

Financing and financial independence of local governments from Valea Ierului and Valea Barcăului

LÓRÁND-ISTVÁN KRÁLIK

One of the most important elements of decentralization is the financial autonomy of local governments. The purpose of this study is to provide a brief overview of the system of financing and real financial independence of the local governments from Valea Ierului and Valea Barcăului in Bihor County, Romania, examining the size, structure of tax revenues, the size and ratio of own revenues and state transfers. The research showed that financial autonomy in Romania is only partial, and the central government can and does influence the level of municipal revenues, even from one year to another. The municipalities with low self-incomes are more vulnerable, while the financial independence and the self-financing rate show higher values in the settlements located near the urban centers.

Keywords: local revenues, local financing system, financial autonomy, local taxes.

JEL codes: H71, H72.

Az érmelléki és Berettyó-vidéki önkormányzatok finanszírozása és pénzügyi autonómiája

KRÁLIK LÓRÁND-ISTVÁN¹

A decentralizáció egyik legfontosabb eleme az önkormányzatok pénzügyi autonómiája. Jelen tanulmány rövid áttekintést kíván nyújtani a romániai Bihar megyében található érmelléki és Berettyó-vidéki önkormányzatok finanszírozási rendszeréről, valós pénzügyi függetlenségéről, megvizsgálva az adóbevételek nagyságát, szerkezetét, illetve a saját bevételek és az állami transferek mértékét és arányát. A kutatás során kiderült, hogy a pénzügyi autonómia Romániában csak részleges, a központi kormányzat befolyásolni tudja és befolyásolja is az önkormányzatok bevételeinek mértékét, akár évről évre is. A kevés saját jövedelemmel rendelkező önkormányzatok kiszolgáltatottabbak, míg az urbanizációs gócpontok közelében található önkormányzatok esetében a pénzügyi függetlenség és az azt mutató önfinszírozási ráta magasabb értékeket mutat.

Kulcsszavak: önkormányzati bevételek, helyi finanszírozási rendszer, pénzügyi autonómia, helyi adók.

JEL kódok: H71, H72.

Bevezető

Az 1989 utáni gazdasági szerkezetváltás, az ezzel párhuzamos gazdasági fejlődés, valamint a 2007-es uniós csatlakozás szükségszerűvé tette Romániában az államháztartás berendezkedésének és azon belül a közösségi pénzügyeknek az átalakítását is. A politikai és gazdasági hatalom szétválasztása nyomán egyre több feladat került az állami kormányzattól a helyi (községi, városi, municípiumi, megyei) önkormányzatok hatáskörébe. Ezt a folyamatot a rendszerváltás utáni román kormányzat a közeledő uniós csatlakozás jegyében indította be.

Nyugat-Európában az 1980-as évektől kapott egyre nagyobb hangsúlyt a helyi autonómia, amely a decentralizációs folyamat beindulásában, valamint a helyi önkormányzatok a központi állami költségvetéstől való pénzügyi függésének fokozatos csökkentésében nyilvánult meg. A decentralizáció legfontosabb eleme fiskális jellegű, idetartozik a korábban a központi költségvetés szervei által beszedett helyi adóbevételek (adók és illetékek) meghatározása, illetve a helyi adók kivetésére vonatkozó jogszabályrendszer kialakítása, mely révén az önkormányzatok – meghatározott keretek között – megállapíthatják a kivetett adók és illetékek szintjét, illetve a helyi szolgáltatások után fizetendő díjakat.

¹PhD, egyetemi adjunktus, Partiumi Keresztény Egyetem, Gazdasági és Társadamtudományi Kar, Gazdaságtudományi Tanszék, e-mail: kralik.lorand@partium.ro.

Jelen tanulmány rövid áttekintést kíván nyújtani a romániai Bihar megyében található érmelléki és Berettyó-vidéki önkormányzatok finanszírozási rendszeréről, valós pénzügyi függetlenségéről, megvizsgálva az adóbevételek nagyságát, szerkezetét, illetve a saját bevételek és az állami transferek mértékét és arányát. A téma romániai kutatási háttere sajnos igen szegényes. Annak ellenére, hogy sokan foglalkoztak a téma jogi oldalával, a gazdasági vonzatok feltérképezésében sokkal kevesebb kutatás indult. A legtöbb kutató általánosan a közpénzek rendeltetésével, struktúrájával, az állami és helyi költségvetések tervezésével, végrehajtásával és ellenőrzésével foglalkozott, a valós pénzügyi autonómia szintjének mérésében viszonylag kevesen mélyültek el. A kutatásokat egyébként jelentősen megnehezíti az állandóan változó jogszabályi környezet: 2016–2019 között például az éves román költségvetési törvény minden évben, az előző évhez is eltérő rendelkezésekkel felülírta a visszaosztott önkormányzati forrásokról rendelkező helyi önkormányzati pénzügyek törvényét, amely különben, annak 2006. évi megalkotása óta többször is jelentős változásokon ment át, a mindenkori politikai akarat az államháztartási egyensúlyra vonatkozó elképzeléseinek függvényében.

Szakirodalmi áttekintés

Az önkormányzati finanszírozás jogi hátterével a helyi közpénzekről szóló 2006/273. törvény megalkotása óta több tanulmány is foglalkozott, ezek főleg az Európa Tanács Chartájából átemelt alapelveket részletezik. A legutóbbi tanulmányok közül Gherghina (2017) cikkét szükséges kiemelni, aki kihangsúlyozza, hogy a helyi közpénzek törvénye nem elégséges, szükség lenne a helyi pénzügyek törvénykönyvének (kódjának) megalkotására is, mert jelenleg túl nagy az önkormányzatok központi államhatalomtól való pénzügyi függősége, ugyanis a jelenleg hatályos jogszabályból hiányzik a megfelelő és átlátható leosztási kritériumrendszer. Gherghina (2017) gyakorlatilag cáfolja Manole (2010) a jogszabály megszületése utáni következtetéseit, miszerint a helyi pénzügyi igazgatóságok bevonása az adóvisszaosztás kiegyenlítési folyamatába korlátozza a politikai tényezők beavatkozási lehetőségeit és manőverezési lehetőségeit, szerinte valójában a helyi pénzügyi igazgatóságok szerepe csak a politikai irányítás alatt álló Pénzügyminisztérium által évente kidolgozott (központilag irányított) képlet szerinti újraelosztás végrehajtásában van.

Oprea (2011) úgy véli, hogy a helyi pénzügyi autonómia valójában csak a helyi adók kivételére vonatkozó lehetőséget jelenti, a központi költségvetésből

visszaosztott vagy újraosztott adóknak nincs közük az autonómiához. Profiroiu és Profiroiu (2007) már rögtön a helyi közpénzek törvényének hatályba lépte után úgy vélte, hogy az újraelosztásnál fontos szempont kell legyen a minimális közszolgáltatási feladatok ellátásához szükséges költségek felmérése és biztosítása. Ezt a rendszert alkalmazzák több európai országban, így Nagy-Britanniában is (Oprea 2011). A forrásbiztosításról és a helyi pénzügyi autonómiáról alkotott negatív képet Dogariu (2010), aki szerint 2002-ig jó úton haladt a decentralizációs folyamat, ám 2003-tól kedvezőtlen trend alakult ki, amikor több – korábban a központi kormányzat által ellátott – feladat átkerült az önkormányzatokhoz, ám az ezek biztosításához szükséges források csak részben, így a központi hatóság a gyakorlatban – a pénzügyi függetlenség elvének kinyilatkoztatása ellenére – pénzügyi ellenőrzést gyakorol. A szerző szerint ezt a függőséget mutatja az önkormányzatok önfinanszírozási rátájának az 1991-es évi 29,37%-ról a 2008-ban mindössze 4,5%-ra való csökkenése.

Dumitrescu (2013) a pénzügyi autonómia bővítését szorgalmazza, és az önkormányzatok pénzügyi felelősségének növelését, sőt egyenesen – a jelenleg főleg a szövetségi államok szintjén működő – az adóügyi föderalizáció (federalizare fiscală) szükségességét hangsúlyozza. Moldovan (2017) az önkormányzatok pénzügyi hatékonyságát tárgyalja, és elsősorban a helyi adók és illetékek behajtásának fokát vizsgálja. Marinescu és Todor (2014) pedig azt állítja, hogy a közpénzek elosztási gyakorlata miatt a helyi közpénzek törvényben rögzített alapelvei ellenére Romániában nem lehet valós helyi autonómiáról beszélni.

A romániai magyar szakirodalomban a helyi pénzügyi autonómiára vonatkozóan Geréb Lászlónak (2003) a *Székelyföld* című tanulmánykötetben megjelent írása volt úttörő, illetve Nagy István (2009) cikke a három székelyföldi megye önkormányzati forrásairól. Ez utóbbi tanulmány írója vonta le azt a következtetést, hogy Székelyföldön a helyi adók kis szerepet töltenek be a helyi közigazgatás költségvetésében, mivel a vállalkozások által befizetett adók szintje nagyon alacsony. Az adókiegyenlítés szempontjából Hargita és Kovászna haszonélvezőnek számít, míg Maros megye a befizetett összegnél kevesebbet kap a visszaosztásnál. Rác és Unger (2017) a központi adók önkormányzatok felé történő visszatérítésének hatékonyságát vizsgálva egy többváltozós lineáris regressziós modellt hozott létre, amely segítségével Romániára és Magyarországra vonatkozóan azt taglalja, hogy a gazdasági és politikai gyakorlat mennyire felel meg a szakirodalom és a gazdasági racionalitás követelményeinek. A szerzőpáros javaslatai alapján az

adóztatási jogot kell megváltoztatni, ugyanis az önkormányzati feladatok önálló ellátásához magasabb szintű pénzügyi autonómiára lenne szükség, ami alatt azt értik, hogy a kizárólag központi adókat (személyi jövedelemadó, áfa) egészen vagy részben helyi adóvá kellene konvertálni.

A helyi önkormányzatok bevételeinek súlya a teljes (konszolidált) állami költségvetésen belül 30 százalékos körüli. Husman (2014) a 2008–2012-es időszakra végezve számításokat úgy találta, hogy a helyi önkormányzatok bevételei a konszolidált költségvetés 24 százaléka tette ki. A Számvevőszék a 2016-os évre vonatkozó helyi közpénzekkel kapcsolatos jelentése (Curtea de Conturi a României 2017) már 30,5 százalékos arányt állapít meg a helyi költségvetés és a konszolidált állami költségvetés arányszámaként, az önkormányzatok összbevételei pedig a bruttó hazai termék 9 százaléka teszik ki. Az Eurostat adatai szerint Románia viszonylatában az önkormányzati bevételek és a GDP aránya 2018-ban 8,1 százalékos volt. Ez alatta marad az uniós átlagnak, amely, ha beszámítjuk a négy szövetségi állami rendszerű állam (Belgium, Németország, Spanyolország és Ausztria) szövetségi állam szintű bevételeit is, akkor 15,5 százalékos. A fejlett államok közül a legmagasabb arány 2018-ban Dániáé (33,5%), de 20% fölötti Svédországban, Belgiumban, Németországban, Spanyolországban és Finnországban is. A legkisebb mutatóval Málta rendelkezik (0,3%), de 5% alatti Görögországban, Cipruson és Írországban is (Eurostat 2019).

A helyi pénzügyi autonómia jogszabályi alapjai

Romániában az önkormányzatok pénzügyi autonómiájának elvét a helyi közpénzek törvénye, a 2006. évi 273-as számú törvény rögzíti. Ez tartalmazza az önkormányzatok bevételi forrásait is, illetve a személyi jövedelemadóból és az áfából visszaosztott összegek elosztási algoritmusát. Sajnos a visszaosztási algoritmust többször is megváltoztatták, a pillanatnyi politikai vagy országos gazdasági érdekek függvényében. A romániai helyi közpénzek törvénye (2006/273. törvény 5. cikkelye) szerint a helyi önkormányzatok jövedelmi forrásai a következők: saját jövedelmek, állami költségvetésből visszaosztott jövedelmek (elsősorban visszaosztott áfa), állami szubvenciók (transzferek), adományok. A saját jövedelmek legfontosabb forrásai: a) a helyi adók (magán- és jogi személyek által fizetett telek- és épületadók, gépjárműadók), b) a helyi illetékek (engedélyek, igazolások kibocsátása), c) a tulajdonból és szolgáltatásokból származó jövedelmek (bérleti vagy koncessziós díjak, értékesítések, közszolgáltatásokból/gazdasági te-

vékenységekből származó jövedelmek), d) a személyi (központi) jövedelemadó önkormányzatnak visszaosztott része, e) uniós vagy más finanszírozási programokból elnyert összegek.

A leggyakrabban a személyi jövedelemadó visszaosztásának elve módosult az elmúlt 13 évben. A törvény eredeti formájában (amely 2006–2011 között volt hatályban) a személyi jövedelemadó 82 százaléka maradt az önkormányzatoknál (legalábbis megyén belül) a következő elosztásban: a jövedelemadó 47 százalékát visszaosztották annak a municípiumi, városi vagy községi önkormányzatnak, ahonnan azt befizették, 13 százaléka került a megyei tanácsokhoz, 22 százaléka pedig megmaradt a megyén belüli kiegyenlítésre, amit a megyei közpénzek igazgatósága végzett egy, a jogszabály által meghatározott algoritmus szerint. A 22 százaléknyi adó 27 százaléka, vagyis a teljes jövedelemadó-bevétel 5,94 százaléka a megyei tanácsokhoz került, a különbözetet, vagyis 16,06 százalékot újból két részre osztották: 12,85 százalékot (a különbözet 80 százalékát) a megyei közpénzek igazgatósága osztotta le a megyében működő valamennyi önkormányzat között egy képlet alapján, amely figyelembe vette az önkormányzat lakosságának számát, területének nagyságát, illetve adófizetési szempontok alapján az önkormányzat gazdasági erejét. A különbözet fennmaradó részét (20 százaléknyi maradványértéket), vagyis a személyijövedelemadó-bevétel 3,21 százalékát pedig a megyei tanács határozata alapján osztották le a megyében működő municípiumi, városi és községi önkormányzatok között, s ennél a leosztásnál a törvény szerint figyelembe kellett venni a helyi fejlesztési projekteket, igaz, a legtöbbször a leosztás a megye szintjén szubjektív módon, politikai szempontok szerint történt.

A Boc-kormány megszorító intézkedései az önkormányzatokat sem kímélték: 2011 decemberében megszületett a 102-es számú sürgősségi kormányrendelet, amelyet később törvényben is becikkelyeztek, és ez jelentősen csökkentette az önkormányzatok bevételi forrásait, 2012-től a visszaosztott személyi jövedelemadó szintjét 82-ről 71,5 százalékra csökkentve. A helyi, municípiumi, városi és községi önkormányzatok 2012–2017 között a megváltozott törvényi előírás alapján már csak 41,75 százaléknyi adót, a megyék 11,25 százalékot kaptak, a kiegyenlítésre – melynek alapelvei nem változtak, csak Bukarest esetében – 18,5 százalék jutott.

Az újabb váltást a 2018-as költségvetési törvény (2018/2. törvény) hozta, amely a kiegyenlítésre szánt személyijövedelemadó-részből 1,25 százalékot átcsoportosított a municípiumi, városi és községi önkormányzatokhoz, de a vissza-

juttatott 71,5 százalékos arány nem változott. Így 2018-ban a municípiumi, városi és községi önkormányzatok 43 százaléknyi, a megyék pedig 11,25 százaléknyi jövedelemadó fölött rendelkezettek, és 17,25 százaléknyi maradt a költségvetési kiegyenlítési folyamatra. A költségvetési kiegyenlítési folyamatban a megyék már nem a meghatározott jövedelemadó-arányt, hanem lakosonként 25 lejnek megfelelő összeget (a megye teljes lakosságára számítva) oszthattak szét a fejlesztési projektekre és az önkormányzatok tartozásainak kifizetésére.

A 2019. évi költségvetési törvény teljesen újrírta a személyijövedelemadó-visszaosztás rendszerét: a kormány javaslatára a korábbi 71,5 százalék helyett a teljes személyi jövedelemadót (100 százalékban) visszaosztották az önkormányzatoknak. A municípiumoknál, városoknál és községeknél az adó 60 százaléka maradt, 15 százaléknyi jutott a megyei tanácsok finanszírozására, 17,5 százalék pedig a költségvetési kiegyenlítési folyamatra. A fennmaradó 7,5 százalékot egyenlő arányban szétosztották a megyék között 28,492 millió lej összegekben, és ezeket az összegeket a megyei tanácsok kötelesek voltak az önkormányzatoknak fejlesztési projektekre leosztani. 2018-ban az áfaleosztásból kimaradtak, vagy csak csekély összegeket kaptak a takarékosabb önkormányzatok, amelyek a korábbi években tartalékokat halmoztak fel: a közfeladatok ellátására visszaosztott áfát a tartalékok 50 százalékaival csökkentették.

Az 1. táblázatban foglaltam össze a négy jogszabály – törvény és sürgősségi kormányrendelet – rendelkezéseit a személyijövedelemadó-leosztás rendszeréről.

1. táblázat. Összefoglaló a személyijövedelemadó-leosztásról 2006–2019 között

Közigazgatási egységek	2006–2011	2012–2017	2018	2019
Municipiumi, városi, községi önkormányzat	47,00%	41,75%	43,00%	60,00%
Magyei önkormányzat	13,00%	11,25%	11,25%	15,00%
Költségvetési kiegyenlítés, ebből:	22,00%	18,50%	17,25%	17,50%
Magyei önkormányzat	5,94%	5,00%	4,66%	4,73%
Municipiumi, városi, községi önkormányzat	12,85%	10,80%	10,07%	12,77%
Önkormányzatok fejlesztési projektjei	3,21%	2,70%	2,52%	7,50%
Municipiumi, városi, községi önkormányzat összesen	63,06%	55,25%	55,59%	80,27%
Magyei önkormányzat összesen	18,94%	16,25%	15,91%	19,73%
Jövedelemadó összesen	82,00%	71,50%	71,50%	100,00%

Forrás: saját szerkesztés a 2006/273. törvény, a 2011/102. sürgősségi kormányrendelet, a 2018/2. törvény és a 2019/50. törvény alapján.

Nem tekinthető saját forrásnak, de az önkormányzatok bevételeiben jelentős részt képvisel a visszaosztott általános forgalmi adó (áfa), amit elsősorban az önkormányzat közfeladatok ellátására kapnak az önkormányzatok, a szükségletek függvényében. Hogy az összeg nagyságáról képet kaphassunk, a visszaosztott áfa összegszerűen a visszaosztott jövedelemadó (71,5% a teljes jövedelemadóból) 84,6 százalékának megfelelő összeget tett ki 2018-ban. Az áfából a több saját bevételi forrással rendelkező municípiumok, városok, községek keveset, egyes, ritka esetekben pedig egyáltalán nem kapnak a létező kiegyenlítési rendszer miatt, annak ellenére, hogy a közfeladatok az esetükben is ugyanazok.

Módszertan és adatok

A tanulmányban 22 észak-bihari (érmelléki és Berettyó-vidéki), magyarok lakta (legalább 30 százalékos magyar lakosságárányal rendelkező) közigazgatási egység pénzügyi autonómiájának fokát elemeztem. A mintaválasztásban szerepet játszott az, hogy a kiválasztott közigazgatási egységek reprezentatívak a vizsgált két kistérségre – Érmellék és Berettyó-vidék – nézve, a 27 önkormányzat közül 22 szerepel a mintában. A 22 közigazgatási egység között egy megyei jogú város vagy municípium (Margitta) és két város (Érmihályfalva és Székelyhíd) található, valamint 19 község: Bihar, Biharfélegyháza, Bors, Diószeg, Érbogyoszló, Érkörtvélyes, Érsemjén, Érszöllős, Értarcsa, Hegyközcsetár, Hegyközpályi, Kiskereki, Paptamási, Szalacs, Szalárd, Szentjobb, Tóti, Vámosláz és Vedresábrány. A közigazgatási egységek gyakorlatilag a bihari tömbmagyarság lakóhelyei, mindegyik önkormányzatnak jelenleg magyar polgármestere van.

A kiválasztott önkormányzatok esetében a 2019. évi induló helyi költségvetés jövedelmi oldalát vizsgáltam az adatok feldolgozásakor. A 22 közigazgatási egység költségvetési adatai közül 17 esetben a község/város hivatalos honlapján szereplő adatokat dolgoztam fel, öt esetben azonban az önkormányzatokhoz kellett fordulnom, mert az aktuális költségvetés még nem volt feltöltve a honlapra. Ezen kívül az Országos Statisztikai Hivatal (INS) Bihar megyei fiókjának hivatalos népességi adataival számoltam (2019. január elsejére vonatkozóan).

Hogy az eredmények összehasonlíthatóak legyenek és az eredményekben ne lépjen fel torzulás, az összbevételek közül kivontam a helyi és regionális fejlesztési programokban kapott transfereket (ez 11 önkormányzatot érintett 22 közül, sok esetben nagyberuházásokról szól, amelyek a költségvetés 30-60 százalékát teszik ki), az állami szubvenciókat (19 önkormányzat a 22 közül), illetve az uniós

projekteket (8 önkormányzat a 22 közül). Szalacs község esetében korrekciót hajtottam végre a bevételi oldalon, mert egy nagy értékű ingatlan értékesítése eltorzította volna a reális bevételt. A bevételi oldalon gyakorlatilag négy forrást vizsgáltam: a visszaosztott jövedelemadót (mint saját forrást, 04-es számlacsoport), a helyi adókat és illetékeket (mint saját forrást, többek között a 07-es, 10-es, 16-os, 18-as, 29-es, 30-as, 33-as, 35-ös számlacsoport), a leosztott áfát (mint költségvetési forrást, 11. 02. 02-es számla) és a kiegyenlítési rendszerben visszaosztott áfát (mint költségvetési forrást, 11. 02. 06-os számla).

Mivel a közigazgatási egységek mérete a vizsgált önkormányzatok esetében jelentősen eltér (a legkisebb alig több mint 1300 lakossal rendelkezik, a legnagyobb pedig közel 18 ezerrel), a vizsgált mutatók kiválasztásánál elsősorban az egy lakosra eső bevételeket és bevételtípusokat részesítettem előnyben, illetve a bevételek közötti arányokat, viszonyszámokat. Összesen hat mutatót vizsgáltam.

$$1. \text{ Bevételi arány} = \frac{\text{Bevétel}}{\text{Lakos}}$$

$$2. \text{ Jövedelemadó} = \frac{\text{Visszaosztott jövedelemadó}}{\text{Lakos}}$$

$$3. \text{ Helyi adó mutató} = \frac{\text{Helyi adók, illetékek}}{\text{Lakos}}$$

$$4. \text{ Költségvetési támogatási mutató} = \frac{\text{Áfa}}{\text{Lakos}}$$

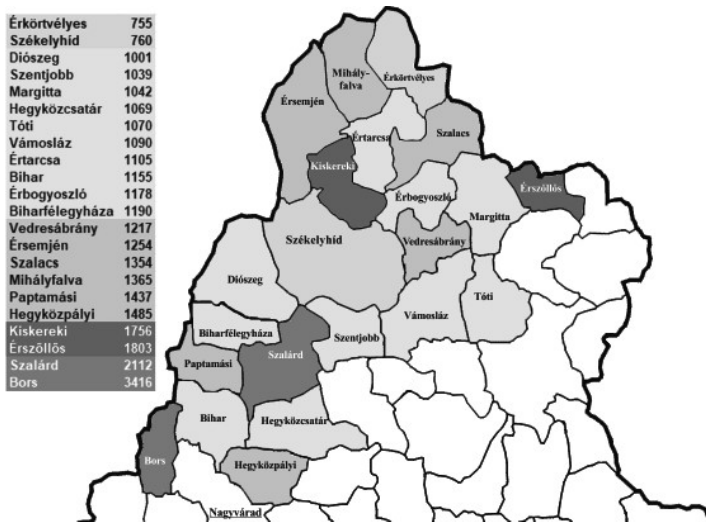
$$5. \text{ Pénzügyi autonómia mutató} = \frac{\text{Saját bevétel (jövedelemadó + helyi adó)}}{\text{Bevétel}}$$

$$6. \text{ Önfinszírozási ráta} = \frac{\text{Helyi adók, illetékek}}{\text{Bevétel}}$$

Az elemzés eredményeit regionális térképekre vezettem fel, hogy a területi összefüggéseket is azonosítani lehessen.

A kutatás eredményei

Először a 22 önkormányzat egy főre eső bevételét vizsgáltam. A lakosonkénti bevétel szempontjából öt kategóriát különítettem el. Az első, legkevesebb bevétellel gazdálkodó önkormányzati osztályba az ezer lej alatti bevétellel rendelkezők, a második kategóriába az 1000–1200 lejjel, a harmadikba az 1200–1500 lejjel, a negyedikbe az 1500–2000 lejjel, az ötödikbe pedig a több mint 2000 lejjel gazdálkodó polgármesteri hivatalok kerültek.



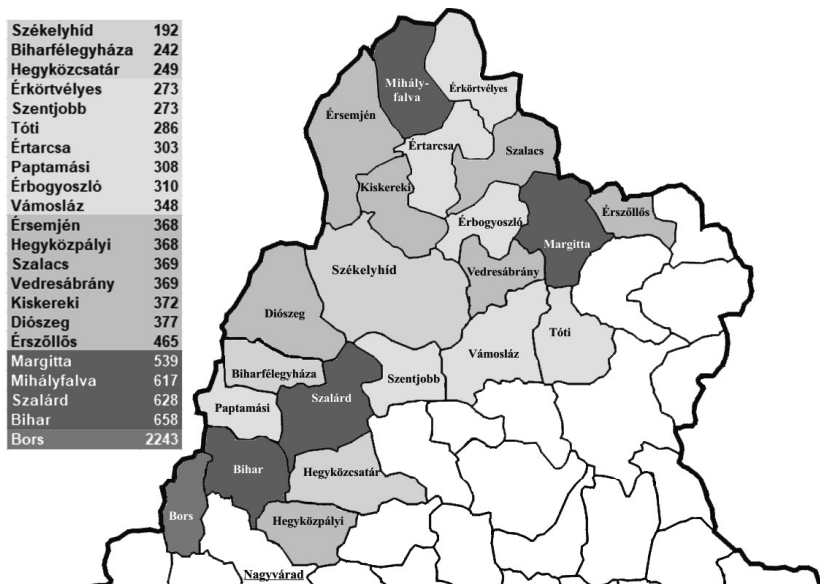
Forrás: saját szerkesztés

1. ábra. Egy főre eső önkormányzati bevételek Észak-Biharban 2019-ben

Az 1. ábrán látható, hogy a két legkevesebb bevétellel rendelkező közigazgatási egység Székelyhid városa és Érkötvélyes. Székelyhid esetében a nagyarányú és a létszámához képest nagyon kevés aktív keresőt felmutató roma közösség jelenlétével magyarázható a hátrányos helyzet, Érkötvélyes esetében pedig főleg a kivetett helyi adók és illetékek nagyon alacsony értékében, kisebb részben pedig a helyileg bejegyzett cégek, munkaadók alacsony számában keresendő a magyarázat. Érdekeség, hogy Kiskereki és Érszöllős esetében a területhez képest viszonyított alacsony lakosságszám és az ebből is eredő nagy áfaleosztási arány magyarázza a viszonylag magas egy lakosra eső bevételt, míg Szalárdon és Borson a vizsgált két kistérségen belül kifejezetten magas helyi adók és illetékek mellett az aktív cégek (munkaadók) nagy száma és a helyben foglalkoztattak (adófizetők) jelentős száma eredményezi a gazdasági erőt, aminek köszönhetően főleg a jövedelemadó-visszaosztásból ezek a közigazgatási egységek jelentős összeggel gazdálkodhatnak. Szalárdon például a megye egyik legjelentősebb építőipari cége működik, míg Bors saját ipari parkkal rendelkezik, ahol multinacionális nagyvállalatok telepedtek meg. Egyébként az a tény, hogy a kisebb lakossággal rendelkező Mihályfalva egy lakosra számítva több pénzzel gazdálkodhat, mint például a megyei jogú város státusában levő Margitta elsősorban azzal indokolható, hogy

a városban telepedett meg Észak-Bihar legjelentősebb könnyűipari (cipőgyártó) cége, és annak több mint ezer alkalmazottja (beleértve a környékről ingázókat is) ott fizeti be az adót.

A 2. ábrán az egy lakosra eső jövedelemadó alapján rangsoroltam az önkormányzatokat, szintén öt kategóriát állítva fel. Az öt kategória: a) 250 RON alatt, b) 250–350 RON, c) 350–500 RON, d) 500–1000 RON, e) 1000 RON fölött.

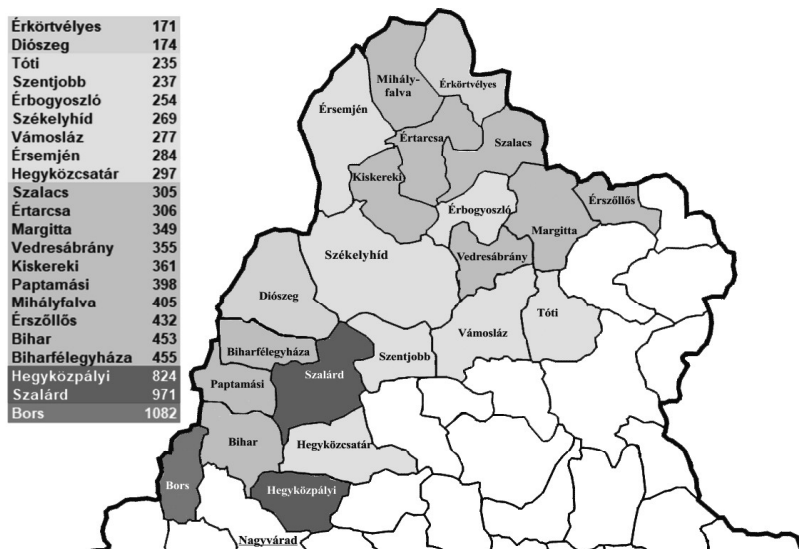


Forrás: saját szerkesztés

2. ábra. Egy főre eső jövedelemadó-leosztásból származó bevétel Észak-Biharban 2019-ben

A legrosszabb helyzetben levők, ahol a lakosságszámhoz képest a legkisebb a helyben foglalkoztatottak aránya, Székelyhid, Hegyközsatár és Biharfélegyháza. Székelyhid esetében a mindössze 23 kilométerre levő Érmihályfalva, illetve a 20 kilométerre fekvő Margitta munkaerő-elszívó hatása érvényesül, valamint a roma lakosság hátrányos foglalkoztatottsági helyzete. Biharfélegyháza esetében a lakosság körében kisebb az aktív keresők aránya, és az aktív keresők közül sokan ingáznak Nagyváradra, Hegyközsatár pedig egyértelműen a megyeközpont vonzáskörzetében van a munkaerő szempontjából, de mivel nem közvetlenül határos azzal, kevés vállalkozás telepedik meg a területén. Az ellentétes

oldalon a sok vállalkozást felvonultató Bors, Bihar és Szalárd községek mellett Margitta és Mihályfalva található, ahol sok jövedelemadó termelődik. Bihar és Szalárd mellett Paptamási is kedvezményezettje lesz a cégek letelepedésének a 2020-ban megnyíló autópálya-csomópontnak, illetve a közeljövőben megépülő, a Bihar Megyei Ipari Parkok Kft. által létrehozandó ipari parknak köszönhetően. Ugyanez a cég épít és népesít be Székelyhídon is egy ipari parkot két-három éves távlatban, ami elmozdíthatja az érmelléki várost a lista utolsó helyéről. A margitai (valójában Tótiban megépülő) autópálya-csomópont, a Bihar–Berettyószéplak autópálya-szakasz megépítése után, remélhetőleg 3-5 éven belül, Tótira és Vámoslázra is kedvező hatást fog gyakorolni.



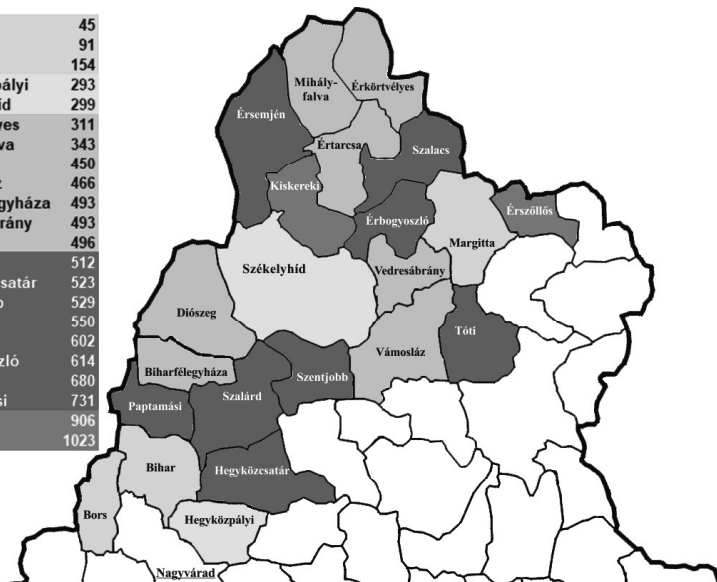
Forrás: saját szerkesztés

3. ábra. Egy főre eső helyi adóból és illetékekből származó bevétel Észak-Biharban 2019-ben

A 3. ábra azt szemlélteti, hogy a térségen belül hol a legkisebbek az adók. Az önkormányzatokat az egy főre eső helyi adók és illetékek alapján öt csoportba soroltam: a) 200 lej alatt, b) 200–300 lej, c) 300–500 lej, d) 500–1000 lej, e) 1000 lej fölött. A kivetett adók szintje természetesen összefügg a jövedelmi viszonyokkal, Érkörtvélyesen és Diószegen a legalacsonyabb, ami főleg az ottani önkormányzat adópolitikájával magyarázható. Ahol magasabb a jövedelem, ott magasabbak a

helyi adók is, mint Hegyközpályiban, mely kezd a megyeközpont bolygóvárosává válni, illetve Szalárdon és Borson. Ehhez a magasabb helyi adót kivetők csoportjához nem csatlakozik Bihar, ahol a jövedelmekhez képest alacsonyak a helyi adók, illetve Margitta sem.

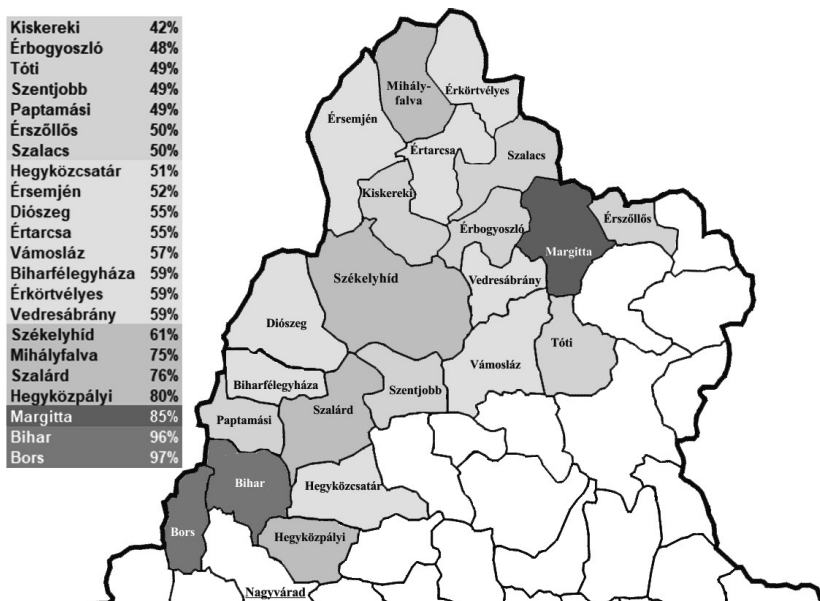
Bihar	45
Bors	91
Margitta	154
Hegyközpályi	293
Székelyhid	299
Érkörtvélyes	311
Mihályfalva	343
Diószeg	450
Vámosláz	466
Biharfőlegyháza	493
Vedresábrány	493
Értarcsa	496
Szalárd	512
Hegyközsatár	523
Szentjobb	529
Tóti	550
Érsemjén	602
Érbogyoszló	614
Szalacs	680
Paptamási	731
Érszöllős	906
Kiskereki	1023



Forrás: saját szerkesztés

4. ábra. Egy főre eső áfából leosztott bevétel Észak-Biharban 2019-ben

A 4. ábra a költségvetési támogatási mutató adatai alapján készült, valójában a régió kiszolgáltatottsági térképe, ahol a sötétebb árnyalatok azt jelzik, hogy az illető közigazgatási egységek a központi kormányzat által leosztott áfabevételektől függenek, hogy megvalósítsák törvényes közfeladataikat. Mivel a helyi közpénzek törvényében nincs szó az áfavisszaosztásról, illetve annak minimális szintjéről, gyakorlatilag az évente megszületendő költségvetési törvényekben osztják le ezeket a pénzeket, és a magas saját bevétellel rendelkező önkormányzatok gyakran minimális összegeket kapnak, vagy éppen egyáltalán semmit, mint például Bors vagy Bihar, de a megyei jogú városi státussal rendelkező Margitta számára is kedvezőtlen ez a leosztás. Az áfapénzekből főleg a hátrányos helyzetű önkormányzatok kapnak: Érszöllős és Kiskereki esetében ez az összeg egy lakosra számítva meghaladja a saját forrásokat (jövedelemadó-visszaosztás + helyi adók és illetékek), de hasonló az arány Paptamási, Szalacs és Érsemjén esetében is.



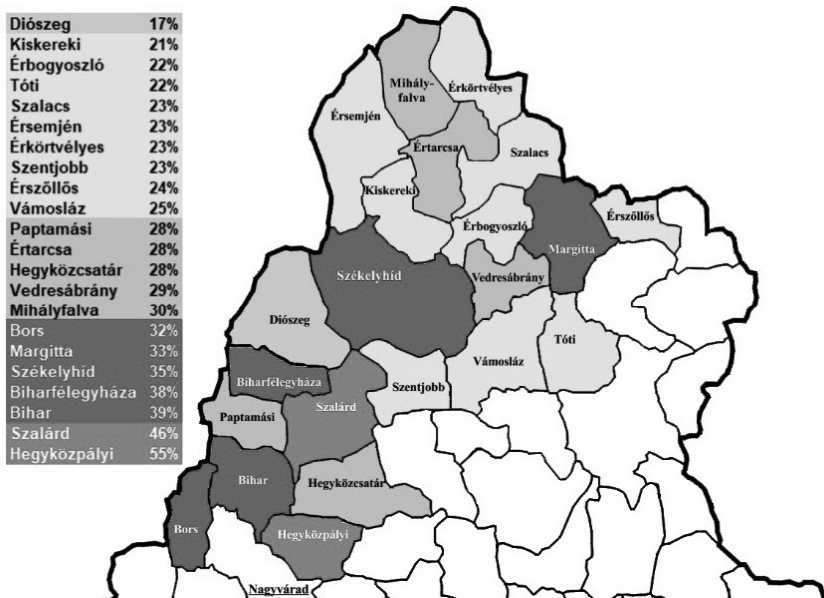
Forrás: saját szerkesztés

5. ábra. A pénzügyi autonómia mutatója Észak-Biharban 2019-ben

A pénzügyi autonómia mutatója az önkormányzatok központi költségvetéstől való függetlenségének a jelzője, a saját bevételek arányának a mutatója a teljes bevételek között. Az 50, illetve 60 százalék alatti arány azt jelzi, hogy az illető közigazgatási egységek saját bevételi forrásai egyáltalán nem elegendők működésre és közfeladataik ellátására, és nagymértékben szorulnak rá a központilag újraosztott pénzekre. Az 5. ábrán látható, hogy a 22 vizsgált önkormányzat közül mindössze hét tartozik az elfogadható vagy nagy pénzügyi autonómiával rendelkező közigazgatási egységek kategóriájába, többek között a két város és a megyei jogú város is. A két, a költségvetéstől legkevesebb támogatásra szoruló önkormányzat a megyeközponttal szomszédos két község: Bors és Bihar. Jellemzően a megyeközpont 20 kilométeres körzetében fekvő községek esetében (jelenleg talán Paptamási kivétel) magasabb pénzügyi autonómiával rendelkeznek.

A helyi adók és illetékek aránya a saját bevételekhez (önfinanszírozási ráta) viszonyítva főleg az önkormányzatokhoz tartozó településeken élők életszínvonalára enged következtetni a 6. ábra alapján. Ez az arány is az urbanizációs gó-

pontokban, illetve azok környékén magasabb, a legtöbb helyi adót a Nagyvárad bolygóvárosává váló Hegyközpályiban szedik be.



Forrás: saját szerkesztés

6. ábra. A helyi adók aránya a bevételekből Észak-Biharban 2019-ben

Következtetések

A kutatásban vizsgált 22 önkormányzat Észak-Biharban található egy nagyjából 30 kilométer sugarú körben, két tájegységben: Érmelléken és a Berettyó mentén. Ez a terület nagyjából a bihari tömbmagyar vidék, minden vizsgált önkormányzatnál a magyarság aránya meghaladja a 30 százalékot, sőt 20 önkormányzat esetében az 50 százalékot is.

A kutatásban az önkormányzatok bevételeinek szerkezetét és pénzügyi autonómiáját vizsgáltam, különféle abszolút és relatív mutatószámokkal. Az egy lakosra eső önkormányzati bevételek azoknál a közigazgatási egységeknél jelentősek, ahol kifejezetten magas helyi adók és illetékek mellett az aktív cégek (munkaadók) nagy száma és a helyben foglalkoztattak (adófizetők) jelentős száma eredményezi a gazdasági erőt, aminek köszönhetően főleg a jövedelemadó-viszsaosztásból jelentős összeggel gazdálkodhatnak. Érdekeség, hogy az újraelosztási rendszer (áfavisszaosztás) sajátossága révén a kevés lakosú, kis saját jöve-

delmű, viszonylag hátrányos helyzetűnek számító önkormányzatok (Kiskereki és Érszöllős) is az egy főre eső bevételek szempontjából előkelő helyen szerepelnek.

Az egy főre eső visszaosztott jövedelemadó szempontjából a legrosszabb helyzetben azok az önkormányzatok vannak, ahol a lakosságszámhoz képest a legkisebb a helyben foglalkoztatottak aránya (Székelyhid, Hegyközcstar és Biharfélegyháza). Az ellentétes oldalon a saját ipari parkkal rendelkező Bors mellett a sok vállalkozást felvonultató Bihar és Szalárd községek, valamint két város (Margitta és Mihályfalva) található, ahol sok jövedelemadó termelődik.

A kivetett adók szintje természetesen összefügg a jövedelmi viszonyokkal, de nagymértékben függ a helyi önkormányzat adópolitikájától is. A számítások szerint Érköztvényesen és Diószegen a legalacsonyabb, s ez elsősorban az ottani helyi tanács szociális alapú adópolitikájával magyarázható. Ahol magasabb a jövedelem, ott általában magasabbak a helyi adók is, mint Hegyközpályiban, mely kezd a megyeközpont bolygóvárosává válni, illetve Szalárdon és Borson.

A helyi adók és illetékek aránya a saját bevételekhez viszonyítva főleg a településeken élők életszínvonalára enged következtetni. Ez az arány is az urbanizációs gócpontokban, illetve azok környékén magasabb, a legtöbb helyi adót a megyeközpont vonzáskörzetében szedik be.

A pénzügyi autonómia mutatója az önkormányzatok központi költségvetéstől való függetlenségének a jelzője, a saját bevételek és a teljes bevételek arányát mutatja. A 60 százalék alatti arány azt jelzi, hogy az illető közigazgatási egységek saját bevételi forrásai nem elégségesek a működésre és közfeladataik ellátására, ezért nagymértékben szorulnak rá a központilag újraosztott pénzekre. A 22 vizsgált önkormányzat közül mindössze hét tartozik az elfogadható vagy nagy pénzügyi autonómiával rendelkező közigazgatási egységek kategóriájába, többek között a két város és a megyei jogú város is. A költségvetéstől legkevesebb támogatásra szoruló községek a megyeközponttal szomszédos két község: Bors és Bihar. Jellemzően a megyeközpont 20 kilométeres körzetében fekvő községek (Paptamási kivételével) magasabb pénzügyi autonómiával rendelkeznek.

A pénzügyi autonómia mutatója akkor mutatna valós képet, ha jogszabályi szinten létezne konzisztencia a helyi önkormányzatok bevételeinek alakításában. A helyi közpénzekre vonatkozó törvényt az elmúlt 13 évben többször is módosították (vagy közvetlen törvénymódosítással, vagy az éves költségvetési törvénnyel), ami sérti a pénzügyi autonómia elvét (lehetővé teszi a közvetlen kormányzati beavatkozást), és nem teszi lehetővé a hosszabb távra való terve-

zést. A pénzügyi autonómiát nem csupán a bevételi források átalakítása és átcsoportosítása csorbítja, hanem az olyan intézkedések is, mint 2018-ban, amikor az áfaleosztásból kimaradtak vagy csak csekély összegeket kaptak a takarékosabb önkormányzatok, amelyek a korábbi években tartalékokat halmoztak fel: a közfeladatok ellátására visszaosztott áfát a tartalékok 50 százalékával csökkentették.

Éppen ezért szükség lenne a helyi közpénzek jogszabályi keretének újraértékelésére, esetleg a helyi közpénzek törvénykönyvének (kódexének) megalkotására, amelyben a visszaosztási (mind a jövedelemadó-, mind az áfavisszaosztás) rendszert is újra kellene gondolni, illetve a jelenleg a bevételi források rendszerében tapasztalható torzítások kiszűrése is elengedhetetlen lenne.

Irodalomjegyzék

Curtea de Conturi a României 2017. *Sinteza cu privire la rapoartele privind finanțele publice locale pe anul 2016 întocmite la nivelul județelor*. <http://www.curteadeconturi.ro/Publicatii/Sinteza%20Rapoarte%20Finante%20Publice%20Locale%20pe%20anul%202017.pdf>, letöltve: 2019. 09. 29.

Dogariu, E. 2010. Studiu privind autonomia financiară locală în România. *Economie teoretică și aplicată* 17(6), 65–73.

Dumitrescu, A. L. 2014. The fiscal federalism: the main instrument of good economic governance. *Journal of Global Economics* 6(1), 56–77.

Geréb, L. 2003. Önkormányzati finanszírozás. In: Horváth, Gy. (ed.) *Székelyföld*. Budapest–Pécs: MTA Regionális Kutatások Központja, 371–395.

Gherghina, S. 2017. Autonomia locală și dușmanii săi: dilemele finanțării bugetelor locale. *Curierul Judiciar* 2017(10), 547–551.

Guvernul României 2011. Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 102/2011 pentru modificarea Legii nr. 273/2006 privind finanțele publice locale din 25 noiembrie 2011. *Monitorul Oficial nr. 854/2011*.

Husman, A. I. 2014. *Rolul bugetelor locale în cadrul bugetului general consolidat*. http://www.fin.ase.ro/ABC/fisiere/ABC2_2014/lucrari/7.Husman%20Andrei-Ionut_PAPER.pdf, letöltve: 2019. 09. 29.

Manole, C. 2010. Professional performance evaluation within the Romanian administrative system. *Economia. Seria Management* 13(2), 407–426.

Marinescu, A.–Todor, L. S. 2014. Autonomia financiară și procedura bugetară la nivelul unei unității administrative teritoriale. In: *Conferința internațională “Dezvoltare durabilă în condiții de instabilitate economică” (ed. a III-a), 20-21 iunie 2014*. București: Editura Cibernetică MC, 575–582.

Moldovan, B. A. 2017. Instrumente de măsurare a performanței financiare a administrației publice locale. *Revista Transilvană de Științe Administrative* 2(35), 71–83.

Nagy, I. 2009. A székelyföldi megyék önkormányzati forrásai. *Tér és Társadalom* 23(3), 185–197.

Oprea, F. 2011. *Sisteme bugetare publice. Teorie și practică*. București: Editura Economică.

Parlamentul României 2006. Legea nr. 273 din 29 iunie 2006 privind finanțele publice locale. *Monitorul Oficial nr. 618/2016*.

Parlamentul României 2018. Legea nr. 2 din 3 ianuarie 2018 a bugetului de stat pe anul 2018. *Monitorul Oficial nr. 4/2018*.

Parlamentul României 2019. Legea nr. 50 din 15 martie 2019 a bugetului de stat pe anul 2019. *Monitorul Oficial nr. 209/2019*.

Profiroiu, A.–Profiroiu, M. 2007. Autonomia financiară a colectivităților locale din România – premisă a succesului descentralizării. *Transylvanian Review of Administrative Sciences* 19/2007, 77–85.

Rácz, B. G.–Unger, B. 2017. A romániai és magyarországi önkormányzati adótranszferek hatékonyságának összehasonlító elemzése. *Közgazdász Fórum* 20(130), 30–53.
