MEMENTO

A támogatások aránya

A civil szféra életereje kétségtelenül a támogatási rendszerek függvénye: el kell fogadnunk, hogy a külső támogatások nélkül az erdélyi magyar civil társadalom olyan mértékű alakulása az 1990 utáni időszakban, amelyhez eljutott, elképzelhetetlen lett volna. A polgári társadalom természetes rendje szerint mindez a társadalom igazságosságának normális következménye, hiszen a civil szféra viszontszolgáltatásai a társadalmat hasonló arányban rekompenzálják. Az erdélyi magyar közösség támogatás-viszontszolgáltatás viszonyának torzulása azonban ott kezdődik, hogy a támogatást nem ugyanaz a társadalom termeli ki önmagából, amelynek érdekében használja, hanem rajta kívüli forráserők jelentették és jelentik még ma is nagyrészt – még akkor is, ha máig valami változás alakult is az arányokban – működésének és fennmaradásának anyagi hátterét. A magyarországi (tehát a kívülről jövő) támogatások látszólagos természetessége az erdélyi magyar közösség felé a történelemből fakadó hovatartozásának tudati tükre. A „látszólagosság" fogalma mindjárt eltűnik, ha a XX. század történelmi folyamata mentén vizsgáljuk a közösség sorsának alakulását, tekintettel arra, hogy ennek a közösségnek semmi szerepe nem volt a sorsát formáló történelmi döntésekben, melyek – közel egy század alatt – jogi és anyagi megfosztottságához vezettek. Nem véletlen tehát, hogy a magyar alkotmány kötelezi a mindenkori kormányt a határon túli magyarsággal szembeni felelősségvállalásra. Ebből az objektív állapotból következően a határon túli magyarság évről évre részesül adott összegű költségvetési támogatásból, viszont ennek a nagyságrendje már a költségvetést összeállítók szubjektív hozzáállásából születik, és mondjuk ki érthetően, hogy mindig a politikai többségiek akaratából. A társadalomnak nincs olyan döntőbírója, amelyik azt a nagyságrendet, ami máig kialakult, nagynak, kevésnek vagy jónak találja, az azonban biztos, hogy a határon tú-

Romániai tapasztalatok a fiskális föderalizmusról**

SZÉKELY IMRE *

A fiskális tevékenység decentralizálásának következetes megvalósítása Romániában is egyik fontos feltétele a jóléti társadalom mielőbbi megvalósításának.

Jelen tanulmányom célja azt bemutatni, hogy Románia, annak ellenére, hogy más Közép-Kelet-Európai államokkal összehasonlítva későn kezdett a decentralizációs folyamat beindításához, jelentős lépéseket tett meg ezen az úton.

A központosított tervutasításos rendszer bukása után Közép-Kelet-Európa államai a piaci mechanizmus felé irányultak. A piacgazdaság gyakorlatba ültetése különböző forgatókönyvek szerint zajlott. Ugyanezzel a folyamattal párhuzamosan indult be a kormányzati szektor reformja, ugyanis szükségszerűvé vált a túlzottan központosított állami szektor átalakítása is. Ezen a területen a kitűzött cél az volt, hogy a központi kormányzat nagyobb felelősséget és akcióteret biztosítson a helyi közösségeknek.

A fiskális föderalizmus elnevezés Oates szerint azért nem teljesen találó, mert azt sugallja, hogy ez a téma csupán pénzügyi jellegű, holott nem csak a források megosztását tárgyalja, hanem a feladatok elosztását is a különböző kormányzati szintek között.

A tanulmány első fele nagyon röviden vázolja azokat az elveket, amelyeket a fiskális föderalizmus kapcsán a közgazdasági szakirodalom megfogalmazott. Ennek szellemében Oates decentralizációs elvéről és Tiebout mobilitási hipotéziséről lesz szó. Ugyanakkor megismerhetjük a decentralizáció előnyeit, valamint azokat a tényezőket is, amelyeket fokozott figyelemmel kell kezelni veszélyforrásuk miatt. A második részben a forrásmegosztásról lesz szó.

A decentralizáció mellett felhozott legfontosabb érvek egyike a helyi közjószágok létéhez kapcsolódik. Amennyiben egyes közjavakhoz csak egy bizonyos terület lakosai férnek hozzá, és ezek a közjavak iránt a kereslet különböző területeken eltérő, az adott közjószág decentralizálása, azaz helyi szinten való előállítása növelheti az általános társadalmi jólétet. Ennek magyarázata összefügg azzal az információs problémával, mellyel a központi kormányzatnak kell szembenéznie központosított rendszer esetén. Mivel ilyen esetben a központi kormányzat nem rendelkezik elegendő információval a különböző területeken élő állampolgárok keresletét illetően, egy úgynevezett nemzeti átlagfogyasztást fog minden egyes terület állampolgáraira „rákényszeríteni". Ezzel szemben a decentralizált rendszerben lehetőség nyílik magasabb fogyasztásra (magasabb adók ellenében) azokon a területeken, ahol erre igény van, illetve alacsonyabb

* A szerző politikai gazdaságtan szakos magiszteri hallgató a BBTE Közgazdaságtudományi Karán, a Mikó Imtre Jog- és Közgazdaságtudományi Szakkollégium tagja.

** Ezúton szeretnék köszönetet mondani a Sapientia Alapítvány Kutatási Programok Intézetének az ehhez a témához kapcsolódó kutatásban nyújtott támogatásért.

li magyarság Trianon utáni veszteségeihez viszonyítva egyenesen jelentéktelen. Az igazsághoz tartozik ugyan, hogy a tizenhárom év folyamán a nagyságrend tetemesen nőtt, azonban periódusonként, a többségi döntés nyomán, előfordult az előző év támogatási nagyságrendjének változtatás nélküli megtartása, ami viszont a támogatások valós nagyságrendjének értékcsökkenését jelentette és jelentheti legalább két tényező függvényében: először a GDP évi 3–4%-os gazdasági növekedéséhez viszonyított veszteség, másodszor az évi 4–6%-os inflációsráta miatt kialakult veszteség miatt. Ennek következtében tehát csak a támogatások kb. 7–10%-os növekedése tarthatja meg felhasználhatósági értékben az előző évi nagyságrendet.

A támogatások területenkénti belső arányai kialakulásának esetlegessége vagy a többé-kevésbé tudatos formálása nyilvánvalóan az oktatási és művelődési támogatások javára volt kedvező, mint az identitásvédelem megvalósításának közvetlenebb területei, azonban ma, amikor inkább az otthonmaradás kulcsszava került a történelemalakítást figyelők zászlajára, akkor a gazdasági és szociális felemelkedést elősegítő támogatások nagyságrendjének az előzők szintjére való emelése válik szükségessé. Az erdélyi magyar gazdasági és szociális civil szerveződéseknek, az itt kifejtett érvelés szerint, nem jut kellő súly a támogatási rendszerekben, amely a jelenlegi struktúrában nem lehet hatékony eszköze a gazdasági és szociális fejlődésnek, márpedig az otthonmaradásnak az alaptényezője a gazdaság, a gazdasági elmaradottságból való kilábalás és a szociális elégedettség kialakítása.

Nem ismerjük pontosan, hogy kinek van rálátása ezekre az arányokra, nem tudjuk, hogyan alakulnak az arányokat kialakító döntések, vagy kinek van rálátása egyáltalán az arányokra abban a bábeli zűrzavarban, amit egyfelől a támogatott területek programjainak sokfélesége okoz (diákprogramok, ösztöndíjak, ingatlanvásárlás, infrastruktúra, működtetés, építkezések, renoválások, rendezvények, kutatás, ingázás, kollégiumok fenntartása, szobrok, műemlékek, hiszintű fogyasztásra, ahol erre nincs igény.

A fenti gondolatmenet alapján a decentralizáció döntési önrendelkezést biztosít a helyi közösségek számára. Fontos kihangsúlyozni, hogy a szakirodalom szerint ez a döntési függetlenség nem jár feltétlenül teljes pénzügyi függetlenséggel is. Ennek kapcsán érdemes eloszlatni azt a tévhitet is, miszerint a helyi közösségek, pontosabban a helyi önkormányzatok saját bevételei csak a szabadon felvállalható feladatok finanszírozására lennének használhatóak, míg a kötelező feladatokhoz központi támogatásnak kell léteznie. Úgy, ahogy az önkormányzatok feladataikat a kormányzati szintek közötti elosztás során kapják, a saját bevételekre is hasonló módon tesznek szert, azáltal, hogy a központi kormányzat a javukra lemond bizonyos adónemekről vagy a beszedett adó egy részéről. Tiebout szerint egy decentralizált rendszer megoldást jelenthet a közjavak egyik problémájára, a preferencia-nyilvánításra. A magánjavak iránt a vásárló preferenciáit pénzáldozat révén fejezi ki. Közjavak esetén ez nem működhet. Tiebout azonban rámutatott arra, hogy amennyiben egy decentralizált rendszer működik, a helyi önkormányzatok különböző kombinációban állítanak elő közjavakat és közszolgáltatásokat. Az állampolgároknak így lakhelyválasztásuk révén lehetőségük adódik úgy kinyilvánítani preferenciáikat, hogy olyan közösséget választanak, amely számára a legjobb kombinációt nyújtja a beszedett adó és a nyújtott közjavak tekintetében. Így lesznek olyanok, akik nagyobb mennyiségű közjószágot szeretnének fogyasztani (magasabb adózás mellett), de lesznek olyanok is, akik megelégszenek kevesebb közszolgáltatással azért, hogy kevesebb adót fizessenek.

A Tiebout-hipotézis annál inkább működhet, minél több kombináció létezik a közszolgáltatási szint és adó között. Ugyanakkor ez a hipotézis feltételezi, hogy az állampolgárok mobilisak. Mivel Románia állampolgárai kevésbé tekinthetőek mobilisnak, a hipotézis alkalmazhatósága hazánkban jelentősen csökken.

A decentralizáció előnyei mellett léteznek olyan tényezők is, melyek fokozott figyelmet érdemelnek veszélyforrásuk miatt. Ezek közül az egyik a negatív externáliák léte. Ahogyan egyes piaci szereplők nincsenek tekintettel a tevékenységükből származó külső hatásokra, ugyanúgy a helyi önkormányzatok sem számolnak az általuk okozott extern hatásokkal. Emiatt nehéz egy adott önkormányzat területére szeméttárolót telepíteni, vagy ezért szükséges több önkormányzat összefogása különböző ökológiai programok megvalósítása érdekében, mint például a folyótisztítás.

Mivel a helyi önkormányzatok abban érdekeltek, hogy területükön minél több gazdag állampolgár és minél kevesebb szegény lakjon, káros versengésbe kezdhetnek egymással. Ez megnyilvánulhat a bevételi oldalon azáltal, hogy az önkormányzatok kisebb adókat állapítanak meg a szükségesnél, és megnyilvánulhat a kiadási oldalon is azáltal, hogy az önkormányzatok olyan programokat finanszíroznak, amelyek a gazdagok érdekeit szolgálják – különböző szabadidős programok (sportpályák építése, kulturális programok előtérbe helyezése) –, a szociális kiadások terhére. Emiatt a szociális feladatok ellátását nem ajánlott decentralizálni. Léteznek ugyan erre ellenpéldák, de azok sikerét azzal magyarázzák, hogy a központi kormányzat, mivel nem képes megoldani a szociális problémákat, decentralizálással hoz létre olyan „mikrolaboratóriumokat”, ahol ki lehet „kísérletezni” a megoldásokat.

telnyújtás, kamatátvállalás, szociális intézmények fenntartása-működtetése, természetvédelem stb.), másfelől a támogató intézmények nehezen átlátható széles köre (minisztériumok: oktatási, művelődési, népjóléti, stb.; intézmények: HTMH, Miniszterelnöki Hivatal, MTA, stb.; közalapítványok: Illyés, Apáczai, Újkézfogás, Mocsáry, Arany János, stb.; más alapítványok, szervezetek). Az aránytalanságok kialakulásának potenciális tényezőiként beszámítható még az egyre szaporodó hazai támogatások sokfélesége (állami költségvetés, bankok, vállalkozások, mecénások stb.) és az Európai Uniós támogatások.

Nyilvánvaló, hogy pontos arányok kialakítása ilyen diverzifikált közegben nem lehetséges, azonban a közösség életét alakító főbb területek támogatási arányainak jobb alakulását szakmai (nem politikusi) elemzés megfelelő irányba terelheti.

Természetesen nagyra becsült programnak (még fizikai nagyságrendben is nagynak) tekinthető a kedvezménytörvény által nyújtott tanulói ösztöndíj vagy a nemrég megígért tanári bérkiegészítő támogatás, azonban jó lenne már elemezni, hogy a fogyasztásra rendeltetett támogatások és a befektetett intézményesítést elősegítő támogatások közötti arány megfelele a közösség érdekeinek, és mi kellene legyen a kettő közötti megfelelő arány ahhoz, hogy a támogatások a fejlődés irányát vetíthessék a határon túli országok magyar lakossága elé.

A sokféle támogatási rendszer közti egyeztethetőség lehetőségének hiánya és a támogatások három vertikális szintje (döntéshozás a nagyságrendről, támogatások elosztása és a lebonyolítás) közötti konzultáció hiánya meghiúsítja a szükséges arányok kialakítását. Tehát a támogatási rendszerek egyeztetésére és a három szint közötti kölcsönös konzultációra lenne szükség ahhoz, hogy a területek közötti arányok jobban igazodhassanak az igényekhez.

Somai József

Decentralizált rendszerekben létrejöhetnek úgynevezett nettó fiskális hasznok is. Ez azt jelenti, hogy ugyanakkora adó fejében egy önkormányzat több közszolgáltatást képes nyújtani, mint egy másik. Ez a hatás arra ösztönzi az erőforrásokat, hogy olyan helyre vándoroljanak, ahol léteznek ilyen hasznok. Ezek abban az esetben károsak, ha forrásuk olyan többletbevételnek tulajdonítható, amely abból származik, hogy az önkormányzat bizonyos rendkívüli erőforrásokkal rendelkezik. Káros hatásuk az erőforrás-áramlás következtében jelentkező hatékonyságromlás. A nettó fiskális haszon abban az esetben nem káros, ha annak oka az önkormányzat hatékony gazdálkodásából fakad.

Decentralizált rendszerben elvileg magasabb szinten lehetne megvalósítani a választott (önkormányzati) képviselők elszámoltathatóságát, mert az állampolgároknak jobb rálátásuk van a helyi eseményekre. Ezt viszont torzítja az a tény, hogy a helyi önkormányzatok bevételeinek jelentős része a központi költségvetésből származik, aminek működésére az állampolgároknak kevesebb rálátásuk van. A politikai lobbik tehát különböző fiskális illúziókat hozhatnak létre.

Romániában a decentralizációs folyamat 1998 után gyorsult fel. Abban az évben fogadták el az 1998/189-es helyi közpénzügyek törvényét, az 1998/62-es helyi adókra és illetékekre vonatkozó sürgősségi kormányrendeletet, az 1998/213-as közvagyon jogállásáról szóló törvényt, amelynek több cikkelye is érintette a helyi önkormányzatokat, majd később a 2001/215-ös helyi közigazgatási törvényt. A különböző feladatok leosztása az éves költségvetéseken keresztül történt. Emellett meg kell említeni a 2002/71-es kormányrendeletet, amely a helyi önkormányzatok különféle általános feladatait szabályozza. A feladatleosztás jelenlegi állapotát a következő táblázat rögzíti.

1. táblázat
Feladatmegosztás a különböző kormányzati szintek között Romániában

Feladat típusa	Alkalmazottak*		Működési költségek
	Bérek	Alkalmazottak száma	
1. Elemi, álltalános és középfokú oktatás	K	K	H
2. Bölcsődék	H	H	H
3. Kultúra	K,M/H	M/H	M/H
4. Álltalános közszolgáltatások: vízellátás, csatornázás, szemétszállítás, parkok	M/H	M/H	M/H
5. Országos és megyei utak			K,M/H
6. Közszállítás			H
7. Polgári védelem	M	M	M
8. Szociális politika			
Mozgássérültek szociális ellátása	K,H	H	K,H
Gyermekvédelem	K,H	H	K,H
Minimálbér biztosítása	K,H		
Hőszolgáltatóknak nyújtott támogatások	K,H		
Hőfogyasztóknak nyújtott támogatások	K,H		
9. Lakáspolitika	K,H		

K = központi szint, M = megyei szint, H = helyi szint

A fenti táblázat alapján megállapíthatjuk, hogy Romániában a decentralizált feladatok megfelelnek a szakirodalom által javasolt feltételeknek, azaz a szociális kiadások kivételével helyi közjószágoknak és helyi közszolgáltatásoknak tekinthetőek. Amint már szó volt arról, a szociális

kiadások decentralizálásáról ellentétes tapasztalatok vannak. Jelen tanulmánynak nem célja részletesen foglalkozni ezekkel, azonban érdemes megemlíteni, hogy a hazánkban működő vegyes rendszer kihasználja a helyi önkormányzatok által nyújtott információs előnyt. (A központi forrásokat sok esetben a helyi kormányzatok osztják szét, mivel jobban ismerik a helyi szükségleteket.)

A forrásmegosztás elemzését talán szerencsés a Musgrave által megfogalmazott decentralizált adó meghatározásával kezdeni. Ezek a szabályok a következők: a középső és különösen az alsószintű kormányzatoknak kellene adóztatnia azokat az adóalapokat, amelyek kevésbé mobilisak; a redisztribúció érdekében alkalmazott progresszív típusú adókat alapvetően a központi kormányzat kellene kezelje; a helyi önkormányzatok olyan adóalapokat kellene adóztassanak, amelyek kevésbé érzékenyek a gazdasági ciklusokra; azokat az adóalapokat, amelyek elég nagy mértékben egyenlőtlenül oszlanak meg az alsóbb kormányzati szintek között, központilag kellene adóztatni; minél szélesebb körben kellene alkalmazni a használói díjakat. Ha a fenti elveket minden feltétel nélkül alkalmazná a központi kormányzat, akkor az önkormányzatok saját bevételei messze elmaradnának a szükségestől. Ezért Musgrave ezt kiegészíti egy másik elvvel is: azokat az adóbázisokat, amelyeket a fentiek értelmében a helyi kormányzat hatékonyan és méltányosan tud alkalmazni, nem szabad a központi kormányzat kezébe adni, ezzel is növelve a helyi bevételi kapacitást. Ennek a pótlólagos elvnek az alkalmazása mellett is a helyi önkormányzatok bevételei elmaradnak attól a szinttől, amelyet feladatainak ellátása megkövetel.

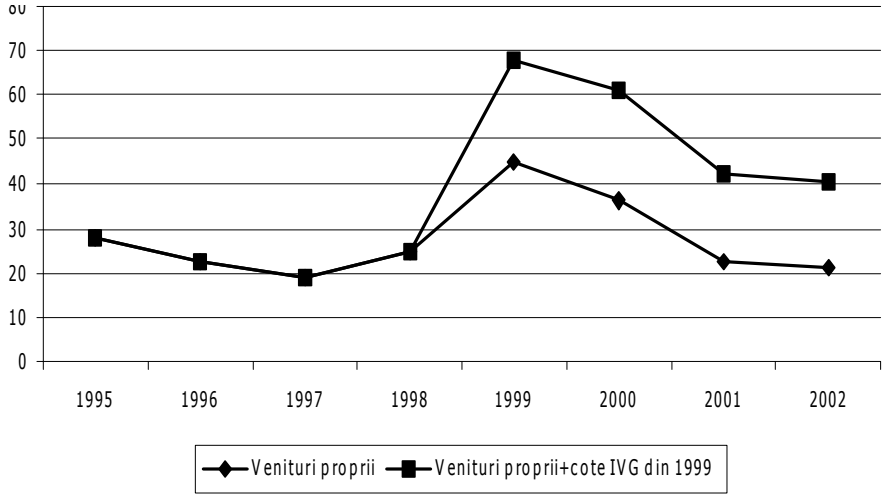
Romániában a helyi önkormányzatok saját bevételeit a következő adónemek teszik ki: épület- és telekadó, járműilleték, különböző jóváhagyások, reklámok és előadások után fizetett illetékek és a szállodai illeték. A nettó fiskális hasznok létrejötte korlátozott, mert az adókulcsok megállapítása olykor központilag történik, más esetekben pedig csupán 50%-kal térhetnek el az előző év szintjétől. Mivel a saját bevételek 20–30%-ot tesznek ki a helyi költségvetésekben, az ötvenszázalékos adóváltoztatás nem nyom sokat a latban. A saját bevételek alakulását az 1995. és 2002. évek között az egyes számú ábra mutatja. Ugyanezen az ábrán láthatjuk, hogy az 1999-ben bevezetett fizetésadó-megosztás (2000-től személyi jövedelemadó, SZJA) jelentős súlyt képvisel a helyi önkormányzatok bevételei között.

Az ábrán jól látható az 1998-as decentralizációt gyorsító intézkedések hatása. A 2001-es és 2002-es visszaesés annak tulajdonítható, hogy ezekben az években az önkormányzatok újabb feladatokat vettek át a központi szinttől, de a hozzájuk kapcsolódó források kormányközi transzferek révén jöttek létre.

Romániában a központi kormányzattól kapott források jelentős részét a személyi jövedelemadóból és a hozzáadott értékadóból elkülönített vagy visszaosztott összegek képezik. Csupán 1999-től (az 1998/189-es törvény nyomán) létezik előre meghatározott, a személyi jövedelemből elkülönített részarány, amelyet automatikusan a helyi önkormányzatoknak utalnak. Az elkülönített részarányok (kvóták) mértékének alakulását a következő táblázat mutatja be.

1. ábra

A romániai helyi önkormányzatok saját bevételei 1995 és 2002 között



Törvény szerint a megyék által kapott összegek egy részét a horizontális egyenlőtlenségek csökkentésére kell költeni. Mivel ennek mértéke 1999-ben nem volt meghatározva, a megyei tanácsok hajlamosak voltak arra, hogy ezeknek az összegeknek nagy részét saját céljaik megvalósítására költsék. 2000-től kezdődően az éves költségvetések előírják, hogy a SZJA-ból elkülönített kvóták mekkora részét kell a megyei tanácsoknak továbbosztaniuk egyenlőtlenségek kiegyenlítése céljából.

Emellett évről évre a fennmaradó SZJA-ból (2002-ben

2. táblázat

A SZJA-ból elkülönített kvóták 1999 és 2002 között

Kategóriák	1998/189-es törvény szerint	1999	2000	2001	2002
Települések	40%	35%	35%	36,5%	36,5%
Megyék, saját	10%	15%	10%	10%	10%
Megyék, kiegyenlítésre			15%	15%	16%

37,5%) az éves költségvetés változó mértékben különít el a helyi költségvetések számára összegeket különböző célokra (2002-ben 33,4%-ot).

Emellett, az állami költségvetésen keresztül, a központi kormányzat a beszedett hozzáadott értékadóból (HÉA) is elkülönít összegeket különböző célra. Ennek mértéke 2002-ben a beszedett HÉA egyharmada, azaz 918,2 millió dollár volt, amit megyei és helyi elemi és általános oktatásra, bölcsődékre, gyerekvédelemre, mozgássérültek segélyezésére és mezőgazdasági tanácsadó irodák működésére fordítottak.

A korábban már említett kiegyenlítésre szánt összegek szétosztását 1999-től az éves költségvetések szabályozzák. Az elosztási kritériumok évről évre változtak. Ezen a területen fokozatosan fejkvóta típusú kritériumok helyett a fiskális kapacitás kritériuma került előtérbe. 2002-ben már csak ezt a szempontot kellett figyelembe venni az elosztások során. Ez azért előrelépés, mert a fejkvóta típusú kritérium nem alkalmas kiegyenlítésekre, mivel ha egy önkormányzat potenciálja miatt vonzó, akkor egyre többen költöznek területére, elősegítve, hogy több költségvetési forráshoz jusson, míg a kevésbé vonzó települések leszakadnak. A fiskális kapacitás az egy főre eső saját bevétel és SZJA kvóta összegét veszi alapul. Ennek csupán az a hátránya, hogy nem ösztönzi a kis településeket saját bevételeik növelésére, hisz minél kisebbek ezek a bevételek, annál többet lehet igényelni a kiegyenlítésre szánt összegekből. Ezt felerősíti az a gyakorlat is, miszerint megyei szinten a fiskális kapacitás szerinti meghatározott összegek elosztása csupán a politikai lobbik kiindulópontjait képezi, annak ellenére, hogy a Pénzügyminisztérium a megyékre való leosztásnál figyelembe veszi a fiskális kapacitás képletet. Annak érdekében, hogy ez a gyakorlat visszaszoruljon, szigorúbban kellene ellenőrizni a törvény betartását.

A helyi önkormányzatok tervezőképességének növelése érdekében emelni kellene a különböző adónemekből elkülönített kvóták mértékét. 2002-ben több mint másfélszer annyi összeget osztottak szét kormányközi transzferek révén, mint elkülönített kvótákon keresztül. Elengedhetetlen, hogy a kormány összehangolja a saját adópolitikáját a helyi költségvetések esetén alkalmazott politikával. A kormány adóstratégiája többnyire a fogyasztási adókra alapoz, míg jelenleg a helyi önkormányzatoknak elkülönített kvóták a jövedelemadókból származik. Ezt az ellentmondást kell a jövőben megszüntetni. Mivel mindenféle átalakítás bizonytalanságot kelt az érintettek körében, szükséges lenne egy olyan reális decentralizációs stratégia kidolgozására, amely stabilizálhatná ezen a téren a várakozásokat. Választási év küszöbén azonban nem szerencsés egy ilyen dokumentum

2. ábra

A SZJA felhasználása 2002-ben

