet vagy
 - = szociális vagy egészségügyi feladatellátást szolgál, vagy a jövőben fog szolgálni,
- településrendezési tervek készítésére, valamint
- munkahely-teremtési programok megvalósítására.

Az pályázati célt a települési önkormányzat saját tulajdonában lévő vagyontárgyon kellett megvalósítani. A támogatás összege differenciált volt az alábbiak szerint, a kifizetésre pedig több év alatt került sor:

11. táblázat Az adósságkonszolidációban nem részesült települési önkormányzatok fejlesztéseinek támogatása

millió forintban

Lakosságszám	Támogatás összege
100 fő alatt	1 500 000
100-300 fő között	2 950 000
301-500 fő között	6 500 000
501-1.000 fő között	10 000 000
1.001-2.000 fő között	20 000 000
2.001-3.000 fő között	44 000 000
3.001-5.000 fő között	112 000 000
5.001-10.000 fő között	181 000 000
10.000 fő felett	200 000 000

A támogatásról tárcaközi bizottság javaslata alapján a helyi önkormányzatokért felelős miniszter döntött. A támogatás vissza nem térítendő volt, és folyósítása előfinanszírozás keretében, egy összegben történt.

2.5. AZ ADÓSSÁG ISMÉTELT MEGJELENÉSÉNEK ELKERÜLÉSÉT SZOLGÁLÓ INTÉZKEDÉS RENDSZER

Az önkormányzati adósságállomány újabb jelentős emelkedésének megakadályozására az Möt.v.-be a gazdálkodási szabályok közé bekerült egy olyan előírás (111. § (4) bekezdés), ami szerint az önkormányzatok költségvetési rendeletében működési hiány nem tervezhető. Ennek részletszabályait az az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény 23. § (4) bekezdése rögzíti, mely szerint működési hiányon a külső finanszírozású működési célú hiányt kell érteni. Vagyis pl. hitelfelvételből, kötvénykibocsátásból származó finanszírozási bevételekből nem lehet a működési hiányt „fedezni”. A belső finanszírozású tételek – a maradvány tervezett tárgyévi felhasználása és a szabad pénzeszközök betétként való elhelyezésének és visszavonásának többlete – ugyanakkor figyelembe vehetőek a működési hiány csökkentésére, megszüntetésére.

A legfontosabb adósság növekedését korlátozó szabály azonban az adósságkeletkeztetés kormányzati engedélyezésének bevezetése. Ennek keretszabályait az Alaptörvény 34. cikk (5) bekezdése teremtette meg, és adott felhatalmazást a további szabályozás megalkotásához. Az Alaptörvény szerint „Törvény a költségvetési egyensúly megőrzése érdekében a helyi önkormányzat törvényben meghatározott mértékű kölcsönfelvételét vagy más kötelezettségvállalását feltételhez, illetve a Kormány hozzájárulásához kötheti.”

Az újbóli adósságspirál kialakulását megelőzendő került kidolgozásra és bevezetésre az önkormányzati adósságkeletkeztetés kormányzati engedélyezése. Így került megalkotásra a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Gst.) vonatkozó rendelkezése, mely rögzíti, hogy 2012. január 1-jétől az önkormányzatok alapvetően csak fejlesztési célú adósságot keletkeztethetnek, és azt is csak a Kormány előzetes jóváhagyását követően. Az önkormányzatoknak a tárgyévben megkötni tervezett ügyletekről az év elején (március 16-áig) előzetes adatszolgáltatást is teljesíteniük kell. Ezen adatszolgáltatás alapján tervezhető a kérelmek év közbeni jóváhagyásának rendje.

A szabályozás célja:

- az önkormányzatok újbóli eladósodásának megakadályozása,
- az önkormányzatok adósság törlesztés miatti fizetéseképtelenné válásának megelőzése,
- az államadósság és az önkormányzati alrendszer adósságállományának kordában tartása,
- annak biztosítása, hogy az önkormányzatok csak a törvény által számukra előírt (kötelező és önként vállalt) feladatok ellátásának érdekében kössenek olyan, feltétlenül szükséges adósságot keletkeztető ügyleteket, amelyek fejlesztési célt szolgálnak és a visszafizetésük biztosított.

Az adósságkeletkeztetés szabályozásának felülvizsgálata és szigorítása tovább folytatódott a Gst. megalkotását követően is. Ennek keretében

- 2013-ban engedélykötelessé vált az önkormányzati garancia- illetve kezességvállalás is, mivel felmerült annak veszélye, hogy a települések egy része adósságkeletkeztetését a gazdasági társaságaihoz helyezi ki, kezességet vállalva ezen adósságelem visszafizetésére.
- 2014-ben az előzetes adatszolgáltatási kötelezettség köre került kiterjesztésre az ügyletek nagyobb részére,
- 2015-ben az európai uniós forrásból támogatott fejlesztések önerejéhez felveendő hitel is engedélykötelessé vált, valamint
- 2015-től valamennyi, 100%-os önkormányzati tulajdonban álló gazdasági társaság és az ilyen gazdasági társaság 100%-os tulajdonában álló gazdasági társaság ügyletei is engedélyezés alá kerültek (a kormányzati szektorba sorolt gazdasági társaságoknak már 2012-től szükségük van az államháztartásért felelős miniszter engedélyére az adósságkeletkeztetéshez),

A Gst. értelmében a Kormány hozzájárulása csupán az alábbi esetekben nem szükséges:

- az európai uniós fejlesztési és nem klasszikus fejlesztési (pl. humán erőforrás fejlesztése) célú támogatás megelőlegezése esetén, amennyiben az előzetes adatszolgáltatás megtörtént,
- a naptári éven belül lejáró futamidejű adósságot keletkeztető ügyletnél (likvid hitel),
- a reorganizációs hitelnél, ami az adósságrendezés alá került önkormányzatok vehetnek fel,
- a törvényben írt értékhatár alatti ügylet esetében (a főváros és megyei jogú városok esetében 100 millió forint, nemzetiségi önkormányzat esetében 20 millió forint, egyéb önkormányzat esetében 10 millió forint az értékhatár), amennyiben az előzetes adatszolgáltatás megtörtént,
- a fentiekhez kapcsolódó, valamint jogszabályon alapuló kötelező kezesség- és garancia-vállaláshoz.

A Kormány a Gst. törvény értelmében egy fejlesztési célú önkormányzati ügyletkez akkor járulhat hozzá, ha az adósságból eredő fizetési kötelezettség egyik évben sem haladja meg az önkormányzat saját bevételeinek 50%-át, tehát a visszafizetési kötelezettség teljesítése biztosítottnak látszik. Továbbá az önkormányzat a helyi iparüzési adót, a magánszemélyek kommunális adóját, vagy a helyi adó törvény szerinti vagyoni típusú adók közül legalább az egyiket bevezette. Valamint az ügylet törvényben foglalt feladat (kötelező vagy önként vállalt) ellátásához szükséges kapacitás létrehozását eredményezi és ennek működtetése is biztosított. Végül pedig az ügylet az államháztartás adósság célkitűzésének teljesítését sem veszélyezteti.

Mindezek alapján alapvetően csak fejlesztési célú adósságot keletkeztető ügylet köthető meg. Működési célt szolgáló, klasszikus éven túli ügylet kötését tiltja a Gst.

Kivételes esetben működési célú ügyletek is keletkeztethetők a Kormány engedélyével. Ilyen a jogerős és végrehajtható bírósági határozatban, vagy fizetési meghagyásban foglalt fizetési kötelezettsé-

gének teljesítésére szolgáló ügylet, és a központi költségvetésből nyújtott európai uniós vagy más nemzetközi szervezettől elnyert, nem fejlesztési célú pályázata önrészenek biztosítására szolgáló ügylet.

A megkötött adósságot keletkeztető ügyletekre és a kezesség-, illetve garanciavállalásra vonatkozó szerződés módosításokhoz, valamint azonos vagy kisebb összegű adósságmegújításhoz akkor szükséges a Kormány engedélyét kérni, ha az eredeti ügylet engedélykötelesnek minősül, és az új szerződés hosszabb futamidejű, megváltozik a célja, az abból adódó fizetési kötelezettség nő, vagy nagyobb az ügyletérték.

Elutasítási indok lehet az is, ha nem kötelező önkormányzati feladatról van szó, csupán önként vállaltól. A Gst. 2019. július 10-étől hatályos módosítása alapján, ha az önkormányzat a fejlesztési célt adósságot keletkeztető ügylet megkötése nélkül is képes megvalósítani, vagy ha a fejlesztés megvalósítása, a fejlesztés révén létrehozandó kapacitás jövőbeli ütemezése pénzügyileg nem kellően előkészített vagy nem kellően alátámasztott és emiatt központi költségvetési többletkiadást vagy önkormányzati költségvetési többletkiadást generálhat, akkor a kormány az ilyen ügyleteket is elutasíthatja.

A Kormány „támogatás” illetve „elutasítás” mellett dönthet továbbá:

- a kérelemben szereplőnél kisebb, vagy a lehívás tekintetében másként ütemezett ügyletérték mellett is, vagy
- az ügyletben foglalt fejlesztési célok egy részének támogatása mellett is.

Önkormányzati kezesség és garanciavállalás esetén vizsgálandó, hogy az Áht. szabályozása alapján illet az önkormányzat csak hitel, kölcsön visszafizetésére vagy kötvény megfizetésére vállalhat továbbá, hogy a visszafizetés, előreláthatólag a kezesség beváltása, garancia érvényesítése nélkül is biztosított.

3. A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK GAZDÁLKODÁSÁNAK JELENLEGI HELYZETE (2015-2019)

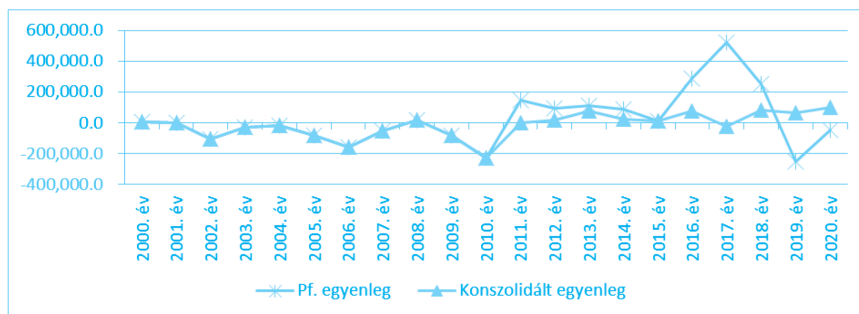
3.1. A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK EGYENLEGE ÉS ADÓSSÁGÁLLOMÁNYA

Ezen időszakban a helyi önkormányzati alrendszer esetében már mind a költségvetési egyenleg, mind az adósságállomány helyzete konszolidálódott. Az elmúlt években megtett kormányzati erőfeszítések meghozták gyümölcsüket, így az önkormányzatok stabil pénzügyi háttérrel fejezheték be a 2007-2013-as uniós ciklust. Az uniós támogatások mellett pedig megszülettek egyéb célzott támogatások is, úgy mint a Modern Városok Program (MVP), majd a Magyar Faluprogram (MFP), vagy a különböző hazai fejlesztési támogatások (pl. óvoda, bölcsőde fejlesztési pályázatok).

A teljes időszak áttekintését a következő táblázat és diagram mutatja be szemléletesen, tartalmazva részben a jövőre vonatkozó becslést is:

12. táblázat A helyi önkormányzatok pénzforgalmi és egyszerű tételekkel konszolidált pénzforgalmi egyenlege *millió forintban*

ÉV	2001. év	2002. év	2003. év	2004. év	2005. év	2006. év	2007. év	2008. év	2009. év	2010. év
Pénzforgalmi egyenleg	1 291,3	-104 967,9	-31 670,8	-16 464,2	-81 375,4	-156 510,2	-53 858,0	15 565,9	-82 537,1	-231 989,0
ÉV	2011. év	2012. év	2013. év	2014. év	2015. év	2016. év	2017. év	2018. év	2019. év várható	2020. év előrejelzés
Pénzforgalmi egyenleg	143 509,2	90 338,6	112 870,2	89 510,4	13 554,4	284 970,5	518 918,3	249 631,1	-251 949,6	-45 448,9
ebből: adósság-konszolidáció	142 252,3	73 679,8	36 298,3	68 753,9						
EU-s előlegek és felhasználások						207 613,1	541 992,9	170 389,3	-317 837,3	-143 736,1
Konszolidált egyenleg	1 256,9	16 658,8	76 571,9	20 756,5	13 554,4	77 357,4	-23 074,6	79 241,8	65 887,7	98 287,2



Az adatsorból megállapítható, hogy a rekord negatívumot hozó 2010-es évet követően az intézkedések hatása már 2011-től jelentkezett. Ezt követően már csak nullszaldó közeli, illetve jelentős szuficitet mutató egyenlegek mutatkoztak.

Az önkormányzati alrendszer 2015. évi költségvetését 13,6 milliárd forint pozitívummal zárta, míg az adósságállománya 36,6 milliárd forint lett. E teljesítmény már önmagában is elégedő ok lenne az elégedettséghez az elmúlt évek erőfeszítései után, ugyanakkor volt még egy tényező, ami miatt ez az év kiemelkedőnek számított. A 2015. év a 2007-2013-as uniós ciklus záró éve volt, így az addigi legmagasabb összegű támogatás (578,3 milliárd forint) érkezett az alrendszerhez. Mivel e ciklust leginkább az utófinanszírozás jellemezte, a felhalmozási kiadások is ugyancsak az addigi legmagasabb rekord összeget (966,5 milliárd forintot) érték el.

A 2016-2018. években a pénzforgalmi egyenlegek addig soha nem tapasztalt magasságokat értek el, mivel az új uniós ciklustól kezdődően – a korábbi ciklusoktól eltérően – egyúttal a kormányzati szándéknak megfelelően – előfinanszírozás keretében már az előleg alapú támogatások játszották a főszerepet. Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy ezen bevételek vélhetően csak a következő években lesznek felhasználva, addig azonban az önkormányzatok számláit gyarapítják. (Emiatt volt szükség a konszolidálást bemutató sorokra a táblázatban.)

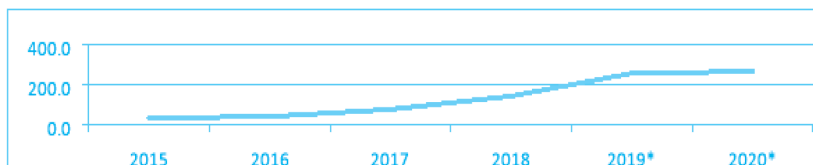
A 2019-2020. években a tendencia várhatóan megfordul, és a – nem tisztított – pénzforgalomban költségvetési hiány várható. Ennek oka, hogy nagy sebességre kapcsol az uniós előleg felhasználása: ezen előlegek a korábbi években javították az egyenleget, ezen években azonban a felhasználásuk rontani fogja azt. A tisztánlátás érdekében ezért is van szükség ezen tételek konszolidálására. Az előleg felhasználás megindulása ugyanakkor nem jelent problémát, hiszen a felhalmozott és még el nem költött előleg-alapú támogatások már rendelkezésére állnak az önkormányzatok számláin, így megvan a fedezet a beruházási kiadásaik teljesítésére.

A bruttó adósságállomány tekintetében a 2015-2020. években enyhe emelkedés várható. A növekedés legnagyobb része a fővárosi M3 metró felújításhoz és városi közúti infrastrukturális fejlesztésekhez kapcsolódik. Továbbá 2019-ben Debrecen mintegy 14,7 milliárd forint hitelfelvétellel járul hozzá az állomány növekedéséhez. A fővárosi és a debreceni adósságot leszámítva az értékekből megállapítható, hogy az alrendszer eladósodása nem indult és a közeljövőben sem indul meg.

Megjegyzendő, hogy a 2019-2020. évek adósságbecslései a táblázatban nem a várható adósságállományt jelzik, hanem az elméleti adósság maximumot, ami a Gst-ben foglaltaknak megfelelően az adósságengedélyezés rendszerével folyamatosan kontrol alatt tartható. A várható adósságállomány ezen értékeknél minden bizonnyal érdemben kisebb lesz.

13. táblázat A helyi önkormányzatok bruttó adósságának alakulása a 2015-2020. években

	2015	2016	2017	2018	2019*	2020*
Önkormányzati adósságállomány	36,6	42,5	78,8	145,4	260,0	270,0
<i>ebből:</i>						
Fővárosi Önkormányzat	5,0	5,0	35,0	80,0	138,1	150,3
Debrecen				14,7	38,1	6,0



* A 2019-2020. évekre prognosztizált adat nem a várható adósságállományt jelzi, hanem az elméleti adósság maximumot

Össességében megállapítható, hogy az önkormányzati alrendszer gazdálkodása stabil, a költségvetési egyenleg és az adósságállomány tekintetében folyamatos és szigorú kontrol mellett várhatóan a jövőben is szilárd alapokon nyugszik majd.

3.2. AZ ADÓSSÁGRENDEZÉSI ELJÁRÁSBAN RÉSZT VETT ÖNKORMÁNYZATOK

A helyi önkormányzatok esetében klasszikus „csőd-eljárás” nem létezik. Azonban ezen alrendszer szereplői is kerülhetnek nehéz pénzügyi helyzetbe, így az erre vonatkozó szabályozás természetesen létezik. De nem csődnek, hanem adósságrendezési eljárásnak hívják (lásd: a helyi önkormányzatok adósságrendezési eljárásáról szóló 1996. évi XXV. törvény).

A törvény értelmében a fizetésektelen helyzetbe került önkormányzatok (pl. ha 60 napos fizetési késedelmet halmozott föl) esetében – a képviselő testület felhatalmazása alapján – a polgármester, vagy akár egy hitelező is megindíthatja az eljárást. Amennyiben az eljárás elindításra kerül, pénzügyi gondnok kerül kijelölésre, akinek az engedélye minden kifizetéshez szükséges. Ezen kívül egyezségi eljárást és reorganizációs tervet dolgoz ki és nyújt be az önkormányzat és a hitelezők számára.

Ha egyezség születik, akkor az szólhat akár a tartozás egy részének elengedéséről, a fennmaradó rész megfizetése esetén. Ehhez államilag támogatott reorganizációs hitel is felvehető a hitelezői igények kielégítése céljából. Amennyiben nem születik egyezség, akkor kerül sor a vagyonfelosztásra. Ennek keretében számbavételre kerül az önkormányzat forgalomképes ingatlanvagyonra, és ezen tételek felosztásra kerülnek a hitelezők között, vagy árverést követően a vételárat adják át a hitelezőknek.

A rendszerváltást követően összesen 84 önkormányzat került adósságrendezési eljárás alá. Ezen önkormányzatok egy része többször is ilyen helyzetbe került.

Adósságrendezési eljárásban résztvevő önkormányzatok számának alakulását a következő táblázat mutatja be.

14. táblázat Az adósságrendezési eljárás alá került önkormányzatok, az eljárás induló éve szerint

Év	Önkormányzatok száma (db)
1996	7
1997	1
1998	3
1999	5
2000	3
2001	1
2003	1
2005	2
2007	2
2008	6
2009	4
2010	9
2011	12
2012	11
2013	4
2014	2
2015	3
2017	2
2018	5
2019	1

Megállapítható, hogy a válságot követő években indult a legtöbb eljárás, de csak néhány évig. Ezt követően az eljárások minimális szintre estek vissza.

3.3. AZ ADÓSSÁGENGEDÉLYEZÉS GYAKORLATA

Az önkormányzati adósságkonszolidáció, valamint a Kormány engedélyéhez kötött adósságkeletkeztetési metódus eredményeképpen az önkormányzati alrendszer adóssága várhatóan tartósan alacsony szintet mutat majd a jövőben is, amelyet alátámaszt, hogy a kiugró értékeket produkáló Főváros, illetve az igen jelentős beruházások adatát (pl. Debrecen esetében) figyelmen kívül hagyva az alrendszer adósságállománya minimális ütemű, évente néhány milliárd forintos növekedést mutat. A keletkeztetett adósságok – nagyon kevés kivételtől eltekintve – fejlesztési célú adósságügyletek.

A helyi önkormányzatok adósságot keletkeztető ügyleteinek engedélyezése során számos önkormányzat nyújtott be az önkormányzati feladatellátás teljes skáláját érintő ügylettípust. Egyes esetekben olyan speciális ügyletek is felbukkantak, amelyek Gst. szerinti adósságállomány kategóriába való besorolása is kérdéses volt (pl. egyes közvilágítás projektek finanszírozása).

Az évente engedélyezett ügyletek száma nagyságrendileg száz (kivéve 2018-ban 158) körül mozgott, a kérelmező önkormányzatok éves száma ez alatt maradt (kivéve 2018-ban 137) az eljárás bevezetése óta. Elutasításban évente körülbelül tíz ügylet részesült a jogszabályi feltételeknek való meg nem felelés miatt: jellemző indoknak bizonyult, hogy az ügylet új kapacitás megvalósulásának hiányában nem volt fejlesztési célúnak tekinthető, működési célú éven túlnyúló adósság pedig főszabály szerint nem vállalható, illetve nem kötelező feladat ellátásához kapcsolódó fejlesztési célú ügylet volt.

15. táblázat A helyi önkormányzatok engedélyezett adósságot keletkeztető ügyleteinek adatai

Év	Benyújtott kérelmek				Engedélyezett adósság			Ebből adósságot nem növelő tételek (mrd Ft)
	Önkormányzatok száma	Ügyletek száma	Ügyletek értéke (mrd Ft)	Ügyletek átlagos futamideje (év)	Önkormányzatok száma	Ügyletek száma	Ügyletek értéke (mrd Ft)	
2015	99	117	175,0	8,2	96	109	168,2	4,4
2016	72	86	29,3	9,2	65	78	23,0	4,1
2017	80	114	37,1	10,1	72	104	31,1	5,1
2018	137	158	81,2	10,3	133	154	80,1	5,6

Az engedélyezett ügyletek összegét tekintve megállapítható, hogy a 2015. év ebből a szempontból kiemelkedőnek bizonyult, ugyanis 168,2 milliárd forint összegű adósság felvételét engedélyezte a Kormány, szemben a 2016. évi 23,0 és a 2017. évi 31,1 milliárd forint összeggel.

A 2015. év kiugró adatát a Főváros Önkormányzat 60,0 milliárd forint összegű, az M3-as szerelvény felújítására szánt fejlesztési hitele, valamint két ügyletet magában foglaló 62,6 és 31,3 milliárd forint értékű fejlesztési hitelkeret okozta. Ez utóbbiak az Európai Beruházási Banktól (EIB) felvett deviza alapú hitelek, melyek célja közlekedésfejlesztés, valamint környezetvédelmi, energiahatékonysági, szennyvíz- és hulladékgazdálkodási, város-rehabilitációs és az információs társadalomhoz köthető fejlesztések megvalósítása.

Ahogy a táblázatból látható, a 2018-ban engedélyezett ügyletek összege meghaladja az elmúlt két évi adat átlagos nagyságát. E mögött Debrecen Megyei Jogú Város Önkormányzatának 44,0 milliárd forint értékű fejlesztési célú hitele áll, amelyet a település a BMW autógyár debreceni beruházásához kapcsolódóan vesz fel, területszerzéshez, iparterület kialakításához, közművesítéshez, úthálózat építéséhez.

Megjegyezzük, hogy az adósságot keletkeztető ügyletekre vonatkozóan is szükséges adatszolgáltatást teljesíteniük az érintett önkormányzatoknak a IV. negyedévi mérlegjelentésben és az éves beszámolóban. Az ezekben szereplő információk azonban sok esetben eltérnek a kormányhatározatok alapján összesített számoktól, ugyanakkor ez nem jelent feltétlenül problémát. Ennek oka az, hogy az engedélyezett ügyletekre vonatkozó szerződéseket még a tárgyévben meg kell kötni (az engedély mindig a tárgyévre szól), ugyanakkor az ügyletből eredő lehívás, tehát az adósság tényleges keletkeztetése későbbre is csúszhat. Továbbá a megkötött ügyletek összege lehet kisebb, futamideje rövidebb, kondíciói kedvezőbbek, mint az engedélyezett. Az is előfordul, hogy a Kormány hozzájárulását bíró ügyletet végül mégsem kötik meg.

Az engedélyezett adósságügyletek kapcsán csak a szerződésmódosítások egy részének újbóli kérelmezése szükséges, azoké, amelyek esetében megváltozik az ügylet célja, értéke, futamideje, vagy az ahhoz kapcsolódó évenkénti fizetési kötelezettség az eredetihez képest növekszik.

A Kormány hozzájárulását bíró ügyletek – mindössze néhány működési, adósságmegújító és szerződésmódosítási célú mellett – túlnyomó többségben fejlesztési célúak voltak. Az adósságmegújító és szerződésmódosító ügyletek engedélyezése nem jelent veszélyt az államadósság cél tarthatóságára, lévén hogy azok már meglévő adósságelemek szerződési feltételeit módosítják (például a felhasználás célját, futamidejét, vagy a lehívás ütemezését tekintve) adósságnövelő hatásuk nincsen.

A Gst. hatályba lépése óta a működési célú ügyletek alapvető tiltása jellemző, 2017. január 1-jétől az éven túli futamidejű működési célú adósságot keletkeztető ügyletek engedélyezhető köre még tovább

szűkült. Ekkortól kizárólag a jogerős és végrehajtható bírósági határozatban foglalt fizetési kötelezettség teljesítésére, vagy a központi költségvetésből nyújtott európai uniós vagy más nemzetközi szervezettől elnyert, nem fejlesztési célú pályázat önrészenek biztosítására köthet naptári éven túli futamidejű működési célú adósságot keletkeztető ügyletet az önkormányzat. Ezek számát a következő táblázat mutatja be.

16. táblázat Az engedélyezett önkormányzati adósságot keletkeztető ügyletek célja (db)

	2015	2016	2017	2018
Fejlesztés	95	64	100	148
Működés	1	7	1	1
Adósságmegújítás	11	5	2	1
Szerződés módosítás	2	2	1	4
Összesen	109	78	104	154

Össességében elmondható, hogy a 2012. január 1-je óta érvényben lévő szabályozás felelős gazdálkodásra ösztönzi az önkormányzatokat. Az adósságkonszolidációt követő időszakban ennek hatására stabil pénzügyi helyzet alakult ki az önkormányzati alrendszerben, sem jelentős összegű adósságkeletkeztetés, sem költségvetési hiány nem alakult ki. Az adósságállomány nagysága visszafogott mértékben, kiszámítható módon, egyenletes ütemben növekszik, néhány kiugró összegű, nagy volumenű beruházáshoz kapcsolódó adósságelemtől eltekintve. Az államadósság és az önkormányzati alrendszer hiánycéljának tartását ezek együttesen sem veszélyeztetik. Az engedélyezett adósságot keletkeztető ügyletek kevés kivételtől eltekintve új beruházásokhoz kapcsolódnak és új kapacitás létrehozását eredményezik, a nem fejlesztési célú ügyletek pedig a meglévőnél kedvezőbb szerződési kondíciókhoz juttatják az önkormányzatokat.

3. 4. NAGY ÖNKORMÁNYZATI FEJLESZTÉSI PROGRAMOK

A kormány 2015-ben nagyszabású városfejlesztési projektsomagot indított el Modern Városok Program néven. A fejlesztésekről a 23 megyei jogú város polgármestereivel külön-külön megállapodás kötött 2015 és 2017 között. Az egyes megállapodások főbb pontjai kormányhatározatokban jelentek meg.

A program teljes költségvetése mintegy 3400 milliárd forint, az abban szereplő fejlesztések a tervek szerint 2022-ig befejeződnek.

A program fontos fókuszja a gazdaságfejlesztés: gyakorlatilag valamennyi város érintett az iparfejlesztéssel, gazdaságfejlesztéssel kapcsolatos intézkedésekben. Ezen kívül közintézmények, közút és idegenforgalmi, valamint sport és kulturális fejlesztéseket tartalmaznak alapvetően a megyei jogú városok programjai.

Az elmúlt évek megyei jogú városokat érintő kormányzati döntései közül a program meghatározó fejlesztési forrásokat biztosít az érintettek számára, városonként átlagosan kb. 150 milliárd Ft értékben valósulnak meg fejlesztések. A Modern Városok Program keretében 2015-ben 1 milliárd forint érkezett a városok számlájára. 2016-ban azonban már 20 milliárd forinttal, 2017-ben 90 milliárd forinttal, 2018-ban pedig mintegy 110 milliárd forinttal gazdagodhattak az érintett önkormányzatok. E támogatások nagyságrendje és sokrétősége rendkívüli leterheltséget jelent a kivitelezők szempontjából, így a beruházások lassabban haladnak a tervezettnél.

2016-ban kezdte meg Magyarország a harmadik, 2014-2020. évi uniós ciklusát. Jelentős változás az előző két uniós ciklushoz viszonyítva, hogy az addig utófinanszírozású támogatások helyett már e ciklus első évétől kezdődően jelentős támogatási előlegek érkeztek az alrendszerhez, így 2016-ban mintegy 210 milliárd forint, 2017-ben mintegy 560 milliárd forint, 2018-ban pedig 430 milliárd forint előleg-támogatáshoz jutottak az érintettek. 2019-2020. években várhatóan már jelentősen csökkenni fog az uniós előlegből származó bevételek nagyságrendje a számla-alapú kifizetések javára.

2018-ban új támogatási program és forma jelent meg, a Magyar Faluprogram. Mint a nevéből is kitűnik, célzottan az 5000 fő lakosságszám alatti kistelepülések, falvak felvirágoztatása áll a támogatás középpontjában. A Magyar Falu Program több elemből tevődik össze:

A Falusi Út alap évi 50 milliárd forintos forrásai a kistelepüléseket összekötő állami fenntartású utak felújítását szolgálja. A falusi családi otthonteremtési kedvezmény (falusi CSOK) a kistelepülések népességproblémáját igyekszik orvosolni vonzó kistelepülési lakóhelyek kialakításának támogatásával.

A helyi önkormányzati közszolgáltatások fejlesztését az önkormányzatok számára rendelkezésre álló pályázati keret támogatja. Erre a célra 2019-ben 68 milliárd forint, 2020-ban pedig 40 milliárd forint előirányzat áll rendelkezésre, és várhatóan az azt követő években is folytatódik a program.

E támogatás igen széleskörű fejlesztési palettát tartalmaz. Így annak keretében többek között óvoda és óvoda udvar fejlesztésre, nemzeti és helyi identitástudat erősítésére, egyházi közösségi terek fejlesztésére, orvosi eszközökre és rendelőkre, temető fejlesztésére, közterület karbantartását szolgáló eszközfejlesztésre, valamint orvosi szolgálati lakásokra lehet pályázatot benyújtani.

Végezetül új, kiemelt támogatási elemként jelent meg a bölcsőde fejlesztési támogatás a 2019-2020. évekre az önkormányzatok számára, és a tervek szerint összesen mintegy 65 milliárd forint előirányzat szolgál fedezetül e két évben. A szükséges férőhelyek fejlesztése azonban – ahogy az MVP és MFP esetében – várhatóan még folytatódik.

4. ÖSSZEFOGLALÓ GONDOLATOK

A tanulmányban igyekeztünk rámutatni a magyar önkormányzatiság megelőző bő másfél évtizedének következő periódusaira:

- **a 2010-ig terjedő időszakban** az önkormányzatok fokozatosan felérték tartalékaikat. A hiányzó forrásokat – a kedvező pénzügyi környezetet és a hitelfelvételt korlátozó jogi szabályozás elégtelen voltát kihasználva – működési hitel felvételével pótolták. Az így beinduló eladósodást közvetve európai uniós csatlakozásunk is erősítette. Hiszen a hirtelen nagy tömegben meginduló uniós támogatásokhoz szükséges elvárt önrészt is az önkormányzatok nagyrészt fejlesztési hitel felvételével oldották meg. Mind a működési, mind a felhalmozási hitel nagy része deviza alapokon nyugodott. A 2008-as gazdasági válság már egy erősen eladósodott önkormányzati alrendszert talált, amely a válság következményeit önerőből nem volt képes kezelni.
- **2011-14. közötti időszak az önkormányzati konszolidáció időszaka.** Az előző pontban vázoltak miatt emiatt alapvetően át kellett alakítani az önkormányzati rendszert. A feladatstruktúra átalakításával a nagy hiányt termelő közfeladatok közvetlen állami ellátásba kerültek, a helyi önkormányzatoknál csupán azon feladatok maradtak, amelyek ellátása valóban helyi feladat szervezést, a paraméterek decentralizált meghatározását igényelték. 2013-tól fokozatos az áttérés a feladat alapú finanszírozási rendszerre, amely az önkormányzatok számára a korábbiaknál kiszámíthatóbb, a valós feladat ellátási szükséglethez jobban igazodó finanszí-

rozást biztosít. Abból a célból, hogy valamennyi önkormányzat „tisztta lappal” kezdhesse a működését, 2011. és 2014. kötött a teljes önkormányzati adósságállományt átvállalta az állam. Ezzel párhuzamosan a korábbinál lényegesen átláthatóbb és szigorúbb korlátok közé szorult az önkormányzatok eladósodása, kevés kivételtől eltekintve egyedi, az önkormányzat és az államadósság helyzetére egyaránt tekintettel lévő kormányzati engedély szükséges a hitelek felvételére, működési hitel felvételére pedig a fő szabály szerint egyáltalán nincsen lehetőség.

- **2015. óta tartó időszak az önkormányzati fejlesztések időszaka.** Ennek forrása egyrészt – főleg a Területi Operatív Programon keresztül – a 2014-20-as európai uniós költségvetési ciklusban hazánk számára biztosított források, melyek elosztásában a megyei és megyei jogú városi önkormányzatok útján az önkormányzati szektornak is aktív szerepe van. A források kihelyezése nagyobb részt megtörtént, a következő 1-2 év a források felhasználásának időszaka lesz. Az uniós forrásokon túlmenően a Modern Városok Program hazánk regionális centrumaiként működő megyei jogú városok fejlesztésének ad nagy lendületet egy többéves program keretében. A Magyar Falu Program pedig a kisebb önkormányzatok lakosainak biztosít a XXI. század elvárásainak megfelelő lakó és munkahelyet.

A helyi önkormányzati alrendszer stabilitását mutató számok (az önkormányzatok adósság állománya, illetve az önkormányzati alrendszer költségvetési egyenlege) imponáló értékeket mutat az utóbbi években. Rendkívül fontos az elért eredmények megőrzése, a stabilitás folyamatos monitorozása, nyomon követése. Ehhez a feladathoz biztosít mind az önkormányzatok, mind az állam számára lényeges eszközöket az önkormányzati ASP rendszer.

Az egységes standard-ok szerint felépülő gazdálkodási alrendszer átfogó képet biztosít az állam számára az önkormányzatok helyzetéről a korábbi – adatszolgáltatásokra épülő - adatoknál aktuálisabb, részletesebb és pontosabb információk segítségével. Ettől nem elmaradó fontosságú, hogy az ASP rendszer segítségével az önkormányzati döntéshozók is valós és összehasonlítható képet kapnak stratégiai döntéseik meghozatala előtt saját önkormányzatuk gazdasági helyzetéről.

Mindezek alapján az évtized végére elérhetővé vált, hogy a helyi önkormányzatok esetében nem a stabilitás, a működőképesség megőrzése vált az alapvető kérdéssé, hanem a nagyívű önkormányzati fejlesztési programok ütemezése és megvalósítása.