

# A SZÉKELYFÖLDI MEGYÉK ÖNKORMÁNYZATI FORRÁSAI

(The Resources of the Local Authorities in the Szeklerland  
Counties)

NAGY ISTVÁN

*Kulcsszavak:*

*Székyföld önkormányzati források saját források állami transzferek*

*Romániában az 1990-es politikai változás és az ezzel járó gazdasági fejlődés a kormányzat gazdasági szerepét is folyamatosan növelte, így szükségszerűvé vált a közösségi szektor pénzügyeinek és finanszírozásának megváltozása. A politikai és gazdasági hatalom elkülönésével párhuzamosan egyre több feladat került az állami kormányzattól helyi, városi-megyei hatáskörbe. Az állami támogatások mellett megjelent a saját forrás, ezen belül olyan helyi adók kivetésének lehetősége, amelyeknek nagyságát az önkormányzatok (stratégiájuk függvényében) változtathatják is.*

*Jelen tanulmány a romániai önkormányzati finanszírozási rendszert elemzi, továbbá a romániai, ezen belül a székyföldi megyék adóbevételeinek nagyságát, szerkezetét, illetve az illető megyék állami transzfereinek mértékét igyekszik bemutatni.*

## *Bevezetés*

A tőkés piacgazdaság fejlődésével a kormányzat gazdasági szerepvállalása növekvő szerepet mutat. Habár a Wágner törvényként ismert, a kormányzati szektor növekedését állandó folyamatnak tartó paradigma nem fenntartható (Văcărel et al. 2007), hiszen a közkiadások a végtelenségig nem növekedhetnek, a növekedés mégis kézzelfogható (pl. az Egyesült Államokban a kormányzati kiadások GDP aránya az 1937. évi 8,6%-os arányról 1996-ra 33,3%-os arányra növekedett). A növekedést elsősorban a demográfiai (pl. aktív munkaerő csökkenése), a technikai-technológiai (közmuvek iránti igények növekedése), a női foglalkoztatás elterjedése (családi támogatási rendszerek iránti igény), a munkanélküliség növekedése, az oktatás és egészségügy iránti igény robbanásszerű fejlődése, a területi egyenlőtlenségek kiegyenlítése, a termelő és fogyasztói szubvenciók iránti igény növekedése, az állami foglalkoztatottak bérének növelése (a versenyszektor és az állami szektor közötti bérkülönbségek csökkentése) váltotta ki (Vigvári 2008). Az elmúlt száz évben a kormányzat gazdasági rendszerekben játszott szerepe is jelentősen változott. *Az a kormányzat a legjobb-e, amelyik a legkevésbé kormányoz?* kérdés megválaszolására különböző modellek és irányzatok keletkeztek, kezdve az Adam Smith gondolatain alapuló klasszikus modelltől (minimális kormányzati szerep), az aktivista állam (a városba áramlás miatt megnőtt igények), illetve a szocialista modellig. Az utóbbi modell, illetve a kommu-

nista rendszernek a kormányzat szerepéről vallott felfogása, állami tulajdon és a társadalmi jólét elosztásában játszott szerepe, még évekkel a rendszer felbomlása után is egyfajta filozófiai ideáltípust képvisel sok-sok (a parlamenti választások eredményét vizsgálva), az átalakulást fájdalmas eseménysorozatként megélt állampolgár számára (Nemec–Wright 2000).

Az 1990-es politikai változás és az ezzel párhuzamosan történő gazdasági fejlődés Romániában is szükségsszerűvé tette a közösségi szektor pénzügyeinek, finanszírozásának változását. A politikai és gazdasági hatalom elkülönésével párhuzamosan egyre több feladat került az állami kormányzattól helyi, városi–megyei hatáskörbe. A decentralizációs törekvések célja egyes feladatok ellátása olyan szinten, ahol ezeket a szolgáltatásokat igénybe veszik. Ez a helyi önkormányzatok finanszírozásának változását feltételezte. Az állami támogatások mellett megjelent a saját forrás: olyan helyi adók kivetésének lehetősége, amelyek nagyságát az önkormányzatok (stratégijuk függvényében) változtathatják is.

A tanulmány elsősorban rövid áttekintést kíván adni a romániai önkormányzati finanszírozási rendszerről, másodsorban pedig a publikusnak számító, de sehol közzé nem tett megyei adóbevételek nagyságát, szerkezetét, a saját és az állami transzferek mértékének és arányának vizsgálatát célozza.

A téma romániai kutatási háttere szegényes. Sokan foglalkoznak a téma jogi oldalával, gazdasági oldalával azonban annál kevesebben. Romániai forrásanyag keresése közben inkább tankönyv jellegű munkákat találtunk, igazi kutatási és elemzési munkák, amelyben az önkormányzati adók területi eloszlásának a vizsgálata is szerepet kapna, nem léteznek. A legtöbb kutató a közpénzügyek rendeltetéséről, elveiről, struktúrájáról, az állami és helyi költségvetések tervezéséről, végrehajtásáról és ellenőrzéséről, a különböző önkormányzati és állami bevételek és kiadások típusairól, illetve a decentralizációs törekvésekről ír. A legjobb kutatási munkák Iulian Văcărel, Nicolae Hoanță, Adrian Inceu és Ion Stancu nevéhez fűződnek, Constantin Tulai, Tatiana Moșteanu, Lucian Tatu munkái pedig teljességével tankönyv jellegűek. Egy szakértő sem szentel különös figyelmet az önkormányzati adók nagyságának és területi megoszlásának a kutatására. Az ilyen szintű kutatás hiánya két okra vezethető vissza. Az egyik ok az adatok nehéz hozzáférhetősége, a másik ok pedig az lehet, hogy a közpénzügyek kutatása a legtöbb romániai egyetemen a közigazgatási tanszéken belül történik, ahol nem szentelnek elég figyelmet a területiség kutatására. Ebből a szempontból Geréb Lászlónak a „Székelyföld” tanulmánykötetben megjelent írása és az abban feltárt adatok úttörő jellegűek (Geréb 2003).

Az elemzés során, Székelyföldön Hargita, Kovászna és Maros megyét fogjuk érteni. Habár Maros megyének csak egy része tartozik a történelmi Székelyföldhöz, vizsgálatát fontosnak tartjuk mind a Székelyföld legnagyobb városa, Marosvásárhely vonzáskörzete szempontjából, mind abból a szempontból, hogy Maros megye magyar ajkú lakosainak száma (228 ezer) meghaladja Kovászna megye összlakosságát (222 ezer). A Közép régióban található 17 000 km<sup>2</sup>-en fekvő Székelyföld (6 639 km<sup>2</sup> Hargita megye, 6 714 km<sup>2</sup> Maros megye, 3 710 km<sup>2</sup> Kovászna megye) megközelítőleg 1,1 millió lélekszámából 670 ezer fő magyar (276 ezer Hargita

megyében, 228 ezer Maros megyében, 164 ezer Kovászna megyében), és 407 ezer főt tesz ki a román ajkú lakosság (2002. évi népszámlálási adatok alapján).

### *Önkormányzati pénzügyek*

A helyi közigazgatási törvényekkel párhuzamosan, ezekre épülve a mindenkori kormányok stratégiája függvényében jelentek meg a helyi önkormányzatok pénzügyeit szabályozó törvények is.

A közép-európai átmeneti országokban legelterjedtebb unitárius rendszer<sup>1</sup> (*Nemec–Wright* 2000) formában működik Románia is (*Georgescu* 2009), és jelenleg a fejlett országok standardjához igazított adózási rendszere van. A nemzeti költségvetésnek három nagy alappillére van: az állami költségvetés<sup>2</sup>, a társadalombiztosítási költségvetés és az önkormányzatok költségvetései. Ezek mellett még hét kisebb költségvetés és elkülönített alap létezik, amelyek elsődleges célja a speciális feladatok ellátása (*Georgescu* 2009).

Az önkormányzatok finanszírozásának szabályozása a 2006. évi 273-as önkormányzatok finanszírozásáról szóló, valamint a 2006. évi 195-ös decentralizációs törvények révén történik. Ezek a törvények tartalmazzák a helyi közigazgatás jövedelem-forrásait, a saját és az állami transzferek rendszerét, a közintézmények pénzügyi forrásrendszerét, a feladatok, valamint az egyes intézményekre, önkormányzatokra háruló költségek típusainak felsorolását. A 2006. évi 273-as törvény tartalmazza az egyes állami transzferek (személyi jövedelemadóból való visszautalások nagyságát) mértékét és arányát, az adótörvénykönyv pedig a helyi adók mértékét szabályozza.

A kormányzati szintek közötti decentralizáció változásai a fejlett piacgazdaságok (vegyes gazdaságok) által fölépített jóléti állam fejlődési szakaszaihoz kötődnek. Ebben az általánosnak tekinthető folyamatban a regionális és különösen a helyi kormányzatok feladatrendszere folyamatosan bővült, miközben a feladatok ellátásához szükséges erőforrások nem változtak, sőt esetenként szűkültek (*Lados* 1995).

A feladatrendszer valamilyen szintű leosztása és bővülése a romániai helyi közigazgatások esetében is érvényesült. A 2006. évi 195-ös decentralizációs kerettörvény megkülönböztet exkluzív, megosztott és leosztott feladatokat<sup>3</sup>.

### *Az önkormányzati gazdálkodás forrásrendszere*

A helyi önkormányzatok működésének alapvető célja, hogy helyi közszolgáltatásokat biztosítson polgárai számára. A gazdasági fejlettségtől és a rendszertől függetlenül meghatározható egy forrásrendszer, amely lehetővé teszi e feladatok ellátását a helyi önkormányzatban. Ez négy elemből álló rendszer, amelyben az egyes tényezők funkciója jól meghatározható, azonban alkalmazásuk tényleges arányait befolyásolja az adott ország fejlettsége, hagyományai, a helyi önkormányzati apparátus felkészültsége, illetve a kormányzati hatalom és felelősség, továbbá ahhoz kötődően a forrásképzés decentralizációjának mértéke a központi és az alsóbb kormányzati szintek

között. Ennek a normatív forrásrendszernek az elemei a következők: használati díjak, helyi adók, kormányzati transferek, kölcsön források (Lados 1995).

A helyi önkormányzatokra kettős gazdasági szerep hárul: a közösségi feladatok szervezése és finanszírozása (közüzemi szolgáltatások használati díjakon és helyi adókon keresztül) és az egyes települések gazdasági fejlődésének segítése. E feladatok elvégzésében segít az állami transferrendszer, amelynek szerepe elsősorban az, hogy forrásokat biztosítson olyan önkormányzati közfeladatok elvégzésére, amelyekre a helyi szervezeteknek nincs forrása (csak egyes társadalmi csoportokat érintő közszolgáltatások), másodsorban, hogy a regionális fejlettségi különbségeket csökkentse. A helyi adók korlátossága miatt minél nagyobb a területi különbség, annál nagyobb az állami transferek szerepe. Ugyanakkor minél nagyobbak az állami transferek, annál kisebb a kormányzati decentralizáció, vagyis a kormányzati decentralizáció egyik mérőszáma a helyi adók mértéke a helyi bevételekben.

Habár Romániában az elmúlt 15 évben a saját források kb. 20%-át adják az összjövedelemnek, az állami transferek aránya nagyjából ugyanazon szinten, 80% körül maradt (1. táblázat). A saját forrásokat vizsgálva kitűnik, hogy a helyi adók aránya folyamatosan csökkent, az 1991. évi 94%-ról 2005-re 68%-ra.

### 1. TÁBLÁZAT

*A helyi önkormányzatok bevételi szerkezete, 1991–2005 (%)*  
(*The Structure of the Income of Local Authorities between 1991–2005*)

<i>Helyi önkormányzati források</i>	1991	1994	1997	2000	2003	2005
Saját források (építményadó, telekadó, gépkocsiadó, közszolgálati intézmények profitja, tőke-jövedelmek, egyéb adók)	28,8	19,0	19,0	25,8	18,8	19,5
ebből helyi adók <sup>4</sup>	94,1	84,5	76,8	71,3	75,8	68,1
Hitelek	0,0	0,0	0,5	0,1	1,9	0,1
Kormányzati transferek-támogatások	69,5	81,0	80,9	74,2	81,2	80,4
Egyéb jövedelmek	1,7	0,1	0,0	0,0	0,0	0,1

*Forrás:* A Romániai Statisztikai Hivatal adatai alapján saját számítás.

A helyi adók aránya az összjövedelemhez viszonyítva ugyancsak fokozatosan visszaesett, az 1991-es 27,1% arányról a 13,2%-os 2005. évi értékre. Ez az arány jóval az OECD-országok aránya alatt van, ahol a legtöbb ország esetében a helyi adók aránya a helyi jövedelmekben 30% és 70% között mozog. A romániai értéket azonban torzítják az oktatásnak utalt ÁFA-beli transferek, ugyanis ezek a transferek célirányos transferek és csak az oktatásügyben felmerült költségekre fordíthatók (az önkormányzatok csak pénzügyi csatorna szerepét játsszák). Ha az oktatásnak szánt ÁFA visszaulást nem számítjuk önkormányzati jövedelemnek, akkor 2005-ben a helyi adó aránya elérte az összbevétel 24%-át.

## Az önkormányzatok költségvetésének területi szerkezete

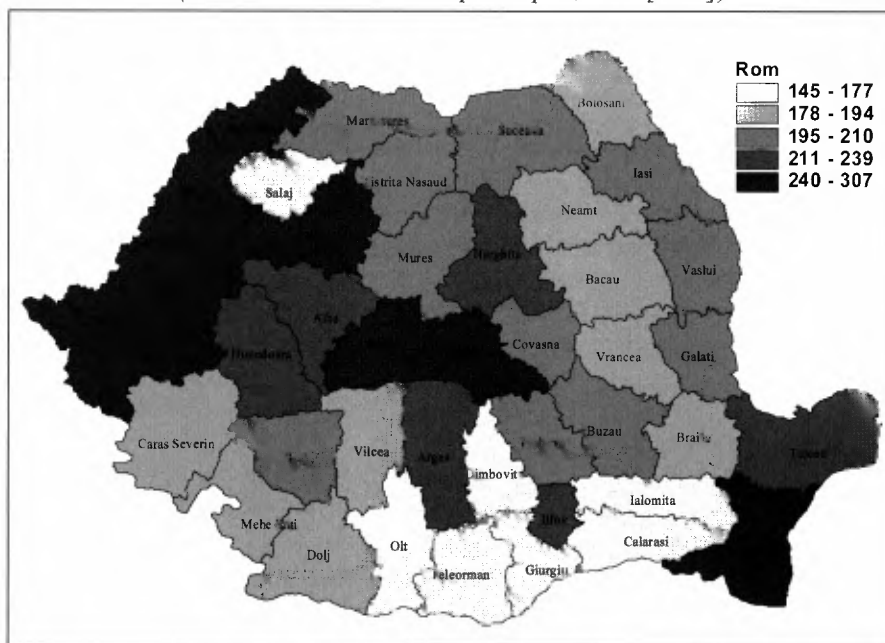
Az önkormányzatok bevételeit és kiadásait az adott önkormányzatok költségvetése tartalmazza. A helyi költségvetés a helyi bevételek és kiadások előirányzatainak rögzítésére szolgáló, kötelezettségeket tartalmazó dokumentum, amely az önkormányzati feladatok ellátásának kereteit szabályozza. A helyi költségvetés tehát az önkormányzat működésének pénzügyi feltételeit határozza meg, ugyanakkor a rögzített előirányzatokon keresztül a helyi feladatok ellátásának irányítási, finanszírozási és ellenőrző rendszere (Geréb 2003).

## A helyi önkormányzatok jövedelme és ezek területi megoszlása

Romániában a helyi önkormányzatok egy főre jutó összjövedelmének területi megoszlását vizsgálva látható, hogy az erdélyi és a bánáti megyéknek (kivéve Szilágy megyét) jóval nagyobb összbevételük van, mint Románia moldvai, illetve havasalföldi megyéinek (1. ábra).

### 1. ÁBRA

A helyi önkormányzatok egy főre jutó bevételei, 2005 (euró)  
(Local Authorities Income per Capita, 2005 [EUR])



Forrás: A Pénzügyminisztérium által szolgáltatott adatok alapján saját szerkesztés.

A legnagyobb helyi önkormányzati egy főre eső jövedelmet Szatmár megye könyvelheti el magának, Hargita a romániai 42 megyéből az előkelő 10., Kovászna a 16., Maros megye pedig a 17. helyen áll. Mindhárom székely megye azonban az országos átlag alatt van. Az országos átlagnál (6,3%) valamivel jobb arányt ért el Hargita (7,3%) és Kovászna (6,6%) megye, ha az összjövedelmet a GDP-hez arányítjuk, Maros megye pedig 5,7%-kal jóval az átlag alatt teljesített. Ezek a helyezések azonban önmagukban semmit nem mondanak, ha figyelembe vesszük a helyi önkormányzatok bevételeinek két nagy alkotórészét. Amíg az önkormányzatok saját forrásaikat kezelni és bizonyos esetben változtatni is tudják, addig a kormányzati transzferek, a dekoncentrált intézmények forrásainak nagysága soktényezős.

### Saját források

A saját források legfontosabb komponensét a helyi adók csoportja képviseli (2. táblázat). Ez a saját forrás 68%-át képezi, amelyen belül megkülönböztethetünk direkt és indirekt adókat. A direkt adók (a helyi adók 77%-a) közül a legfontosabbak a különböző lakossági és vállalati vagyoadók (jármű és ingatlanadók), az indirekt adók közül pedig a különböző események utáni jegyadókat, különböző engedélyek kibocsátási illetékét, a különböző bélyegeket említhetjük stb. A saját források közé tartozik még a helyi érdekeltégű közintézmények profitja és egyéb közintézményi jövedelmek, valamint az önkormányzati vagyongazdálkodásból származó jövedelmek.

## 2. TÁBLÁZAT

*A helyi önkormányzatok saját forrásainak struktúrája, 2005 (millió euró)*  
(The Structure of the Local Authorities' own Resources in 2005, million EUR)

Összes saját forrás <sup>5</sup>	amelyből:									Önkorm. vagyongazdálkodás	Különböző adományok	
	Helyi adók (fiskális adók)	amelyből:										
		Direkt adók	amelyből:						Indirekt adók			Nem-fiskális adók (közintézményi jövedelmek)
			Helyi önk. vállalatainak profitja	Lakos. vagyoadó	Állami telkek használati adója	Váll. ingatlan adó	Egyéb direkt adók (fő komponense a vállalati járműadó)					
979,8	666,9	510,1	10,6	211,7	3,5	241	43,1	156,8	203	109,8	6,4	

*Forrás:* A Pénzügyminisztérium által szolgáltatott adatok alapján saját szerkesztés.

A helyi adók nagyságát a mindenkori adótörvénykönyv szabályozza, mely szerint a helyi önkormányzatok számottevően csak a vállalkozásokra kivetett épületadókat határozhatják meg nagy szabadságfokkal. Az önkormányzatok (helyi tanács) a vállalati épületadó 0,25% és 1,5% között határozhatják meg az ingatlan könyvelésben

szereplő leltári értékére számolva. A törvény azt is kimondja, hogy ha az ingatlan az elmúlt három évben nem volt újraértékelve, akkor az adó a könyvelési értékre számolódik, természetesen az első felértékelésig, értéke a helyi tanács határozata alapján pedig 5–10% lehet. Ez számos visszaéléshez vezethet és vezet is, mely a helyi vállalkozókat negatívan érinti. Ugyanis, ha egy helyi vállalkozó vásárol egy nagyobb értékű ingatlant és nincs tudomása arról, hogy három évenként az ingatlant fel kell értékelní, arra számíthat, hogy hatalmas, akár az ingatlan értékének a 10%-át kitevő adót kell befizetnie a helyi önkormányzatnak. A törvény nem kötelezi az önkormányzatokat, hogy az újraértékeltetésről az adóbefizetőt értesítsék.

### 3. TÁBLÁZAT

*A helyi önkormányzatok jövedelmeinek szerkezete a Székelyföldön, 2005 (millió euró)*  
*(The Structure of the Income of Local Authorities from Szekler Counties in 2005, million EUR)*

<i>Jövedelem</i>	<i>Maros megye</i>	<i>Kovászna megye</i>	<i>Hargita megye</i>	<i>Románia</i>
Saját források	23	7	10	980
Állami transferek	98	39	63	4 052
<i>Összjövedelem</i>	<i>121</i>	<i>46</i>	<i>73</i>	<i>5 032</i>

*Forrás:* A Pénzügyminisztérium által szolgáltatott adatok alapján saját szerkesztés.

A helyi adók arányában a vállalatokra valamivel nagyobb teher jut, mint a lakosságra. A vállalati adók a helyi adók 43%-át teszik ki<sup>6</sup>, míg a lakosság által fizetett adók aránya 30%. A sajátos adózási rendszer adóexportot és önkormányzatok közötti versenyt nem eredményezhet, hiszen az egyetlen mérvadó adónem, amellyel az önkormányzatok befolyásolni tudják a helyi piacot, az a vállalati épületadó, és ennek mértéke mindenütt nagyjából ugyanaz.

Ha a helyi önkormányzatok saját forrásainak (a személyi jövedelemadó nélkül, amely jelen tanulmányban állami transférként szerepel) területi, megyei bontását vizsgáljuk, kiderül, hogy abszolút mértékben Kovászna és Hargita jóval az átlagnál kevesebb saját forrással rendelkezik (3. táblázat), de ez az átlagosnál kisebb lakosság-számának is köszönhető. A székely megyék közül Kovászna Románia utolsó előtti megyéje, Hargita pedig a 31. helyezést érte el, Maros megye pedig egy előkelő 13. helyezést. Ha az önkormányzati saját forrásokat elosztjuk az egyes megyékben élő személyek számával, akkor a rangsor alapvetően megváltozik a kevésbé sűrűn lakott megyék javára. Kovászna megye a 22., Hargita a 24., az átlagosan sűrűn lakott Maros megye helyezése sokat nem változott (14.). A vizsgált székely megyék hasonló helyezéseket értek el az egy főre eső helyi adók rangsorolásában is (Maros megye a 13., Kovászna a 21., illetve Hargita megye a 24.).

A központi költségvetéstől való függést nem csak az magyarázza, hogy az egy főre jutó saját források közti eltérés ötszörös, míg az összjövedelem/fő közti eltérés csupán kétszeres<sup>7</sup>, hanem az is, hogy a saját források aránya a GDP-hez viszonyítva messze elmarad a fejlett országok átlagától, ami elérheti akár a 25%-os részarányt is. Romániában a saját források GDP aránya 2005-ben alig haladta meg az 1%-ot (Voinea 2006).

Romániában a saját források GDP aránya tehát a fejlett országokéhoz képest igen alacsony. A legnagyobb arányt Ilfov megyének sikerült elérnie, ahol a saját források aránya a GDP 1,9%-át teszi ki, öt követi 1,8%-kal Szatmár megye. A székely megyék esetében a legjobb helyezést Maros megye érte el (28.), öt követi Kovászna, majd Hargita megye (31., illetve 32.). Mindhárom megye az országos átlag 1,2%-os értéke alatt teljesített.

Amíg a fejlett európai országokban a saját források a helyi önkormányzatok számára fontos jövedelmet jelentenek, ezen belül pedig meghatározó a vállalkozások által befizetett adók nagysága, addig Romániában és Székelyföldön a saját források, azon belül pedig a helyi adók kis szerepet töltenek be a helyi közigazgatásban, a vállalkozások által befizetett adók nagysága pedig nagyon alacsony szinten van (*Profiroiu* 1999). Igaz, hogy a helyi önkormányzatok számára többletforrás teremődik, de a jelenlegi rendszerben nem ezek az alapvető források.

### *Állami transzferek*

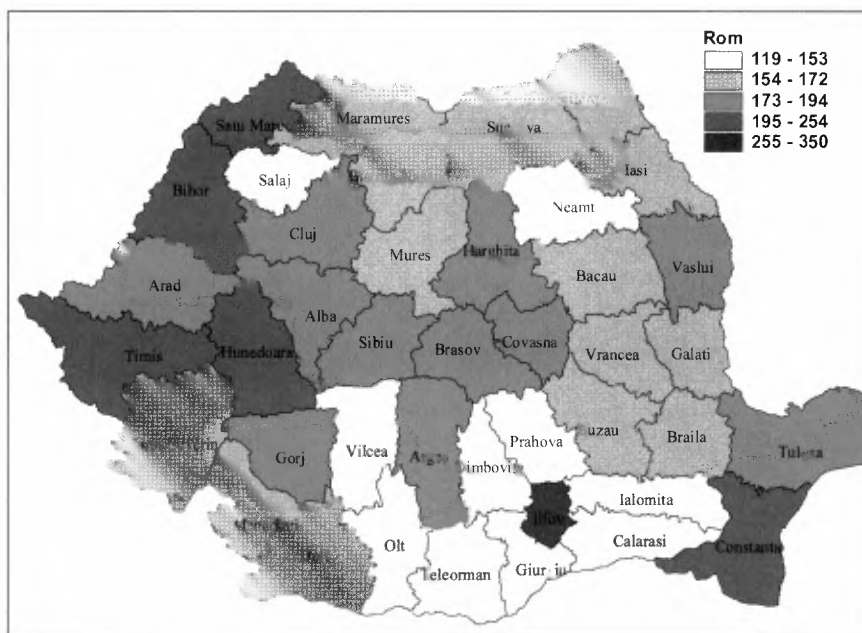
A helyi önkormányzati feladatok ellátására, a regionális különbségek mérsékelése érdekében az állam különböző transzferekre kényszerül. A redisztribúció szélesebb értelemben az államháztartás egésze által, makrogazdasági síkon megvalósított jövedelemelosztás. A piac működése különböző típusú jövedelemegyenlőtlenségeket generál (szociális rétegek, foglalkozási csoportok, gazdasági ágazatok, földrajzi területek közötti differenciák). A különbségek kiegyenlítésére az államháztartás bevételek formájában elvonja a gazdasági szereplők által realizált jövedelem egy részét és kiadásai révén meghatározott célokra visszajuttatja azt (*Vigvári* 2008). A cél az ország gazdasági potenciáljának növelése az elmaradottabb régiók fejlesztése, a munkalehetőségek biztosítása és az életszínvonal növelése révén (*Văcărel et al.* 2007). A leggyakoribb kormányzati transzfer a kormányzati támogatás. Ennek eredményeként a helyi bevételi rendszer erős függőségbe került a „támogatáspolitikától” és az egyes lobbicsoportok tevékenységének erősségétől. Ez a helyi döntések és azok pénzügyi hátterének megbomlásához vezetett (*Lados* 1995).

A decentralizációs törekvések ellenére a helyi önkormányzatok nagymértékben függenek az állami költségvetési forrásoktól, illetve az állami transzferektől (*Hoantă* 2000). Az állami transzferek abszolút mértéke alapján Kovászna megye az országos utolsó helyezést érte el, Hargita megye a 28., Maros megye pedig a 14. helyen áll. Érdekes azonban, hogy a közhiedelemmel ellentétben, mely szerint Hargita megyében az állami transzferek nagyon kis arányt képviselnek, az egy lakosra számított kormányzati transzferek alapján Hargita megye a 8. helyezést érte el (193 euró), öt követi Kovászna megye a 17. (175 euró), illetve Maros megye a 23. (168 euró) helyen (2. ábra).



## 2. ÁBRA

*Az egy lakosra jutó állami transferek területi megoszlása Romániában, 2005 (euró)*  
(Territorial Distribution of the Governmental Transfers per  
Capita in Romania, 2005, EUR)



*Forrás:* A Pénzügyminisztérium által szolgáltatott adatok alapján saját szerkesztés.

Romániában az állami transferek jelentik a helyi önkormányzatok összjövedelmének kb. 80%-át. A megosztott bevételek két fő forrásból táplálkoznak. Az ÁFA-ból való visszaosztások adják a kormányzati transferek nagyobb, kb. 65%-os részét, míg a fennmaradó rész a személyi jövedelemből való visszaosztásokból származik.

Az ÁFA-ból történő transferek célirányos támogatások, az önkormányzatok csak a pénzügyi csatorna szerepét játsszák. Az összegeket a 2001-től önkormányzati szintre telepített alapfokú<sup>8</sup> oktatásban dolgozók bérére, mezőgazdasági tanácsiroda működtetésére, gyermekvédelemre, távfűtési szubvenciókra, megyei és községi utak karbantartására, fogyatékosok támogatására, szociális támogatásra, energetikai központok felújítására, lakossági nyilvántartási feladatok ellátására lehet felhasználni.

Az ÁFA-visszaosztás legnagyobb részét az alapfokú képzésben dolgozók alabérére jelenti, ez a teljes ÁFA transzfer több mint fele (4. táblázat). Nagyán érdekes a székely megyékben az alapszintű oktatás támogatásának nagysága. Hargita megye második az egy főre jutó alapszintű oktatást támogató transzfer szerint, öt követi Kovászna megye a 4. helyezéssel. Ez elsősorban azzal magyarázható, hogy egy kisebb lakosságú megye „kiszolgálásához” átlagosan nagyobb számú tanügyi dolgozó szükségeltetik, valamint, hogy Hargita és Kovászna megyében az átlagnál

nagyobb számú település található kevés számú lakossal. Az átlagosnál nagyobb „tanügyi költség” a nemzetiségi oktatással is magyarázható, egy településen párhuzamosan működő román és magyar iskola infrastruktúrájának a fenntartása többletköltséget igényel.

#### 4. TÁBLÁZAT

*A kormányzati transzferek struktúrája Székelyföldön, 2005 (millió euró)*  
*(The Structure of the Governmental Transfers in Szeklerland, 2005, million EUR)*

Mege	Összesen	Személyi jövedelem- adó transzfer	Összes ÁFA transzfer, ebből:	Alapfokú oktatás, mezőg. tanácsadás, gyermekvédelem	Távítési szubvenció	Megei és községi utak	Energetikai központok felújítása	Fogyatékosok támoga- tása és a helyi különb- ségek kiegyen-súlyozása	Fűtés- és szociális tá- mogadás	Lakossági nyilvántar- tás
Maros	97,6	28,3	69,3	44,9	0,9	1,7	1,8	17,7	2,1	0,2
Kovászna	39,2	8,9	30,3	19,4	0,2	0,6	0,0	8,3	1,7	0,1
Hargita	63,0	12,4	50,6	30,1	1,8	1,2	1,7	13,6	2,1	0,1
Románia összesen	4 050,9	1 422,0	2 628,9	1 579,4	136,2	65,4	66,1	618,7	158,9	4,2

*Forrás:* A Pénzügyminisztérium által szolgáltatott adatok alapján saját szerkesztés.

A megei és a községi utak karbantartására és felújítására már nem jutott akkora támogatás, de még mindig az átlagnál nagyobb. Azonban itt csalóka az egy főre számított mutató, ugyanis az útjavítást inkább az utak átlag hosszához kellene viszonyítani. Ha az egy km-re eső visszaosztást vizsgáljuk, Hargita mege a 35., Kovászna mege a 30., Maros mege pedig a 11. (5. táblázat). Ez a helyezés hüen tükrözi az utak rossz minőségét Hargita és Kovászna megyében. Ezt fokozza a szomszédos Brassó mege rossz helyezése is (36.), ahol a két székely mege felé irányuló összekötő megei utak minősége jóval rosszabb az átlagnál.

Félrevezető lehet a lakossági nyilvántartás rangsora is, hiszen ezt az intézményt kiszolgáló személyzet száma nem arányosan nő az ellátott lakosság növelésének számával.

Az egy főre jutó távfűtési szubvenciók, a közhiedelemmel ellentétben, mindhárom megyében az átlag alatt vannak. Ez főleg Hargita megyében érdekes, mert a „hideg pólusaként” számon tartott térség az átlagnál kevesebb összeget kapott 2005-ben (ebben az évben Gyergyószentmiklóson nem volt még földgáz-ellátás).

A másik nagy kormányzati megosztott bevételi tétel a személyi jövedelemadóból származik, amely a teljes átutalások mintegy 35%-át adja.

Egyes szakkönyvek a személyi jövedelemtranszfereket a saját forrásokhoz sorolják, azonban a törvény szerint ezek az adók az állami költségvetés részét alkotják, amelyekből a hónap végétől számított 5 munkanapon belül a következő visszaosztásokat kell megvalósítani:

- az egyes települések által befizetett teljes személyi jövedelemadó 47%-át az a városi és községi önkormányzat kapja, amelynek területén ez az adó képződött,

- a személyi jövedelemadó 13%-a a megyék önkormányzatát illeti,
- ennek 22%-a pedig a helyi önkormányzatok céljaira, az Állami Kincstárnál levő helyi pénzügyek számlájára kerül.

Ezek az arányok Bukarest esetében változnak<sup>10</sup>, a visszaosztott százalék azonban mindkét esetben ugyanannyi, vagyis 82%.

### 5. TÁBLÁZAT

*Egy főre eső kormányzati transzferek, 2005 (rangok)*  
*(Governmental Transfers per Capita in 2005, Ranks)*

Megye	Személyi jövedelemadó transzfer	Összes ÁFA transzfer, ebből:	Alapfokú oktatás, mezőgazdaság, gyermekvédelem	Távítási szubvenció	Megyei és köz-ségi utak	Energetikai központok felújítása	Fogyatékosok támogatása és a helyi különbségek kiegyenlítése	Fűtés- és szociális támogatás	Lakossági nyilvántartás
Maros	16	27	12	37	28	17	23	42	2
Hargita	22	3	2	15	14	5	4	32	6
Kovászna	21	10	4	38	27	40	12	23	4
Átlag <sup>9</sup>	11	23	25	14	26	18	27	26	18

*Forrás:* A Pénzügyminisztérium által szolgáltatott adatok alapján saját szerkesztés.

A helyi önkormányzatok céljaira a helyi pénzügyek számlájára utalt 22%-ból 27% a megyei önkormányzat jövedelme. A fennmaradó 73%-ból 20% a megyei tanács döntése alapján helyi fejlesztési, infrastrukturális és különböző szociális programok finanszírozását szolgálja, a hátramaradt 80% pedig a helyi pénzügyi hivatal döntése alapján osztódik szét, figyelembe véve az egyes város, község lakosságát, nagyságát (település területét) és az egyes önkormányzatok pénzügyi kapacitását.

Ezt azonban a Helyi Pénzügy igazgatósága dönti el egy matematikai képlet alapján, ami nem veszi figyelembe az egyes települések tényleges szükségletét és torzíthat is, hiszen a képlet nem tesz különbséget olyan települések között, ahol sokan laknak kis területen vagy kevesen nagy területen.

A személyi jövedelemadó transzferek szempontjából mindhárom székely megye az átlag alatt teljesített (5. táblázat), a legtöbb személyi jövedelemadót Maros megye termelte. Ha a személyi jövedelemadót a GDP-hez hasonlítjuk, a fentebb említett megyék helyezése romlik. Maros megye hátrakerül a 20., Kovászna a 27., Hargita megye pedig a 29. helyre. A helyezés romlását véleményünk szerint a GDP-nél jóval gyengébben teljesítő bruttó bérek okozzák. Bruttó bérek szerinti rangsorolásban Kovászna megye az ország utolsó megyéje, Hargita a 37., Maros megye pedig a 20. Mindhárom megyében az átlagbérek több mint 10%-kal vannak az országos átlag (267 euró) alatt. Érdekességnak számít az is, hogy Kovászna és Neamț megye az ország egyedüli két megyéje, ahol a nőknek nagyobb az átlagfizetése, mint a férfiaknak. Ez Kovászna megyében az átlagosnál jobban fejlett készruha és textiliparnak köszönhető, ahol a női munkaerő keresettsége felfele mozdítja el a bérezést.

## Összefoglalóként

Tanulmányunkban a romániai helyi önkormányzatok forrásrendszere került elemzésre, amelyen belül pozícionáltuk a székelyföldi megyéket a saját forrásaik, helyi adók és kormányzati transzferek nagysága szerint. Az önkormányzati jövedelmeket vizsgálva láthatjuk, hogy az összjövedelemnek kb. 20%-át a saját források, a fennmaradt részt pedig az állami transzferek adják. A saját forrásokon belül a legnagyobb tételt, kb. 70%-ot, a helyi adók jelentik.

Székelyföldön a legnagyobb egy főre jutó önkormányzati jövedelmet Hargita megye könyvelheti el magának (10. hely), Kovászna megye a 16., Maros megye pedig a 17. helyen áll. Mindhárom székely megye azonban az országos átlag alatt van. Ha a saját források nagyságát vizsgáljuk, a rangsor változik, Hargita megye a leggyengébb székelyföldi megyének bizonyul (24.), Kovászna megye a 22., az átlagosan sűrűn lakott Maros megye a 14. A vizsgált székely megyék hasonló helyezéseket értek el az egy főre eső helyi adók rangsorolásában is.

Az önkormányzati saját források nagysága a fejlett országokéhoz képest nagyon alacsony. Habár Bukarest esetében a saját források GDP aránya eléri a 2%-ot, az országos átlag csupán 1,2%. Mindhárom székelyföldi megye az országos átlag alatt teljesített, a legjobb helyezést Maros megye érte el (28.), öt követi Kovászna, majd Hargita megye (31., illetve 32.).

Habár a saját források vizsgálatánál Hargita és Kovászna megye is az országos rangsorolásban a gyengébb megyékhez tartozott, az önkormányzati jövedelmek 80%-át alkotó állami transzferek alapján Hargita megye nagyon jó, 8. helyezést ért el (193 euró), öt követi Kovászna megye a 17. (175 euró) hellyel. Maros megye az egy főre eső 168 euróval a 23. Székelyföldön tehát a kevesebb saját forrással rendelkező két megye több, a nagyobb saját forrással rendelkező Maros megye pedig kevesebb állami transzferhez jutott.

## Jegyzetek

<sup>1</sup> Az unitárius rendszert a kormányzat egyetlen szintje jellemzi, nincsenek helyi kormányzatok, amelyek a központi kormányzattól függetlenül cselekednének. A szövetségi rendszer olyan kormányzati forma, amely a kormányzati szintek közötti hatalommegosztás elvén alapul (*Nemec–Wright* 2000).

<sup>2</sup> Az államháztartás legnagyobb költségvetése a 14 milliárd euró nagyságú állami költségvetés (2005) melynek fő forrása az ÁFA (44%), luxus adók-illetékek (17%), személyi jövedelemadók és profitadók (13–13%).

<sup>3</sup> Exkluzív kompetenciák: törvény által a helyi közigazgatás hatáskörébe tartozó kompetenciák, amelyek gyakorlásáért (teljesítéséért) ők felelnek. A helyi önkormányzatoknak döntési joguk van, és rendelkeznek a feladatok teljesítéséért szükséges forrásokkal és eszközökkel, mindez a törvény által előírt rendelkezések, standardok és feltételek mellett.

Megosztott kompetenciák: a helyi és az állami közigazgatás bizonyos szintjei (megyei, központi) által közösen gyakorolt kompetenciák, a finanszírozási források, valamint a döntéshozatali jog pontos megosztása mellett.

Származtatott (leosztott) delegált feladatok: az állami közigazgatási szervek által törvény útján a helyi önkormányzatokra ruházott kompetenciák, a hozzájáró pénzügyi forrásokkal együtt, amelyeket a központi megadott keretek szerint gyakorolhatnak.

<sup>4</sup> A helyi adók kategóriában csak a direkt (vagyonadó és egyéb direkt adók) és indirekt adókkal (előadás, jegyadó, egyéb indirekt adók) számoltunk.

<sup>5</sup> A személyi jövedelemből származó források jelen tanulmányban állami transzferként szerepelnek.

<sup>6</sup> Az indirekt adókat nem soroltuk egyik csoportban sem, mert nem sikerült megtudni, hány százaléka származik jogi személyektől, illetve a lakosságtól.

<sup>7</sup> Geréb László 2001-es adatokat feldolgozva ugyanerre a következtetésre jutott (*Geréb* 2003).

<sup>8</sup> Óvodák, napközik, általános iskolák, szakiskolák, liceumok, gimnáziumok és az ezek mellett működő diákotthonok.

<sup>9</sup> Az átlagot egy területi egységként vettük. Így a vizsgált egység 41 megye, Bukarest és az „átlag”.

<sup>10</sup> 23,5% kerül a fővárosi kerületek önkormányzatához, 47,5% a bukaresti municípiumi önkormányzatához, 11% pedig kiegészítés céljából a bukaresti pénzügyek számlájára.

## Irodalom

- Anuarul Statistic al României. (1995–2008) (Romániai Statisztikai Évkönyvek) Institutul Național De Statistică, București.
- Georgescu, M.A. (2009) *Administrarea finanțelor publice și a bugetului*. (A közpénzügyek és az állami költségvetés irányítása) Editura Pro Universitaria, București.
- Geréb L. (2003) Önkormányzati finanszírozás. – Horváth Gy. (szerk.) *Székelyföld*. Dialóg Campus Kiadó – MTA Regionális Kutatások Központja, Budapest–Pécs. 371.–395. o.
- Hoanță, N. (2000) *Economie și finanțe publice*. (Gazdaság és közpénzügyek) Editura Polirom, Iași.
- Inceu, A.–Dan, T.L. (2006) *Finanțe și bugete publice*. (Költségvetés és közpénzügyek) Editura Accent, Cluj Napoca.
- Lados M. (1995) *Ingaltanvagon adóztatás az önkormányzati gazdálkodásban*. Kézirat, MTA Regionális Kutatások Központja, Győr.
- Moșteanu, T. (2002) *Finanțe publice, note de curs și seminar*. (Közpénzügyek, kurzusanyag) Editura Tribuna Economică, București.
- Moșteanu, T. (2004) *Buget și Trezorerie publică*. (Állami költségvetés és kincstár) Editura Universitări, București.
- Nemec, J.–Wright, G. (2000) *Közösségi pénzügyek: Elmélet és gyakorlat a közép-európai átmenetben*. Aula Kiadó, Budapest.
- Profiroiu, A. (1999) *Dezvoltarea economică locală*. (A helyi gazdasági fejlődés) Editura Economică, București.
- Stancu, I. (2007) *Finanțe*. (Pénzügyek) Editura Economică, București.
- Tatu, L.–Panaite, I.A. (2002) *Finanțe locale și instituții publice*. (Helyi közpénzügyek és a közintézmények) Editura ANER, București.
- Tulai, C. (2007) *Finanțe*. (Pénzügyek) Casa Cărții de Știință, Cluj-Napoca.
- Văcărel, I.–Bistriceanu, Gh.D.–Anghelache, G.–Bodnar, M.–Bercea, F.–Moșteanu, T.–Georgescu, F. (2007) *Finanțe publice*. Ediția a VI. (Közpénzügyek) Editura didactică și pedagogică, București.
- Vigvári A. (2008) *Pénzügyrendszer)tan*. Akadémiai Kiadó, Budapest.
- Voinea, G.M. (2005) *Finanțe locale*. (Helyi közpénzügyek) Editura Junimea, Iași.