

AZ ÖNKORMÁNYZATI FINANSZÍROZÁS LEHETSÉGES JÖVŐBELI IRÁNYAI

(Future Perspectives for Local Government Finance in Hungary)

LADOS MIHÁLY

Bevezetés

A tanulmány célja, hogy áttekintse azokat a forrásrendszereket, amelyek egyrészt segítik a hazai önkormányzatok *pénzügyi önállóságának* növelését, másrészt biztosítják a *kiegyenlítést* is az eltérő jövedelem kapacitású önkormányzatok között. Az első cél az önkormányzati feladat- és forrásszabályozás kérdéskörébe tartozik, míg a kiegyenlítéssel csak részben foglalkozik az *önkormányzati szabályozás*. Ezek az eszközök döntően azok, amelyek a jelenlegi jövedelemtermelő képességben meglévő különbségeket igyekeznek mérsékelni részben a *források újraelosztásán keresztül* (pl. személyi jövedelemadó, kiegészítő támogatás), részben a *feladatok ellátásának hatékonyabb költséggazdálkodásával* (pl. társulások ösztönzése). Az eszközök egy másik csoportja viszont a jövedelemtermelő kapacitás emelését szolgálja. Ez azonban a *területi politika* körébe tartozik, amelynek természetesen szintén fontos szereplői a helyi (megyei, települési) önkormányzatok.

A társadalmi-gazdasági átalakulás eltérő módon érintette az ország nagytérségeit. A kilencvenes évek eddigi időszakában a *területi különbségek fokozódtak*, de ez egy többirányú folyamat eredőjeként jött létre. A központi programoknak köszönhetően az infrastrukturális ellátottságban kiegyenlítődési folyamatokat tapasztalhatunk. Ugyanakkor a gazdaság átalakulásának nyertesei - döntően a külföldi tőke aktivitásának köszönhetően - elsősorban az ország hagyományosan fejlettebb területei: a főváros és agglomerációja, a (Északnyugat-) Dunántúl, valamint a nagyvárosok. Ez a jövedelemtermelő képesség - pl. személyi jövedelemadó, helyi adó potenciál - különbségeiben ragadható meg.

A területi különbségek változását - erősödését vagy mérséklődését - döntően befolyásolja az ország jövedelemtermelő képességének változása, a GDP várható növekedési üteme. Jelentősebb mérsékelés azonban csak egy erőteljesebb GDP növekedés mellett érhető el. Ettől függetlenül a *területfejlesztés eszköz- és intézményrendszerét* alkalmassá kell tenni mind a gazdaság modernizációjának elősegítésére, mind a területi kiegyenlítésre. Ezt a célrendszer szolgálja az 1996. tavaszán elfogadott *területfejlesztési törvény*, s a törvény alapján létesülő intézményrendszer (különböző szintű területfejlesztési tanácsok), valamint az ahhoz rendelt *központi és decentralizált forrásrendszer*. Egyenlőre azonban csekély az összhang a területfejlesztést közvetlenül, illetve közvetve (ágazati fejlesztések) szolgáló alapok között. Mindkét fejlesztési támogatási kör hozzáférhető az önkormányzatok, illetve azok térségfejlesztési társulásai számára is, azonban a saját forrásokat is igénylő támogatási rendszer általában a jobb jövedelmi pozícióval rendelkező településeknek kedvez.

A rendszerváltás után az önkormányzati rendszer szabályozását a *decentralizáció*, mint átfogó törekvés motiválta. Ez a közszolgáltatások allokációját tekintve egy kettős folyamat. Egyrészt az önkormányzatiság kiépítésével megindult egy feladat

decentralizáció a központi kormányzat és a helyi önkormányzatok között. Másrészt megkezdődött az állami szerepvállalás visszaszorítása azokon a területeken, ahol a piac és a magánvállalkozás hatékonyabban tud működni (ez a szélesebb értelemben vett privatizáció). Az *államháztartási reform* keretében - gazdasági egyensúly érdekében - a közösségi fogyasztás visszafogása és ennek részeként a központi költségvetés hiányának csökkentése a cél. Ez, mérséklődő elosztható forrást jelent, amivel arányosan csökkennek az állami - s ezen belül az önkormányzati - feladatok, amelyeket a szolgáltatások nem állami (piaci és non-profit) intézményei vesznek át.

Normatív támogatás versus feladat finanszírozás

1990 után tehát egy olyan önkormányzati intézményrendszer alakult ki, amelyek egyre szűkülő pénzügyi feltételek mellett kellett ellátnia feladatait, azokat a feladatokat, amelyek tartalma nem volt kellőképpen definiálva, és az évek során is változott. A kedvezőtlen körülmények azonban nagy fokú intézményi önállósággal párosultak, és ez az önkormányzatok egy részénél lehetővé tette és egyúttal ki is kényszerítette, hogy egyre inkább javítsák működésük hatékonyságát és növeljék a nem központi bevételeket.

Úgy tűnik - legalábbis önkormányzati oldalról - konszenzus van abban, hogy az önkormányzati feladatok nincsenek világosan és egyértelműen lefektetve a törvényben. Ennek oka nem jogi pontatlanság, hanem az, hogy nincsen politikai döntés abban a kérdésben, hogy mi az állam és az önkormányzatok feladata a közszolgáltatások különböző területein. A piacgazdaságba való átmenet során csak fokozatosan alakul ki a feladatok és hatáskörök jól körülhatárolható felosztása (Hegedűs-Péteri 1996). Ha kialakult, akkor is kérdésként vetődik föl, hogy az állam által felvállalt, de az önkormányzatok által ellátott feladatok (pl. közoktatás) esetében milyen mértékű központi kormányzati támogatottság jelent elfogadható szintet. Kérdés az is, hogy ezt az elfogadható szintet biztosító támogatást milyen módon allokálják az önkormányzatok között. Ez lehetséges egy általános célú, de normatív alapú elosztási metódus alapján, de elképzelhető meghatározott feladatmutatók és becslült kiadási szükségletek meghatározott százaléku támogatása alapján is.

Az önkormányzati váltáskor létrehozott finanszírozási rendszer egyik legprogresszívebb eleme a kiadás-orientált tervezési metódusról a forrásszabályozásra történő áttérés. Ebben a rendszerben - tömegénél fogva - kulcsszerepet játszanak a *normatív támogatások*. Ez a finanszírozási módszer eredendően az önkormányzatoknak szánt kormányzati támogatások elosztási metódusaként működik. Ez az elv viszont annál sérülékenyebb, minél nagyobb számú kulcsot használnak ehhez a felosztáshoz. Nos, a hazai általános támogatás allokációjához már a nyitó évben (1990) több mint 10 elemből álló rendszert alkalmaztak a költségvetési tervezők. Ezek száma lényegében megduplázódott 1995-ig. 1996-ban a normatíva jogcímek száma 14-re csökkent, azonban a közoktatás differenciált támogatási rendszere következtében összességében több mint 200 a normatíva elemek száma. Ez 1997-re csökkent valamelyest, de számuk így is meghaladja a százat (Darázs 1996). Nem csoda, hogy az egyes normatívák lassan elvesztik a nekik szánt jelentéstartalmukat (az általános célú támogatás elosztását segítő kulcs), s egyre inkább az adott normatíva megnevezésében

meglévő feladat részleges finanszírozásaként kezelik. Ez pedig már erőteljes visszarendeződést indíthat el a kiadás-orientált tervezés felé.

A helyi támogatási rendszernek négy alapelvet kell követnie (*Bird és Wallich 1992*):

1. A támogatás *hiánypótló* szerepű, hiszen az önkormányzati bevételek soha nem képesek fedezni az összes kiadást. Tehát a támogatások a "pénzügyi lyukak betömését" szolgálják.
2. A támogatás segítse a *vertikális költségvetési egyensúly* kialakulását. Az egyensúly hiánya a különböző szintű önkormányzatok feladat strukturájának eltéréseiből adódik, s ez a leggazdagabb önkormányzatokat is érinti.
3. A támogatásnak kezelnie kell az azonos helyzetű települések közötti különbségeket (*horizontális költségvetési egyensúly*).
4. A támogatásoknak ösztönözniük kell a *helyi költségvetési erőfeszítéseket*, hogy a településeket saját forrásaik növelésére késztessek.

Szükséges tehát annak eldöntése, hogy a jövőben mely módszerek alapján működjenek az állam által felvállalt, de helyi ellátású feladatok, valamint az önként vállalt önkormányzati feladatok állami finanszírozási részének az elosztása. Két nézet kristályosodott ki erőteljesebben a szakértők körében. Mindegyik lényegét tekintve a jelenlegi normatív rendszer - amelyben keverednek a kiegyenlítő és teljesítményfüggő normatívák - fölszámolására tesz javaslatot.

Az egyik változat a becsült helyi kiadási szükségletből és a helyi bevételi kapacitásból, míg a másik az állami szerepvállalást is tartalmazó feladatok meghatározásából (közoktatás, szociális ellátás és segélyezés, egészségügy), s azok állami-helyi költségviselési arányaiból indul ki. Az első javaslat a kiadási szükséglet és a bevételi kapacitás különbözeteként meghatározott támogatási igénybe belesúríti a támogatás fentiekben felsorolt valamennyi jellemzőjét. A második modellben elválik egymástól a feladatorientált támogatás és az önkormányzatok közötti jelentős jövedelmi pozíció különbségeket tompító, kiegyenlítő támogatás. Megegyeznek abban is a változatok, hogy az évtized közepén egyre terebélyesedő ún. központosított előirányzatoknak és az egyéb egyedi támogatási köröknek (színház, tűzoltóság, működésképtelenné vált helyi önkormányzatok) is az egységes támogatási rendszerbe szükséges beépülnie. Mindkét irányzat a helyi bevételi kapacitás növelésére, s ezáltal a helyi önkormányzatok pénzügyi önállóságának növelésére helyezi a hangsúlyt.

Az önkormányzati pénzügyi önállóság növelése a forrásszabályozáson keresztül

Az SZJA megosztás változása

Az elmúlt évek forrásszabályozási vitái - különösen az állami költségvetés következő évi önkormányzati támogatási rendszer kialakításának időszakában - gyakran az SZJA központi és helyi szint közötti megosztása körül csúcsosodtak. A magasabb önkormányzati részesedést szorgalmazók a helyi kormányzatok pénzügyi függetlenségének csorbulásaként, illetve emelkedéseként értékelték a megosztási arányok lefelé, illetve felfelé történő elmozdulását.

Az 1988. évi adóreform egyik alappillére a közteherviselés általános kiterjesztését segítő magánszemélyek jövedelem adóztatásának bevezetése volt. Ezt az adótipust a kezdetektől, mint a helyi kormányzatok finanszírozását segítő bevételi típust képzelték el. A Parlament 1987 őszén azzal a feltétellel szavazta meg az SZJA általános bevezetését, hogy - a technikai lebonyolítás miatt szükséges kétéves csúszással - 1990-től az SZJA teljes mértékben a tanácsok bevétele lesz, mégpedig úgy, hogy az egyes adófizetők által befizetett SZJA teljes összegét, az adófizető állandó lakhelye szerinti tanács számára utalja át az adó adminisztrációját végző Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal (APEH).

Ennek háttérben az állt, hogy a nyolcvanas évtized első felében számos kísérlet történt a városi és községfejlesztési hozzájárulás (VKH) tanácsok közötti megosztására. Ez a munkavállalók lakcím szerinti nyilvántartása alapján akkor is lehetséges lett volna, azonban az akkori technológia mellett ez jelentős adminisztrációs terhet rótt volna a munkáltatókra. Így egyszerűbb volt ezt a bevételt az adott cég székhely szerinti tanácsának befizetni. Így azonban ez a bevétel döntően városi bevételként működött. Ugyanakkor erre az időszakra esett egy erőteljes törekvés a községi tanácsi források megerősítésére, a községi és városi tanácsok bevételi lehetőségének kiegyenlítésére. Az SZJA bevezetésével ez megoldhatóvá vált, mivel az adót a központi adóhatóság részére kell befizetni, s az adófizetők lakhely szerinti nyilvántartásával könnyen megoldható az adónak az adott tanácshoz történő eljuttatása.

Az eredeti szándékokat tükröző SZJA megosztási mechanizmus - az SZJA 100%-ban a tanácsokhoz, illetve 1991-től az önkormányzatokhoz történő visszajuttatása - csupán egyetlen évig, 1990-ben működött. A lakosságszámra vetített SZJA bevételek között óriási differenciák mutatkoztak. Míg Tiszaújvárosban közel 15 E Ft egy főre jutó SZJA-val számolhattak, addig Gyagyapátiban nem képződött adóköteles jövedelem. A legmagasabb és a leggyengébb adóbevételei települések között több mint 40-szeres különbség volt. A kilencvenes évek közepére ez a különbség jellemzően már több, mint 100-szoros. A fajlagosan "leggazdagabb" település - kezdetben Tiszaújváros, majd 1993-tól Százhalombatta - egy főre jutó adóbevétele napjainkra többnyire a vidéki átlag több mint háromszorosa.¹ Ugyanakkor a települések közel 90%-ának a fajlagos SZJA mutatója nem éri el a vidéki átlagot (1. táblázat).

Ilyen mértékű jövedelem potenciálbeli különbségek mérséklése egy kiegyenlítő vagy a normatív támogatási rendszeren keresztül csak úgy volt lehetséges, ha az SZJA bevételeket megosztják a központi és a helyi kormányzati szint között, s a központban maradó hányadot kiegyenlítési célokra fordítják. Az átengedés mértéke többször változott: 1991-1992-ben 50%, 1993-1994-ben 30%, 1995-ben 30+5%, 1996-ban 25+11%, 1997-ben 22+16% és 1998-ban 20+20%. *A központban maradó rész nem jelent jövedelem-elvonást, hiszen egyre meghatározóbb mértékben az nyújt fedezetet a normatív támogatások biztosításához* (2. táblázat).

1. TÁBLÁZAT

Az egy főre jutó SZJA potenciál különbségei, 1988-1996
(Personal Income Tax Potential per Capita, 1988-1996)

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Legmagasabb fajlagos SZJA befizetés-sel rendelkező település (E Ft/fő)	14,9	20,8	26,6	37,8	41,7	58,8	67,8	87,4	113,7
Budapest (E Ft/fő)	12,6	17,1	22,0	29,1	36,6	43,9	50,6	63,0	78,7
Vidék átlaga (E Ft/fő)	5,3	7,0	9,6	12,4	15,5	19,0	21,4	27,6	34,9
Legmagasabb érték/vidéki átlag	2,8-szoros	3,0-szoros	2,8-szoros	3,0-szoros	2,7-szeres	3,1-szeres	3,2-szeres	3,2-szeres	3,3-szoros
1.000 Ft/fő SZJA alatti települések száma	65	32	11	8	7	3	4	3	1
10.000 Ft/fő SZJA alatti települések száma	3.066	3.013	2.848	2.539	2.026	1.417	1.205	711	396
Vidéki átlag alatti települések száma	2.755	2.792	2.804	2.810	2.844	2.849	2.863	2.799	2.808
Vidéki átlag alatti települések aránya (%)	89,4	90,5	90,7	91,0	90,7	90,9	91,0	89,5	89,7

Forrás: PM adatközlés alapján saját számítás

Míg 1991-ben a központosított SZJA a normatív támogatás alig egyharmadát fedezte, napjainkra ez az arány 80% fölé növekedett. Az 1998. évi költségvetési törvényjavaslatban szereplő adatok alapján 1998-ban a központban maradó SZJA már teljes egészében fedezetet nyújt a normatív állami hozzájárulásokhoz. Sőt mintegy 5 Mrd Ft-tal meg is haladja azt. Ez nem kicsi összeg, ha figyelembe vesszük azt, hogy lényegében 1997-ben ennyit szánt a kormányzat a decentralizált területfejlesztési alapon belül az önkormányzatok által pályázható területi kiegyenlítésre.

2. TÁBLÁZAT

A normatív támogatások SZJA fedezete, 1991-1998
(Personal Income Funds for Normative Grants 1991-1998)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997*	1998*
Normatív állami hozzájárulás (Mrd Ft)	148,5	169,8	207,5	210,6	232,7	231,7	260,2	275,4
SZJA központi része (Mrd Ft)	47,0	63,0	120,0	148,8	173,9	180,1	221,4	280,5
SZJA-ból fedezett normatív támogatás (%)	31,6	37,1	57,8	70,7	74,7	77,7	85,1	101,9

* 1997 tervezett, 1998 költségvetési törvényjavaslat

Forrás: TÁKISZ adatbázis alapján saját számítás

A táblázatban bemutatott SZJA fedezeti hányad 1995-től még magasabb arányú lenne, ha a kiegyenlítő támogatásokat nem sorolnák hol a normatívák közé, hol a helyben maradó SZJA tételek közé. Politikailag jól hangzik az önkormányzatok egy

része felé a látszólagosan megnövelt helyi SZJA részesedés. Ugyanakkor az 1995-1998-as periódusban +5, +11, +16 és +18%-os helyben maradó SZJA-részeket szerencsésebb lenne a normatív támogatási blokkban vagy önálló kiegyenlítő támogatási blokkban szerepeltetni. Az előbbi mellett - a normatív támogatási rendszer esetleges hosszabb távon való fennmaradása esetén - az az érv szól, hogy a központban maradó SZJA hányad ma teljes egészében a normatív támogatások forrását képezi. Az utóbbi mellett pedig a kiegyenlítő támogatások egyszerűsítésének, egységesítésének lehetőségével lehet érvelni. Ez azt is feltételezi, hogy a maradék kiegyenlítő típusú elemeket is - települési igazgatási, kommunális és sportfeladatok, közművelődési feladatok - ki kell emelni a normatívák közül.

Esetenként elhangzik, hogy kisebb lenne a finanszírozási feszültség, ha az önkormányzatok nem két év csúszással jutnának hozzá az SZJA bevételekhez. A különböző hatások (adókulcsok, adósávok, kedvezmények, mentességek, infláció) eredőjeként a kilencvenes évek első felében évente 40-50 Mrd Ft-tal emelkedtek az SZJA-ból származó bevételek, egy áttérés a kétéves csúszással fölhasznált forrásról, a folyó adóbefizetésekhez igazodó rendszerre egy kb. 100 Mrd Ft-nyi SZJA pluszforrást eredményezne. A nyereség a mai helyzetben látszólagos, hiszen a két évvel ezelőtti SZJA havonkénti egyenlő összegben történő folyósítása nyilván a folyó SZJA előlegekből történik. Így a becsült folyó SZJA befizetéshez igazított forrás-folyósítás plusz igényként jelenik meg adott évben az államháztartáson belül. Ez a plusz igény csak a deficit növelésével, mintegy 100 Mrd Ft-nyi államkölcsön fölvételével lehetne biztosítani. Ez egyrészt felborítaná az államháztartási hiány szintjére vonatkozó elvárásokat, másrészt egy jelentős tétellel növelné az adósságállományt. Az áttérés az adminisztrációs eljárást is bonyolultabbá tenné, mivel új feladatként jelentkezne az utalások utólagos elszámolása (tervezett bevétel szerinti folyósítás - tényleges bevétel szerinti elszámolás).

Összegezve a személyi jövedelmek megosztott jövedelemként való további fenntartásának lehetőségét, a következő megállapításokat tehetjük:

- ⇒ A megosztott SZJA hosszú távon az önkormányzatok stabil jövedelemforrása lehet, amely a kétéves technikai csúszás következtében ismertté váló forrásmennyiség miatt jól tervezhető. A jelenlegi trendek mellett a központban maradó SZJA fogja teljes mértékben fedezni, mind a normatív támogatásokat, mind az SZJA kiegyenlítő támogatásokat.
- ⇒ A tervezhetőséget tovább erősítené, ha egyrészt maga az SZJA rendszere (adókulcsok, adósávok, mentességek, stb.) stabilabb lenne, másrészt, ha a megosztási arányok hosszabb időszakot átfogva változatlanok lennének, vagy ha egy-egy négyéves ciklusra kialakulna az évenkénti változás menrendje.
- ⇒ Nem szerencsés összemosni a tisztán helyben maradó SZJA-t és a "faladatokkal terhelt" SZJA-t. Az utóbbiakat vagy egységesen a normatív támogatási, vagy egy egységes és egyszerűsített kiegyenlítő rendszerbe szükséges beépíteni.
- ⇒ A megosztott SZJA rendszerében a helyi önkormányzatok passzív bevételi érdekeltségük. Részesedésük ebből a forrásból a megosztási kulcs változásában, illetve a központi SZJA-ból finanszírozott normatíva és kiegyenlítő támogatási elemek kulcsainál elért pozícióktól függenek. Aktív gazdaságfejlesztő tevékenység esetén azonban a munkanélküliek munkával történő lekötése többlet SZJA forrást hozhat, illetve azzal párhuzamosan csökkenhet a szociális ellátás (segélyek) területén jelentkező nyomás.

Pótadózási rendszerek

A következőkben három metszetben tekintjük át a pótdadó alkalmazásának lehetőségeit a hazai önkormányzati finanszírozási rendszerben. Az első metszet a hazai történeti hagyományokat mutatja be; a második metszet nemzetközi kitekintést biztosít a témakörbe; a harmadik pedig összegzi néhány szakértői csoport SZJA pótdadóztatási javaslatát.

Magyarországi hagyományok

A tanácsrendszer bevezetéséig a központi adók pótdadóztatása fontos eleme volt az önkormányzati gazdálkodásnak. A kiegyezés időszakában, azokat az adókat, amelyeket a város bevételeiből nem tudott fedezni, a *városi adóból* kellett kifizetni. A városi adót a királyi egyenes adók után vetették ki annyi százalékban, hogy a fedezetlen kiadásokra elég legyen (Bükki 1991). 1870-től annyiban változott a helyzet, hogy az adóbevételek voltak a kiadások fedezeti alapjai és az egyéb bevételek a kiegészítők. A városi adó kulcsát a költségelőiránnyal együtt állapították meg, a belügyminisztérium azzal együtt hagyta jóvá. Az adóbevétel tényleges nagyságát befolyásolhatta a központi adó alapja és kulcsa, a pótdadó kulcsa, valamint a beszedési hatékonyság. Az adó behajtása az önkormányzat feladata volt, amelynek hatékonysága a jelzett időszakban meglehetősen gyenge volt. (3. táblázat)

3. TÁBLÁZAT

A városi adó bevételek és hátralékai Győrben, 1873-1876
(*Tax Revenues and Overdues in City of Győr 1873-1876*)

	1873	1874	1875	1876
Városi adó kulcsa (%)	55	75	60	50
Jóváhagyott városi adó összege (Ft)	94.000	131.200	105.000	94.000
Év végén felgyűlt hátraléki követelések összege (Ft)	113.600	74.000	83.000	88.000
Az év végi adóhátralék aránya (%)	120	56	79	93

Forrás: Bükki (1991) 1-2. táblázat alapján

A két világháború között a települések bevételeinek túlnyomó részét az állam által átengedett adók, a helyi adók, a helyhatósági díjak és járulékok képezték. Amennyiben a községi, városi költségvetés kiadásainak fedezetéül a fenti bevételek nem voltak elegendők, akkor a szükséghez képest, de legfeljebb 50%-ig (a vármegyék esetében 30%-ig) községi pótdadó volt kivethető az állami egyenes adók (föld-, ház-, tantiem- és társulati adó) összevont összege alapján. Generális szabályként érvényesült, hogy az állami és helyi pótdadók összege nem haladhatta meg az adózó összes jövedelmeinek 75%-át. A társuló községek közös kiadásai az illető községeket a pótlékolható állami egyenesadókból és az általános kereseti adóból befolyt összegek aránya szerint, vagy a községek teherbírása szerint terhelték. Arra, hogy a pótdadó kulcsa ne haladja meg a megengedett maximumot, a királyi adófelügyelő, illetve a belügyminiszter felügyelt. Előírás volt, hogy a költségvetést jóváhagyás végett be kellett nyújtani az említett szervekhez. (Páll 1991)

Az 1920-as évek második felében az állam több apróbb változtatással mérsékelte az önkormányzati bevételeket. Ezek sorába tartozott az egyenes adók egyes tételeinek csökkentése, amellyel a községi pótdadó összege is automatikusan csökkent. Jellemző volt ebben az időszakban az is, hogy az állam terheinek egy részét – fedezet átadás nélkül - igyekezett áthárítani az önkormányzatokra. Ezek külön-külön nem jelentettek volna nagy terhet, együttes összegük azonban az 1920-as évek végére már elérte az önkormányzatok éves kiadásainak 7,5%-át anélkül, hogy ez az önkormányzatot többletkiadásként terhelő összeg növelte volna a hozzá kapcsolódó szolgáltatások mennyiségét vagy színvonalát. Lényegében az állam önmagát tehermentesítve az önkormányzatokat korlátozta saját bevételei feletti szabad rendelkezésükben. (Éberth 1931)

Az önkormányzatiság hívei vitatták a kialakult rendszert. Egyetértettek azzal az alapelvvel, hogy az állam és a község (város) az adók mértékét a jövőben is a polgárok adóviselő képességének figyelembevételével állapítsák meg, de szorgalmazták, hogy az önkormányzati szükségletek természete - és azoknak az egyének jólétére gyakorolt hatása - miatt a községekben (városokban) nagyobb tere legyen az érdekeltségre alapozott adózásnak.

Felvetették, hogy a községi pótdadó rendszer és az egyenes adókból való részesedés nem csak nem elégítik ki a községek (városok) szükségleteit, de függővé is teszi a bevételek jelentős hányadát az állami adók rendszerétől. Érveik között szerepelt az is, hogy az alkalmazott rendszer a községek (városok) lakosaiban elhomályosítja azt a tudatot, hogy a saját közülete fönntartásához önmaguknak is külön anyagilag hozzá kell járulniuk. Az önálló közzolgáltatás hívei azt vallották, hogy az önkormányzatok bevételei elsősorban az érdekeltség szolgáltatásából, valamint az önálló alapokra helyezett városi adókból és illetékekből táplálkozzanak. A következő alapelveket fogalmazták meg (Éberth 1991):

- szabadabb mozgást az önkormányzatokban,
- a városi adók önálló alapokra helyezését,
- a községi pótdadó jelentőségének leztorítását.

A világgazdasági válság azonban a folyó vitákat megszakította és ezeket a törekvéseket egy időre levette a napirendről.

Összegezve a hazai pótdadóztatás előzményeit a következő megállapításokat tehetjük (Lados 1997):

- a pótdadót jellemzően a helyi költségvetés egyensúlya érdekében központi adók felülről behatárolt százalékában vethette ki a helyi önkormányzat, ha egyéb rendszeres jövedelmei az önkormányzat által ellátott közzolgáltatások költségeit nem fedezte,
- a pótdadó alapjaként egyenes adók, általában vagyoni-, illetve vállalati jövedelemadók szolgáltak,
- az adott évre alkalmazandó pótdadó kulcsát, az önkormányzat - költségvetésével egyetemben - a kormányzati szervek (belügyminisztérium) hagyták jóvá,
- mind a pótdadóval terhelhető, mind az állam és az önkormányzat között megosztott adókat a helyi adóapparátus adminisztrálta,
- az önkormányzatok a pótdadó szerepének mérséklését szorgalmazták, mivel annak alkalmazása rendkívül érzékeny volt a központi adóalapok és adókulcsok változására - inkább az önálló alapú helyi adók bevezetését szorgalmazták.

Következtetések a pótdóztatás bevezetéséhez a hazai hagyományok alapján:

1. A korábban alkalmazott adóalapok közül a központi földadó 1995-ben megszűnt, s a működő vagyoni típusú adók mindegyike helyi adó. A tantiamadó (lényegében osztalékadó) és a társulati adó (lényegében vállalati jövedelemadó) pótdója ma csak az önkormányzatok egy része számára biztosítana forrásokat, mivel a települések döntő hányadában kevés az adóztatható vállalkozás. Az adóirodalom szerint a vállalkozások helyi adóztatása torzítja azok versenyképességét ezért azok alkalmazása kevésbé kívánatos. Ugyanakkor az iparüzési adó fölfogható az ÁFA pótdójaként is. *A központi adók közül ma csupán az SZJA pótdóztatása képes forrásokat biztosítani minden önkormányzat számára.*
2. Ma a központi adókat - gépjárműadó kivételével - a központi adóhatóság (APEH) adminisztrálja Magyarországon. Ezért, ma - az említett kivételtől eltekintve - bármely központi adó pótdóztatásának adminisztrációját is célszerű az APEH-hoz telepíteni.
3. Bármely alapú pótdó bevezetése feltételezi, hogy az összdóteher nem változik. Így a pótdó bevezetése csak a központi kulcsok megfelelő mértékű csökkentésével megvalósítható.

Nemzetközi kitekintés

A pótdóztatás nemzetközi rendszere ugyanazt az elvet követi, amelyet a Magyarországon alkalmazott rendszer is a II. világháború előtt, mely szerint a pótdó szerepe a helyi költségvetés forrásoldalának a kiegészítése a kiadási szükségletek szintjéig. A pótdó alapját tekintve azonban már jelentős eltérés mutatkozik a korábbi hazai és a jelenlegi nemzetközi gyakorlat között. A magyar rendszer a vagyoni típusú adókat és a vállalati jövedelemadót pótdóztatta. Ezek mindegyike egyenes adó volt. A mai nemzetközi gyakorlat jellemzően az SZJA-t pótdóztatja. Ez azt jelenti, hogy a két rendszer nem csupán az eltérő adóalap alkalmazásában különbözik, hanem abban is, hogy a pótdóztatásra kiválasztott adó az országok többségében sávós, rendszerint progresszív adó. Igaz a pótdó esetében ez nem feltétlenül jelent sávós adókulcsokat.

A helyi önkormányzati pótdóknak alapvetően két típusa lehet:

- a központi adókulcs egységes megnövelése, vagy
- egységes százalékos formában kifejezett pótdó, amit minden sáv adókulcsa esetében kivetnek.

Az első módszert például az északi országok alkalmazzák, míg a másodikat Svájc. Svédországban országosan az induló-kulcs nulla, így a legalacsonyabb sávba esők kizárólag a helyi pótdót fizetik, ami a nettó adóalap 30%-ig terjedhet. A központi kormány csak a magasabb sávokban adóztatja a jövedelmeket. A jelzett maximális pótdó kulcs azonban három elemből tevődik össze, mivel minden önkormányzati szint kivetheti a pótdót a jövedelemadóra. Mindegyik szint behatárolt keretek között mozoghat az adókulcsot tekintve. A települési önkormányzatok játéktere a legnagyobb, a pótdó kulcsát jellemzően 14-20% között állapítják meg. A megyei önkormányzatok 8-12%-os sávban mozoghatnak, míg a legkisebb önkormányzati egységek az ún. paris-ok (egyházközségek) maximum 2%-ig mehetnek el. Így összesen a fizetett adó az országgal együtt négy kulcsból tevődik össze.

A többszörös adó miatt megnő a munkáltatók és az adóhatóságok adminisztratív terhelése.

A második módszer az egyes adósávokban alkalmazott kulcsok egységes százalékában határozza meg a pótdadó kulcsát. Vagyis a pótdadó kulcsok a központi adóhoz hasonló progresszivitást mutatnak. Ez azt jelenti, hogy ha az önkormányzatok összessége ugyanazt a pótdadó kulcsot választja, akkor az adóbevétel területi különbségei fokozódnának.

Összegezve a személyi jövedelmek pótdadóztatásának nemzetközi tapasztalatait, a következő megállapításokat tehetjük:

- a személyi jövedelmekre alkalmazott pótdadó rendszerek mindegyike a központi jövedelemadó sávjaihoz igazodva állapítja meg a pótdadó kulcsát, amelyet minden sávra egységesen alkalmaznak
- A skandináv modellben egy felső limitet beépítve minden adósávban ugyanakkora kulccsal növelik a központi adó kulcsát, míg a svájci modellben minden adósávban a megfelelő adókulcs azonos százalékába határozzák meg a pótdadó kulcsát
- a skandináv modell valamennyi önkormányzati szint számára lehetővé teszi a személyi jövedelmek pótdadóztatását

Következtetések a személyi jövedelmek pótdadóztatásának hazai bevezetéséhez a nemzetközi tapasztalatok alapján:

- Valamennyi önkormányzat számára biztosíthat jövedelmet.
- Lehetőséget ad a helyi döntésű források bővítésére.
- Különböző típusú (települési, megyei esetleg kisebbségi) önkormányzatok számára is elérhetővé válhat az önálló adóforrások képzése.
- Egy felső limit beépítésével ez a pótdadó nem torzítja jelentősen a helyi gazdaság versenyképességét.
- Bármilyen formában történik az SZJA pótdadóztatása, tartósan szükség lesz az SZJA kiegészítésre, hiszen a pótdadóztatás csak kisebb mértékben változtat az SZJA területi eloszlásán. Az SZJA pótdadóztatásakor nem is ezen van a hangsúly, hanem a helyi döntésű adókulcsok alkalmazásával, a helyi önkormányzatok pénzügyi önállóságának fokozásán.

A pótdadóztatás szakértői javaslatainak áttekintése

Az SZJA megosztás szinte évenkénti változása kiszolgáltatottá teszi a helyi önkormányzatokat és már az indulásnál ellehetleníti - az államháztartási törvényben (Áht) előírt - több évre szóló pénzügyi tervezést. Éppen ezért már a kilencvenes évek első harmadától készültek olyan külföldi és hazai szakértői javaslatok és modellezések, amelyek a megosztott SZJA rendszerét az SZJA pótdadóztatásával váltanák ki. Ezek közül csupán azokat ismertetjük vázlatosan, amelyek nem csupán az SZJA pótdadóztatásának előnyeit és hátrányait taglalják, hanem igyekeznek modellezni is a változás hatásait.

Világbanki szakértői javaslat²

Bird és Wallich javaslataiban a saját döntésű források növelésére és a támogatási rendszer átalakítására helyezte a hangsúlyt a hazai önkormányzatok finanszírozási rendszerének fejlesztése esetében. Az általuk leírt rendszerben nem az

önkormányzat igazodik a központilag elosztott támogatásokhoz, hanem a támogatási rendszer a *becsült kiadási szükséglet* és a *helyi bevételi kapacitás* különbözeteként adódik. A *támogatás-egyszerűsítés* azt jelenti, hogy a jelenlegi részletező kapacitásnormák helyett inkább a "fogyasztókhöz" kell kötni a támogatásokat. A bevételi kapacitásokat figyelembe vevő támogatási rendszer arra épül, hogy a központi költségvetési támogatásoknak (T) a becsült kiadási szükségletek (K) és a helyi bevételi kapacitás (B) különbségeként kell adódnia ($T=K-B$).

Ezen logika szerint, ha az átlagos kiadási szükségletek számítása normatívan, a fogyasztói igényeket követő mutatók (népességszám, korcsoport, stb.) alapján történik, akkor a becsült költségvetési kapacitásnál nagyobb bevétel nem csökkenti az állami támogatást. Ugyanakkor a feltételezett bevételeket a számított szintig az önkormányzatoknak be is kell szednie, hiszen az átlag alatti költségvetési "erőfeszítéshez" nem jár központi költségvetési támogatás.

Ennek a modellnek a bevezetése azon múlik, hogy valóban jelentős mértékű helyi bevétellel rendelkeznek-e az önkormányzatok. Vizsgálatuk időszakában (1991) ez nem volt jellemző, ezért javasolták az SZJA helyi pótdóztatásának bevezetését. Ez véleményük szerint nem járna a lakossági adóterhek növekedésével, mert a helyileg engedélyezett adókulcsok mértékétől függően csökkenne a központi adókulcs. Így tulajdonképpen csak az SZJA megosztási elve változna meg: nem utólagosan történne meg a forrásmegosztás, hanem helyi döntéssel, hogy az alacsonyabb szintű adókulcsot mennyivel "fejeli meg" az önkormányzat.

A fentiek figyelembe vételével a szerzők egy alternatív lehetőségként a következő önkormányzati finanszírozási felépítést javasolták:

- a központi SZJA pótdóztatása,
- normatív támogatás, kiegészítve a kiegyenlítő SZJA támogatással (az egyszerűsített támogatási elosztási képlet alapján, mely magában foglalja a bevételi kapacitást),
- megnövelt helyi adó és díj kapacitás,
- egyéb kiegészítő támogatások.

A javasolt modellben - az akkori SZJA megosztási arányokat figyelembe véve - a központi adókulcsok 50%-os mérséklése szükséges. A központi SZJA teljes mértékben a normatív támogatás alapját képezné, amely magában foglalná a kiegészítő SZJA támogatást is. Ha az önkormányzat egy 100%-os egyenes pótdótot vet ki az országos adóra, akkor ténylegesen a korábbi 50%-os SZJA részt gyűjtené be a pótdótból ahelyett, hogy megosztott bevételként kapná meg. A támogatás kalkulációnál ezt a pótdótot kulcsot vennék figyelembe, de az önkormányzatnak lehetősége lenne a 100%-ot meghaladó kulcs alkalmazására is. A helyi SZJA bármilyen emelése már nem módosítaná a támogatási rendszert, hanem a helyi bevételeket növelné. A pótdótot az APEH szedné be és utalná át a településeknek. Az általános központ/helyi adóteher nem változna.

A szimuláció alapján az SZJA "összes" bevételhez viszonyított aránya településenként változik, de általában magasabb a nagyvárosokban, városi körzetekben és a nagyobb településeken, mint a kisebb településeken (4. táblázat). Az SZJA lényegében városok számára kedvező bevétel, amelyet inkább az iparilag fejlett körzetekben szednek be. A városi/falusi SZJA között látszólagos aránytalanságot azonban maga a jövedelemadó rendszer okozza (mezőgazdasági

SZJA mentesség). A településhálózat ugyancsak befolyásolja az SZJA bevételt. A kisebb községek az észak-, illetve a dél-dunántúli régiókban találhatók.

A falvak, falusi körzetek és a kisméretű önkormányzatok esetében az SZJA költségvetési aránya alacsonyabb, mint a nagy településeken. A központi SZJA kulcsok csökkentése és ezzel egyidejűleg a helyi önkormányzatok helyi SZJA pótladó kivételére a helyi jövedelmeket érintetlenül hagyja, feltéve, hogy azonos (100%-os) pótladót vetnének ki. A 2000 főnél kisebb népességű önkormányzatokban a 100%-os pótladó a bevételek 14%-át tennék ki. A települések második csoportjában (2000-10000 lakos) a jelenlegi SZJA bevétel magasabb, kb. az összes bevétel 18-20%-a. A 10.000 lakos feletti városok önkormányzati pótladója a helyi bevételek több, mint 20%-át adná.

A szimuláció az 1991. évi költségvetési tervszámokhoz képest másfajta forráselosztást eredményezett. A városok és a 10.000 lakos feletti települések szimulált bevételei kisebbek a tervszámoknál, ugyanakkor a kisebb önkormányzatok nyernek, mivel a helyi bevételek nagyobb részét kitevő támogatások határozzák meg azok pénzügyi helyzetét. A legkisebb településeken, ahol az SZJA részaránya alacsony, a helyileg kivett pótladó csak politikai veszteségek árán lenne növelhető. Itt szükséges az SZJA különbségek valamiféle kiegyenlítésére.

4. TÁBLÁZAT

*Az SZJA aránya az összes bevételen belül
(Proportion of Personal Income Tax in the Total Revenue)*

	SZJA %-a az összes bevételben	SZJA megoszlása
<i>Közigazgatási jogállás szerint</i>		
Város (169)	27,7	78,5
Község (2900)	17,5	21,5
<i>Népesség nagyság szerint</i>		
- 1.999	13,8	7,5
2.000 - 4.999	18,2	8,2
5.000 - 9.999	19,6	5,9
10.000 - 49.999	21,3	20,2
50.000 - 99.999	24,9	9,3
100.000 -	34,1	48,9
<i>Átlag/Összesen</i>	24,7	100,0

* Összes bevétel = SZJA + normatív támogatás + kiegészítő támogatás

Forrás: Bird és Wallich (1992) 99. o. alapján

IMF szakértői javaslat³

A szakértői bizottság olyan időszakban tett látogatást Magyarországon, amikor az SZJA megosztásban az önkormányzatoknak juttatott hányad csökkentése helyett az arány növelését vette célba a kormányzat. A szakértők hangsúlyozták, hogy ez inkább a magasabb bevétellel rendelkező önkormányzatok számára kedvezőbb, s nem jelenti az önkormányzatok pénzügyi önállóságának általános - a teljes önkormányzati körre kiterjedő - fokozódását. A megosztási aránnyal kapcsolatos viták helyett ez a szakértői csoport is inkább az SZJA pótladótátása, illetve helyi

jövedelemadó alkalmazása mellett érvelt. A bizottság elsősorban a skandináv gyakorlat példáira (Svédország, Dánia) hivatkoztak. Javaslatuk szerint a helyi jövedelemadó bevezetését az tenné lehetővé, ha a központi SZJA egyes adósávjainak marginális kulcsát egységesen 10-12%-kal csökkentenék.

Mivel a bizottság csupán két hetet tartózkodott Magyarországon, ezért modellszámítások készítésére nem volt lehetősége. Így javaslatukban a helyi jövedelemadó alkalmazásához szükséges technikai szerkezet és az adó alkalmazását előkészítő időtábla (menetrend) főlvázolását vállalták föl. A bizottság az egysávos adókulcs alkalmazását szorgalmazta, mivel az nem nagytja föl a fejenkénti adóalapokon fennálló eltérések hatásait, a marginális adókulcs egyenlő mértékben növekszik mind a magas, mind az alacsony szintű bevételeknél, és ezért védelmet nyújt a rendkívül magas felső marginális értékek keletkezése ellen.

Az IMF delegáció is úgy találta, hogy a helyi jövedelemadó adminisztrációját célszerű az APEH-ra bízni. Nem látták szükségét az adóelőleg levonási rendszer változtatásának sem a pótdóztatás bevezetésével. Lényegesebb kérdésnek tekintették az adókulcs helyi meghatározását. Fölvhívták a figyelmet arra, hogy szükséges egy kötelező érvényű szabványos pótdókulcs előírása, amelyet a legkedvezőtlenebb jövedelmi adottságú önkormányzatoknál is alkalmazni kell. Ezt azért látják fontosnak, mert nem tartják helyénvalónak egy negatív adóverseny kialakulását az önkormányzatok között az alacsony adókulcsokkal, hogy azzal teremtsenek vonzerőt a vállalkozók ottani meglepedéséhez. Szükségesnek tartják a minimális pótdókulcs alkalmazását azért is, mert ezzel biztosított a helyi önkormányzat minimális erőfeszítése a helyi források képzésére, s ez adhat alapot a kiegészítő támogatás alkalmazásához. A szakértők felső pótdókulcs korlát előírását nem kezdeményezték.

A jelentés tartalmazott még néhány megfontolásra méltó technikai javaslatot is a pótdóztatással kapcsolatban. Ahhoz, hogy az önkormányzat következő évi bevétele, s az ahhoz szükséges adókulcs tervezhető legyen, a központi kormányzatnak (július végéig) biztosítania kell a várható adóalapra vonatkozó számításokat az adott önkormányzatra vonatkozóan. Ezután az önkormányzatnak döntést kell hoznia az adókulcsra vonatkozóan, amelyről a számított bevétellel egyetemben tájékoztatnia kell a központi kormányzatot (szeptember vége) egyfelől a következő évi SZJA havi utalásának érdekében, másfelől a munkáltatók (az adóelőleget befizetők) időben történő tájékoztatása érdekében. Mivel az utalt SZJA részletek és a tényleges adóbevétel között bizonyosan eltérés lesz, ezért szükséges szabályozni a tényleges adóbefizetések szerinti utólagos elszámolást az önkormányzat és az adóadminisztráció között.

Davey-Péteri féle javaslat⁴

A szerzők számításait az 1993. évi tényadatokon, de az 1995. évre érvényes SZJA megosztás önkormányzati részének (25%) kiváltására végezték el. A megosztásról a pótdóztatásra történő átállás modellezésénél az alábbi feltételezéssel éltek:

1. Az önkormányzatok összesen a pillanatnyi SZJA bevétel 25%-ához jutnának, ha egy normatív kulcs mellett vetnék ki a pótdót.

2. A központi adókulcsokat olyan mértékben csökkentenék, hogy az átlagos pótdadó-kulcs esetén az adófizetők pozíciója nem változik.
3. Az önkormányzatok egy minimális és egy maximális kulcs közé eső mértékben kapnának jogot a pótdadó kivetésére.

Kétféle pótlékolási lehetőséget tárgyaltak a szerzők. Az első esetben a központi SZJA kulcsok egységes növelésével történik a pótlékolás. Ahhoz, hogy az összes SZJA-n belül továbbra is a 25% legyen az önkormányzati rész, becsléseik szerint kb. 7%-os kulcsot kell alkalmazni. Tehát ennyivel kell csökkenteni a központi SZJA adósávonkénti kulcsait (5. táblázat). A második esetben az egyes adósávok kulcsaihoz viszonyított pótlékolás mértéke egységes. A 25%-os önkormányzati rész fenntartásához, így minden egyes adósáv kulcsát 20%-kal kell mérsékelni. Ez a módszer a helyi adó szintjén - a központi SZJA-val megegyező eloszlásban - is fenntartja az SZJA progresszivitását.

5. TÁBLÁZAT

*A központi SZJA kulcsok alakulása pótdáoztatás mellett (%)
(Central Tax Rates at Surcharge on Personal Income Tax %)*

Adósávok (Ft)	Központi adókulcs egységes növelése		Egységes pótdadó az SZJA százalékában	
	Központi kulcsok	Helyi pótdadó kulcs	Központi kulcsok	Helyi pótdadó kulcs
0 - 110.000	0	0	0	0
110.001 - 150.000	13	+7	16,0	+4,0
150.001 - 220.001	18	+7	20,0	+5,0
220.001 - 380.000	28	+7	28,0	+7,0
380.000 - 550.000	33	+7	32,0	+8,0
550.000 -	37	+7	35,2	+8,8

* 1993. évi adótábla alapján

Forrás: Davey-Péteri (1995) 18-19. o. alapján

Véleményük szerint a pótdadó bevezetése egyszerűbb, ha hatása mind az adófizetőkre, mind az önkormányzatokra semleges egy adott sztenderd kulcs mellett (második változat). Ez azt jelentené, hogy az önkormányzatok egységes százalékos pótdadót vetnek ki a teljes befizetett adóra. Ha a sztenderd kulcs 25% lenne, akkor a korábbi központi-helyi arány fenntartásához 20%-kal kell csökkenteni az országos adó minden sávját. Ugyanakkor az önkormányzatok szabadon határozhatnának meg a sztenderd kulcsnál magasabb vagy alacsonyabb kulcsokat. Így a sztenderd kulccsal keletkező adóbevételekhez képest bevételi többletük vagy kiesésük származna. Ez adott település adófizetőjét tekintve a korábbiaknál magasabb, illetve alacsonyabb adóterhet jelentene. Amennyiben a 25%-tól eltérő sztenderd kulcsot alkalmaznának, akkor a központi és helyi kormányzatok között a források újraelosztását eredményezné. Ez szükségessé teheti a támogatási rendszer átalakítását is.

A sztenderd kulcstól való eltérés elképzelhető az önkormányzatok teljes döntési szabadságával, vagy korlátok beépítésével. A szerzők egy 20-35%-os tartományba eső pótdóztatást tartanának megfelelőnek. Így a pótdó kulcsok szélső értékeit tekintve a jelenlegi SZJA részesedés 80-140%-a közé eső összeget jelentenének. Számításaikat a szélső értékeken történő becsléssel végezték el, amelyben feltételezték, hogy

- valamennyi, az átlagosnál magasabb egy főre jutó SZJA részesedéssel rendelkező önkormányzat a maximális 35%-os pótdó kulcsot vezeti be, illetve
- valamennyi, az átlagosnál alacsonyabb egy főre jutó SZJA részesedéssel rendelkező önkormányzat a minimális 20%-os pótdó kulcsot vezeti be.
- Budapestet kihagyták a modelltől a két önkormányzati szint közötti megosztás bizonytalanságai miatt.

A fenti feltételek mellett a gyengébb jövedelemtermelő képességű önkormányzatok SZJA bevétele a jelenlegihez képest 20%-kal csökkenne, míg kedvezőbb jövedelmi helyzetű önkormányzatoké 40%-kal növekedne. Összességében a helyi önkormányzatok teljes SZJA bevételei 19%-kal növekednének a megosztott SZJA esetén kapott forrásokhoz képest, továbbá a helyi részarány a 25%-ról 37%-ra nőne. (A szerzők azonban hangsúlyozzák, hogy a pótdó bevezetése melletti fő érv nem a többletbevételek előteremtésének lehetősége, hanem a helyi adóztatás és költsékezés döntéseire vonatkozó elszámolhatóság átadásában rejlik.)

A szerzők foglalkoztak az adóadminisztráció kérdéseivel is. Az SZJA-val foglalkozó tisztségviselőkkel folytatott konzultációik szerint a pótdóztatás bevezetése nem igényelné a jelenlegi adóigazgatási eljárás jelentős módosítását. Az adminisztratív terhek elsősorban a munkáltatóknál jelentkeznek, mivel az egyes dolgozóik fizetéséből a lakóhelyek különbözősége miatt eltérő kulcsokkal kell az SZJA előleget levonni. Ez a számítógépes bérszámfejtést alkalmazó munkáltatók számára nem jelenthet problémát.

Összegezve a személyi jövedelmek pótdóztatásának szakértői javaslatait a következő megállapításokat tehetjük:

- Mindegyik javaslat kiindulópontja az, hogy az éppen aktuális központi-helyi kormányzat közötti SZJA megosztásban a helyi önkormányzatokra jutó részt egy helyi döntésű SZJA pótdóval váltanák ki úgy, hogy a központi marginális kulcsokat a bevételek kívánt megoszlását eredményező szintig csökkentenék. Hangsúlyozzák, hogy ezáltal az összes SZJA teher változatlan marad.
- Ugyanakkor az önkormányzatok lehetőséget kapnának arra, hogy egy a központ által megállapított sztenderd (normatív, átlagos) helyi SZJA pótdó kulcstól lefelé vagy fölfelé eltérjenek.

A) A sztenderd kulcstól lefelé való eltérés az egyes adófizetők összadóterhének csökkenését eredményezi, amely tovább erősítheti a jelenlegi kiadási igényszint és a bevételi kapacitások (saját források + állami transferek) közötti feszültséget. Változatlan kiadási szükséglet mellett a csökkenő SZJA bevételt pótolni kell. Ez fölérősíti a többi forráselem növelésének igényét (kiegészítő SZJA támogatás, vagy normatív támogatás erőteljesebb emelése, vagy egyéb helyi adók bevételi kapacitásának növelése, vagyon felélés, stb.). A probléma oldását jelentheti egy minimális marginális adókulcs előírása, amely az egyes önkormányzatoktól elvárható minimális adóerőfeszítést jelentené. Tehát az SZJA pótdóztatása nem

a választható helyi adók körét bővítené, hanem kötelező érvényű lenne. Az átlagos marginális SZJA adókulcs csökkenésnek lehet pozitív hatása is, pl. emelkedhet az adófizetési hajlandóság, illetve a beszedési hatékonyság.⁵

- B) A sztenderd kulcstól felfelé történő eltérés többletbevételt eredményezhet az egyes önkormányzatok számára. Mivel azonban a pótdóztatás kiindulópontja minden esetben az aktuális marginális kulcsrendszer volt, ezért a sztenderd kulcs feletti adóemelés az aktuálisnál magasabb marginális kulcsokat eredményez. Ennek politikai ára esetleg nagyobb lehet, mint a javuló szolgáltatásokból származó látható előnyök. Az is előfordulhat, hogy az emelkedő kulcsok hatására csökken az adófizetési hajlandóság és a beszedési hatékonyság. A probléma oldását jelentheti a pótdó kulcs maximális értékének meghatározása. (A világbanki szakértők és a Davey-Péteri javaslat felülről is korlátozza az SZJA pótdó rendszerét, az IMF jelentés viszont nem szab felső korlátot a helyi pótdóztatásnak.)
- C) Az SZJA megosztási javaslatokat mindegyik szakértői csapat az önkormányzati finanszírozás általános keretei közé ágyazva tárgyalja. Hangsúlyozzák a saját forrás lehetőségek körének bővülését. *Az SZJA pótdóztatásán túl a helyi érték alapú ingatlan adóztatás fejlesztését emelik ki.* Ez az adó ún. tárgyi adó, de az adófizetést ez esetben is befolyásolja az adófizetők teherbíró képessége, hiszen az adót döntően nem az adóköteles ingatlan hasznosításából származó jövedelmükből fizetik. Ha az SZJA pótdóztatása és a helyi ingatlan adóztatás fejlesztése ugyanazon időszakban történik, akkor a központi SZJA kulcsok csökkentésének modellezésében mindkét adót figyelembe kell venni. Hiszen az SZJA-t fizetők számára az ingatlanadó plusz adóteherként jelentkezik. Ebből következően *a két adónem együttes fejlesztése esetén csak a korábbiaknál kisebb összes SZJA bevételből szabad kiindulni.*
- Mindhárom javaslat a pótdó adminisztrálását a központi adóigazgatáshoz rendeli, jelezve, hogy az átállítás inkább az SZJA előlegeket utaló munkáltatóknál okozhat kezdetben zavarokat. Problémát jelenthet ugyanakkor a helyi költségvetésekben kétéves csúszással megjelenő adóbevételek (a pótdó elvileg az adott pénzügyi-tervezési időszak költségvetési egyensúlyát hivatott szolgálni), valamint a következő évre érvényes pótdó kulcsok eldöntésének időpontja.
 - A) A kétéves csúszás problémája
A jelenlegi rendszerben kicsit fölnagyított ez a probléma, mivel egy beállt rendszerről van szó. A tervezés szempontjából megfelelő, mert stabil, az év közben nem változó forrásról van szó. A finanszírozással sem lehet elvben gond, hiszen fedezete a folyó befizetés, amelynek havi befizetései nyilván meghaladják a két évvel ezelőtti befizetések alapján az önkormányzatokat megillető folyó átutalásokat. A problémát a megosztási arányok évenkénti változtatásai okozzák, amelyről csak novemberben dönt a parlament. Ez a konfliktus viszont oldható egy-egy több évre meghirdetett programmal (pl. az 1996-1998-as periódusra alkalmazott metódus), vagy legalább választási ciklusonkénti időszakokra nem célszerű változtatni a megosztást.
 - B) A pótdó kulcsok meghatározásának ideje
Az IMF szakértők javaslata szerint ennek szeptember 30-ig meg kell történnie, hogy minden érintett időben föl tudjon készülni a változásra. A megvalósítást erőteljesen befolyásolja, hogy a játékszabályokat meghatározó keretek minden bizonnyal a következő néhány évben is jelentősen módosulhatnak. Ezekről a keretekről a Parlament azonban csak november-december folyamán dönt. A javaslat szerinti dátumnak csak akkor lenne realitása, ha az általános szabályozási keretek (központi adóváltozások, állami költségvetés) már augusztus végén rendelkezésre állnának.

Problémapontok az SZJA pótdadóztatásával kapcsolatban:

- Magyarországon jelentős kedvezmények csökkentik az adóalapot, vagy magát az adót;
- magas az adóeltilkolás aránya;
- a mezőgazdasági foglalkoztatottak jövedelmei csak kismértékben adóznak.

Mindhárom tényező torzítja az adóbevételek területi eloszlását. Az első két tényező koncentráltabban jelenik meg a gazdaságilag erősebb térségekben (főváros, nagyvárosok), a mezőgazdasági népesség pedig koncentráltabban jelenik meg egyrészt a községekben, másrészt - területileg tekintve - az Alföld településeiben. *A fenti torzítások újratermelődnek az SZJA pótdadóztatásával. Az adóterheket is ugyanaz a réteg - döntően az alkalmazotti bérből élők - viselnék.*

A hazai helyi adórendszer

A megreformált *helyi adórendszer* napjainkra kezd beérni. Ez, a kezdetben viszonylag alacsony kulcsok ellenére vitathatatlan. Számos önkormányzatnál kimutatható, hogy kezdi tudatosan formálni adópolitikáját és - gyakori esetben a helyi adófizetők nyomására (nyilvánosság, elszámolhatóság) - *azt kezdik összehangolni egy helyi településfejlesztési-, gazdaságfejlesztési politikával.* A helyi adók bevételi kapacitása is egyre számottevőbb, azonban az adóbevételek gyors fejlődését - az adót bevezető önkormányzatok és a bevezetett adótípusok számának fokozatos bővülésén túl -, döntő mértékben (1997-ban 83,9%) az iparüzési adó bevételek képezik (*1. ábra*). Ez az adótípus azonban csak a jelentősebb gazdasági kapacitásokkal rendelkező önkormányzatok számára hoz - egyre komolyabb - bevételeket.

A sikeresnek mondható helyi adórendszerrel kapcsolatban azonban számos probléma is fölvethető. Ezek a következők:

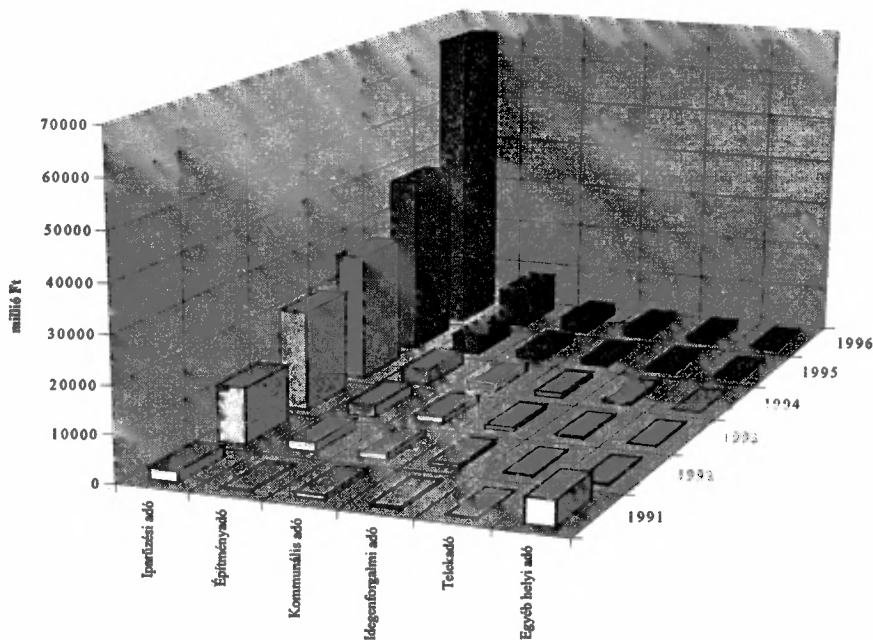
- A kivethető helyi adótípusok fele a lakosságot, a másik fele a vállalkozásokat adóztatja. Sajnos a jelenlegi rendszer - részben a súlyos központi adóterheknek köszönhetően - a lakosság helyett a vállalkozások adóztatására ösztönzi az önkormányzatokat. Az iparüzési adó, a vállalkozások kommunális adója, a vállalkozások építménye és telke után fizetett vagyoni típusú adók adják a helyi adóbevételek több, mint 90%-át.
- Pontosan azonban nem állapítható meg az, hogy mennyi a lakossági és mennyi a vállalkozói befizetés, mivel az adóösszesítéshez kötelezően alkalmazott központi szoftver figyelme erre nem terjed ki. Szükséges lenne a szoftvert úgy átalakítani, hogy lehetőség legyen az építményadó, a telekadó és a kommunális adó esetében a vállalkozások és a lakosság befizetéseinek külön kezelésére. Ettől még a központi jelentés készülhetne az öt adótípus bontásában, de legalább helyi szinten, a helyi adópolitika formálásához oly fontos információ nem veszne el.
- Az iparüzési adó bevételek koncentráltan a főváros, a nagyvárosok és a fejlettebb gazdasági bázissal rendelkező települések forrásképző elemei. A nagyfokú koncentráció miatt fölvetődött az iparüzési adó egy részének elvonása kiegyenlítési célokra (francia példa). Egy másik változat ennek az adónak a társasági adó pótdózájává alakítását javasolja (*Illés 1996*). A jelenlegi keretek között egyik javaslat sem elfogadható. Ugyanis az adó kivetése - a helyi adók mai szabályozása szerint - csupán lehetőség, amellyel élhet az

önkormányzat. Ezzel lényegében büntetnék azt az önkormányzatot, amely saját erőfeszítéseket tesz forrásai bővítésére. A pótdóvátalakítása is azért problémás, mert jelenleg az iparüzési adó kivetése nem kötelező. Ráadásul az adókulcsokat is szabadon határozhatják meg az önkormányzatok a törvényben megszabott felső határ mértékéig.

- Az egyelőre szűk sávban mozgó lakossági adóztatáson belül továbbra is rendkívül mérsékelt a *lakásingatlanok* adóztatása. Érdemes újra átgondolni az ebben az adótípusban rejlő lehetőségeket. Mivel valamennyi településen van lakóingatlan, ezért az SZJA mellett a legszélesebb kört befogó adótípus. Sőt, mivel az ingatlan látható, a tulajdonos földéríthető, ezért olyan lakossági köröket is képes bevonni az adózásba, amelyek az SZJA kötelezettségei alól ki tudtak bújni. Érvként szolgálhat az is, hogy az ingatlan értéke magában foglalja az önkormányzat által nyújtott szolgáltatások színvonalát is. Figyelemre méltó, hogy Magyarországon a lakosság ingatlanvagyonja a gazdaság fejlettségéhez és (az ismert, bevallott) jövedelmi színvonalához képest kiemelkedően nagy.

1. ÁBRA

Helyi adó bevételek megoszlása, 1991-1996
(Distribution of Local Tax Revenues, 1991-1996)



Forrás: Pitti (1994), Fehérvári (1995), APEH SZTADI, BM TÁKISZ

- Az ingatlanadózás fejlesztésével kapcsolatos teendőket több alkalommal kifejtettük (*Illés* 1994 és 1996, *Lados* 1993 és 1995), azok egy kivétellel ma is érvényesek (a kivételt a központi mentességi kör jelentős csökkentése képezi, amelyet a helyi adó törvény 1995. évi módosításai tettek meg):
 - az *ingatlan-nyilvántartások* korszerűsítése, naprakésszé tétele, elektronizáció befejezése (szükséges lenne annak fölmérése, hogy a német kormányzati támogatással évekkel ezelőtt megindult földhivatali program teljesítése hol tart, hiszen a befejezést eredetileg 1998-ra tervezték, s ez az ingatlanadó fejlesztése szempontjából rendkívül fontos);
 - szükséges a megbízható és általánosan elfogadott *értékelési eljárások* kidolgozása (az Egyesült Királyságban a *tömeges értékebecslés* módszerével egy év alatt vissza tudtak állni a fejadóról a forgalmi értéken alapuló ingatlanadóztatásra);
 - szükséges *mind az önkormányzatok, mind a lakosság fölkészítése* az ingatlanadóztatásra, ez a legkeményebb időtényező jelenleg a rendszer bevezetésével kapcsolatban - a jó előkészítés mintegy három-öt évet vesz igénybe, tehát az értékalapú ingatlanadóztatás általános bevezetésének mai állapotok szerint csupán 2002 körül van esélye.
- Kevéssé használják ki az önkormányzatok a *telekadó* kínálta lehetőségeket. A többség abból indul ki, hogy kevés az ilyen típusú területe, s amelyről csak politikailag nehezen védhető magas adókulcsok alkalmazásával lehetne komolyabb bevételt beszélni. Tehát a gyenge jövedelmi potenciálja miatt kevéssé használják ezt az adótípust. Felkészítő programokon jobban szükséges hangsúlyozni azt, hogy az adó nem feltétlenül bevételi érdekeket szolgál, lehetséges az adót településpolitikai eszközként is alkalmazni, s ennek egyik kiváló példája a telekadó, amelynek segítségével egyrészt felgyorsítható egy-egy elhanyagolt terület fejlesztése, másrészt segíthet a nagyobb települési beruházások környezetében kialakuló spekulációs célú telekvásárlások gátolásában. (Az adó lefelé téríti el a teiek, az ingatlan piaci árát).

A kiegyenlítő támogatások rendszere

A helyi források - pl. helyi adók, pótdó rendszerek - szerepének növelésekor szükséges annak vizsgálata, hogy az önkormányzati saját források eloszlása milyen mértékben járul hozzá a régiók és településtípusok közötti egyenlőtlenségek mérsékléséhez vagy felerősödéséhez. Éppen ezért alapvető kérdés a kiegyenlítő támogatások konstrukciója, ennek áttekinthetősége és a helyi források kihasználására való ösztönzés fönntartása.

A forrás-orientált pénzügyi tervezésben a megosztott SZJA és a normatív támogatás komplementer elemek. A központban maradó SZJA a normatív módon elosztott források alapjává válik. Vajon tényleg tapasztalható kiegyenlítődség az eddigi megosztási arány csökkentések esetén? Úgy tűnik, hogy az elmúlt években döntően a leggazdagabb önkormányzat, a főváros forrásszerkezetének alakulása követi ezt az elvet. Az SZJA részesedés csökkenésével párhuzamosan a normatív támogatásokon belüli súlya is mérséklődött Budapestnek (*6. táblázat*).

6. TÁBLÁZAT

Az SZJA bevételek és a normatív támogatás önkormányzat típusonkénti megoszlása (%)
(*Personal Income Taxes and Normative Grants by Levels of Territorial Administration*)

	SZJA + SZJA kiegészítés				Normatív állami hozzájárulás			
	1993	1994	1995	1996	1993	1994	1995	1996
Budapest	30,8	31,6	28,3	27,5	16,9	16,8	16,4	15,8
Megyék	0,0	0,0	0,7	2,5	9,0	9,1	9,3	10,1
Nagyvárosok**	21,3	21,9	21,0	20,4	21,0	20,7	21,3	20,8
Többi város	22,4	21,9	22,7	22,3	23,9	24,0	24,5	24,6
Községek	25,5	24,6	27,3	27,4	29,2	29,5	28,5	28,7
Összesen	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

* Az adott év közigazgatási beosztása szerint.

** Valamennyi megyeszékhely és egyéb megyei jogú város

Forrás: TÁKISZ adatbázis alapján saját számítás

Érdekes módon azonban ez csak - az SZJA kiegészítő támogatás miatt - az SZJA esetében jelentkezik a községeknél. A normatív támogatásoknál a források inkább a megyei, illetve a városi önkormányzatok felé csoportosultak át. Ez annak a normatíva rendszernek köszönhető, amelyben számos elem a városi, illetve középszintű szolgáltatásokat veszi figyelembe, s azok kulcsát rendszerint az adott szolgáltatás átlagos szintjéhez közelebbi tartományban határozza meg. Ugyanakkor a községi környezetben is működtetett feladatok esetében a normatíva az átlagköltségtől távolabb helyezkedik el.

Valójában több olyan támogatás is van az önkormányzati finanszírozás rendszerében, amely teljesen, vagy jelentős részben kiegyenlítő célokat szolgál. Bizonyos értelemben a feladatorientált támogatások is idesorolhatók, hiszen minden tanuló, minden szociális támogatásra vagy egészségügyi ellátásra szoruló ember után ugyanolyan támogatást juttat. E hatásuk mellett azonban e támogatások elsősorban az állam által felvállalt és ellátott egy-egy feladathoz kötődnek, funkciójuk nem elsősorban a kiegyenlítés, hanem konkrét feladatellátás.

A támogatások egy másik részénél valóban a kiegyenlítő funkció dominál. Ezek a támogatások azonban elaprózottan és több helyen lelhetők föl. Néhány tényezőt a "helyben maradó" SZJA ún. feladattal terhelt csoportjában találhatunk 1997-ben. Ezek a következők:

- SZJA kiegészítő támogatás (19,0 Mrd Ft - községek: 7.073 Ft/fő-ig, városok: 8.643 Ft/fő-ig)
- községek általános támogatása (5,8 Mrd Ft - 2 millió Ft/község)
- a települési önkormányzatok települési igazgatási, kommunális és sportfeladatainak támogatása (19,3 Mrd Ft - 1.842 Ft/fő)
- társadalmi-gazdasági és infrastrukturális szempontból elmaradott, valamint a súlyos foglalkoztatási gondokkal küzdő - kormányrendeletben meghatározott - önkormányzatok támogatása (2,7 Mrd Ft - 1.600 Ft/fő).

Az utóbbi három cél korábban a normatív támogatási rendszer eleme volt. A felsorolt kiegyenlítési célokra, tehát az SZJA-ból elszámolható keretek között, 46,8 Mrd Ft-ot fordítanak. A helyben maradó SZJA-t terheli a megyei önkormányzatoknak juttatott egyes támogatások, amely itt egy kicsit kakukktojásként megjelenő elem. Szerencsésebb volna (bár politikailag nem hangzik olyan szépen), hogy a megosztási arány 22%. A központban maradó 78% pedig a normatív támogatások meghatározott elemeit finanszírozzák. Ugyanis a jelenlegi konstrukcióban a kormányzat 1997-ben 16%-nyi, 1998-ban 20%-nyi SZJA-val tud elszámolni, de a maradék 62, illetve 60% központban maradó SZJA elköltési csatornái nem ismertek, a nyilvánossága hiányzik. (Természetesen, mint ahogy azt a megosztott SZJA-val foglalkozó fejezetben jeleztük is, a központban maradó SZJA-val úgy számolunk, hogy az teljes egészében a normatív támogatások alapját képezi⁶. Ebből a szempontból a normatív támogatások fedezete sem transzparens, hiszen nem láttunk még olyan felosztást, hogy pl. az adott évben normatív támogatás címen fölosztott források 80%-át a központosított SZJA, 20%-kát pedig az ÁFA befizetések fedezik.)

A normatív állami hozzájárulások között két célt sorolhatunk a szorosabban vett kiegyenlítési elemek közé:

- a települési önkormányzatok települési igazgatási, kommunális és sportfeladatainak támogatása (3 Mrd Ft - 312 Ft/fő)
- közművelődési feladatok támogatása (1,5 Mrd Ft - 157 Ft/fő)

Önálló költségvetési tételként szerepelnek még az állami költségvetésben különböző fejlesztési, illetve működést segítő támogatások, amelyek további 69,0 Mrd Ft-ot képviselnek:

- cél- és címzett támogatások (39 Mrd Ft)
- területi kiegyenlítést szolgáló fejlesztési célú támogatások (8 Mrd Ft)
- működésképtelenné vált helyi önkormányzatok kiegészítő támogatása (6 Mrd Ft)
- önhibájukon kívül hátrányos helyzetben lévő (forráshiányos) helyi önkormányzatok támogatása (6 Mrd Ft).

Ez a széttagolt, mintegy tíz támogatási elemből álló rendszer 1997-ben mintegy 110 Mrd Ft-ot juttat az önkormányzatok számára, amely a várható önkormányzati összforrás több, mint 10%-a. A fenti kört tovább bővíthetik a Területfejlesztési Alapból (TEFA) elnyert források, ugyanakkor a céltámogatásokat valójában nem szabadna ebbe a körbe sorolni, mivel a jellemzően legalább 60%-os saját forrás igényt a gyengébb jövedelmi pozíciójú önkormányzatok nem tudják teljesíteni, így hátrányos helyzetben vannak a pályázati versenyben. (Az meg további problémákat okozhat, ha a beruházási fedezetet mégis sikerül összehozni, de a későbbi működtetésnek nincsen fedezete.)

Az 1991-1994 közötti időszakban a fejlettebb megyék (pl. Győr-Moson-Sopron) lényegében nem jutottak forráshoz a 18,5 Mrd Ft-nyi TEFA-ból. Ugyanakkor a jelentős saját forrásokat is megmozgató, az adott időszakban 52,3 Mrd Ft-ot felhasználó céltámogatási rendszerben magas részarányt képviselnek. (A vizsgált időszakban a Győr-Moson-Sopron, Vas és Zala megyék alkotta Nyugat-dunántúli régióban a TEFA csupán 2,7%-a, míg a céltámogatások 17,7%-a csapódott le.)

Célszerű ezt a széttagolt rendszert egy áttekinthetőbb keretbe foglalni vagy egy egységes kiegyenlítő támogatási alapba gyűjteni. A támogatás nagyságrendje akkora, amelyre mind a megosztott, mind a pótdóztató helyi SZJA rendszerében a központban maradó, illetve a központi SZJA nyújthat fedezetet.

A./ Elkülönült fejlesztési és működési kiegyenlítő támogatási rendszer

A fentiekben felsorolt kiegyenlítő támogatási célokból két fő csoportot lehetne képezni. Az egyik az önkormányzat folyamatos működéséhez biztosítana kiegyenlítő jellegű forrásokat, míg a másik a fejlesztési lehetőségekhez való jutás esélyeit egyenlítőné ki.

1. A különböző jogcímenek kiegyenlítő támogatást kapó önkormányzatok általában fedésben vannak. Ezért az első esetben célszerű az SZJA kiegészítő támogatásba összevonni az eddigi támogatás elemeket: SZJA kiegészítő támogatás, községek általános támogatása⁷, települési igazgatási, kommunális, kulturális és sportfeladatainak támogatása, önhibájukon kívül hátrányos helyzetben lévő (forráshiányos) helyi önkormányzatok támogatása, valamint a működésképtelenné vált helyi önkormányzatok kiegészítő támogatása. Ezt a mintegy 60 Mrd Ft-ot kellene egy támogatási formán - az SZJA kiegészítő támogatáson keresztül - szétosztani.

A jelenlegi SZJA kiegészítési mechanizmusban az önkormányzatok több mint 90%-a érintett, tehát ez egy megfelelően széles kört foglal magában ahhoz, hogy a korábbi széttagolt kiegyenlítési célrendszerbe tartozó településeket teljes körűen lefedje. Ezután már csupán azt az egy főre jutó SZJA átlagot kellene meghatározni, amellyel az SZJA kiegyenlítésen keresztül szétosztott támogatás a jelenleginek a háromszorosára emelkedne.

2. A fejlesztési támogatások továbbra is működtethetők lennének a céltámogatások címszó alatt. Nem feltétlenül szükséges a címzett támogatások kategória, ha a támogatandó célokhoz úgyis egyedileg rendelik a támogatási arányokat. Egy mátrixban lehetne megadni azt, hogy a támogatott célok az egyes önkormányzati típusoknál milyen mértékű támogatottságot érhetnek. Így biztosítható a horizontális és a vertikális méltányosság is a támogatásban, mivel valamennyi önkormányzat részesedhet fejlesztési célú támogatásban, de támogatás mértéke a sajátos helyzetek figyelembe vételével eltérő lehet.

Deklarálni lehetne azt, hogy mindkét támogatásnak a központban maradó SZJA az alapja.

Összességében az SZJA bevételeket, ha fenntartjuk a megosztott bevételi sémát, akkor világos elosztási elvek alapján négy féle célra kellene fordítani:

- Helyben maradó SZJA: A rendkívül széles kört érintő kiegyenlítés miatt az 1998-ra tervezett 20%-os direkt SZJA hányad kicsit alacsony értékűnek tűnik. 1999-től ezt célszerű lenne a nettó SZJA bevétel⁸ 30 vagy 40%-ára emelni
- Kiegyenlítő támogatások: Lényegében az egy-egy támogatási címkebe vont működési, illetve fejlesztési kiegyenlítő támogatások, az SZJA kiegyenlítő támogatás és a céltámogatás együttes összege, amely a nettó SZJA bevétel 35 vagy 30%-a. (Magasabb lenne a részarány az alacsonyabb, közvetlenül helyben maradó rész esetén és fordítva.)

- Normatív vagy feladat-orientált támogatások: A nettó SZJA bevétel 35 vagy 30%-a. (Magasabb lenne a részarány az alacsonyabb közvetlenül helyben maradó rész esetén és fordítva.) Amennyiben ez nem fedezné a szükséges támogatást teljes körűen, a hiányzó részt az ÁFA-bevételekből lehetne feltölteni.
- A központi adóhatóság költségeinek fedezete: Az APEH központi költségvetési szervezet, tehát működése az adóbevételekből biztosított. Éppen ezért jogos elvárás lehet, hogy az önkormányzati forrásként megjelenő, de központilag adminisztrált SZJA bevételek egy része hozzájárulék az APEH fenntartási költségeihez. Ennek maximális mértéke a bruttó és nettó SZJA közötti különbözet lehet.

Elkülönült központi és helyi SZJA esetén csupán annyit módosulna a képlet, hogy a központi SZJA-ra kell világos megosztási arányokat deklarálni az egyes támogatási típusok között.

B./ Egységes kiegyenlítési alap

A kiegyenlítést szolgáló támogatási alap felosztása viszonylag kis számú, de az önkormányzatok helyzetét jól jellemző mutató alapján történhetne. Öt mutató jöhetne számításba (Illés 1996):

1. Az önkormányzat működési költségei és a helyi forrásokból reálisan megszerezhető fedezet különbsége.
2. A település, illetve az önkormányzat népessége.
3. Az önkormányzat ingatlanvagyonra, amely fenntartást, felújítást, üzemelést igényel.
4. Az önkormányzat nem-ingatlan vagyona, ami viszont potenciális anyagi-pénzügyi forrást jelent.
5. A belterületi utak hossza, amely többé-kevésbé arányos az út-, közmű-, közvilágítási-, közterület fenntartási, valamint helyi közlekedési feladatokkal.

A támogatások másik ága a feladatorientált támogatás lehetne, amely funkciójában és gazdaságpolitikai jellegében is különbözne a kiegyenlítő támogatástól:

- A feladatorientált támogatások esetében a központi kormányzat egy konkrét feladat ellátásában vállal felelősséget és egyben meghatározott teherviselést. Ez esetben indokolt lehet a teherviselés irányadó megosztásának meghatározása is. Pl. az állami felelősségvállalású ágazatokban (közoktatás, egészségügy, szociális ellátás) összesen 2/3:1/3 az állami támogatás/önkormányzati saját forrás közötti tehermegosztás.
- A kiegyenlítő támogatás "monetarizált" támogatás, amelyben a központi költségvetés egyetlen konkrét feladatban, ágazati fejlesztésben sem vállal felelősséget, vagy teherviselést, csak annyit, hogy hozzájárul a működőképesség fenntartásához és a különbségek csökkentéséhez. A mutatók és normatívák is csupán kulcsok, amelyek alapján valamely adott - a nemzetgazdaság és a költségvetés teherviselő képességének függvényében meghatározott - támogatási alap az egyes önkormányzatok között fölosztható.

Összegzés, javaslatok

Kiindulópont:

A területi és helyi szinten megjelenő területfejlesztéshez történő kormányzati (költségvetési) szerepvállalás célja:

- *a területi különbségek mérséklése*
- *nemzeti szinten is kívánatos folyamatok ösztönzése*

Kiegyenlítés csak akkor történik ténylegesen, ha a hátrányos helyzetű térségben lévő önkormányzat is rendelkezik fejlesztési forrásokkal. Ennek alapfeltétele azonban a folyó működési szükségletek stabil biztosítása.

A jövőbeni kívánatos helyzetet olyan forrásrendszer alkalmazása biztosíthatja az önkormányzatok szintjén, amelyek egyrészt segítik a hazai önkormányzatok *pénzügyi önállóságának* növelését, másrészt biztosítja a *kiegyenlítést* is az eltérő jövedelem kapacitású önkormányzatok között. Az első célt a szabad döntésű források bővülése szolgálhatja, a második esetben egy szétaprózott rendszert szükséges átláthatóbbá, nyilvánosabbá (transzparenssé) és hatékonyabbá tenni.

A szakértői álláspontok szintjén kezd letisztulni és konszenzus kialakulni abban, hogy a pénzügyi önállóság növelésének két útja javasolt a hazai viszonyok között. Az egyik irány a megosztott SZJA bevételi rendszer átalakítása, központi és helyi döntésű SZJA-vá, a másik a helyi ingatlanadó fejlesztése, az értékalapú ingatlanadóztatás alkalmazása. Az utóbbi időszakban felerősödött az iparüzési adó szerepének hosszú távú felértékelődése is.

A hazai hagyományok szerint bizonyos központi egyenesadóknak a belügyminisztérium által jóváhagyott százalékában vetettek ki községi pótdadókat. Ezek között mind vagyoni, mind (személyi és vállalati) jövedelmi típusú adók szerepeltek. A ma elfogadott nemzetközi gyakorlatban inkább a személyi jövedelmek pótdadóztatását alkalmazzák. Ez minden önkormányzat számára bevételi forrást jelenthet, ugyanakkor lehetővé tenné az adóztatás jogának kiterjeszthetőségét a középszintű önkormányzatokra is.

A rendszer kialakítása egy-két év alatt megtörténhet. Lényegében a fölkészülésre rendelkezésre áll az 1997-es és az 1998-as év, mivel a jelzett évekre egy három éves program keretében megtörtént az SZJA megosztási játékszabályok rögzítése, s azt felesleges lenne fölborítani. Így megfelelő idő állna rendelkezésre az SZJA pótdadóztatásának 1999-től történő bevezetésére.

Nem javasolt a forgalmi és a vállalati jövedelmi adók pótdadóztatása, mert az hosszabb távon rontja a helyi gazdaság versenyképességét. Azt szükséges inkább rögzíteni, hogy az egyes központi adók közül melyik milyen arányban finanszírozza az egyes kormányzati transzfereket. A társasági adó pótdadóztatása azért sem javasolt, mert a helyi adók között működik az iparüzési adó, amely egyfajta helyi forgalmi adóként is működik. Ennek szerepét azonban hosszabb távon nem növelni, hanem mérsékelni szükséges. Az egyre magasabb kulcsokkal működő iparüzési adó egyrészt torzítja a helyi vállalkozások versenyképességét, másrészt indokolatlan mértékűvé erősítheti a települések közötti adóversenyt.

A helyi adók közül az ingatlanadó, s azon belül a lakásingatlanok adójának fejlesztése javasolt. Az értékarányos ingatlanadóztatásra való áttérés egyes szükséges elemei megvalósultak (központi mentességek eltörlése), mások megvalósítás alatt vannak (számítógépes ingatlan kataszter, korábbi mentességek

kifutása, önkormányzati lakásvagyon privatizációja), míg több elem ma is hiányzik (értékelési törvény, képzési programok, lakosság fölkészítése). Az áttérés egy négy-öt éves időszakban képzelhető el, amelyben kulcselem a lakosság fölkészítése erre az adótípusra (ezt az SZJA 1988. évi, a jövedelemmel rendelkezők teljes körére kiterjedő bevezetéséhez hasonlatosan kellene bonyolítani). Jelen pillanatban az értékarányos ingatlanadóztatással kapcsolatosan szükséges annak áttekintése, hogy hol tartunk a javasolt folyamatok és a többször leírt stratégiai program lépések megvalósításában.

Az SZJA hosszabb távon az önkormányzati gazdálkodás egyik alapvető finanszírozási eleme marad. A kilencvenes években az átalakulással lezajló folyamatok (munkanélküliség, illetve gazdasági visszaesés és növekedés területi differenciái), valamint demográfiai okokból, a lakossági jövedelmek területi és települési szintű növekedése prognosztizálható a következő középtávú időszakban. Ez továbbra is hangsúlyosan jeleníti meg a jövedelem kiegyenlítési mechanizmus működtetését az önkormányzati finanszírozás területén.

A kiegyenlítő források rendkívül széttagoltan és szétapróztottan jelennek meg a jelenlegi finanszírozási rendszerben. Ennek átalakítása a következőképpen képzelhető el. A kedvezményezett önkormányzatok nagymértékben átfedik egymást a különböző jogcímen megkapott kiegyenlítő támogatások esetében. Célszerű mindössze két kiegyenlítő támogatás alkalmazása. Az egyik a működés pénzügyi feltételeinek kiegyenlítését szolgálná az SZJA kiegyenlítő támogatás keretében. A másik pedig a fejlesztéseket segítené a céltámogatási rendszeren keresztül. Mindkét támogatás forrása a központi (vagy központban maradó) SZJA lenne.

Az SZJA összességében négy célt szolgálna. A helyben maradó vagy pótagadott SZJA az összes nettó SZJA 30-40%-át tenné ki. A központosított vagy központi SZJA pedig fele-fele arányban oszlana meg a kiegyenlítő támogatások és a normatív vagy feladat-orientált támogatások között. Ez utóbbi esetében meg kell határozni azt a hányadot, amelyet a kormányzat nem az SZJA-ból, hanem más adóbevételekből fedez. A bruttó és a nettó SZJA bevétel közötti különbözet az APEH költségvetésének fedezetéhez járulna hozzá.

Az államháztartás reformja több ponton is érinti az önkormányzati gazdálkodást. A nagy ellátó rendszerek, így a közoktatás, a szociális ellátás, az egészségügy reformja kihat az önkormányzati feladatokra, az azokra fordítható makroszintű forrásokra, s nem utolsó sorban az elosztási, szabályozási rendszer alakulására is. Ez a normatív támogatási rendszeren keresztül érzékelhető leginkább az önkormányzatok számára. Szükséges annak eldöntése, hogy milyen irányban fejlesztendő a normatív támogatás rendszere.

Ha a normativitással a forrásszabályozást és a kiegyenlítést együttesen kívánjuk kezelni, akkor elegendő lenne egy négy-öt mutatóból előállított elosztási formulát alkalmazni. Ha a feladat-orientált finanszírozás kerülne előtérbe, akkor viszont csupán három területre kellene ennek a finanszírozási formának kiterjednie, mégpedig azokra, amelyekben jelentős az állami szerepvállalás is: közoktatás, szociális ellátás, egészségügy. Minden más terület - speciális szabályozást igénylő etnikai és nemzetiségi önkormányzatok finanszírozását kivéve - kikerülne a normatív elosztási kulcsok rendszeréből. Azok fedezetét a helyben maradó, vagy helyi SZJA-ból, a helyi bevételekből és a működést segítő kiegyenlítési rendszereken keresztül kell az egyes önkormányzatoknak előteremtenie.

A forrásoldalra nehezedő nyomás csökkenhet a racionálisabb szolgáltatásszervezéssel. Ez nem jelenti feltétlenül nagyobb önkormányzati egységek kialakításának az eröltetését. A hatékonyabb működést két folyamat segítheti leginkább. Az egyik az önkormányzati feladatok decentralizációja, vagyis a helyi közösségi szolgáltatások egy körében a magánszektor szerepének erősítése. A másik, a közös feladatellátásra, önkormányzati társulások alakításának ösztönzése. Ezt célszerűbb pénzügyi szabályozással elérni, mint adminisztratív módon, a társulások megalakításának kötelezővé tételével.

Jegyzetek

- ¹ Ha a fővárost nem egészében, hanem kerületenként vesszük számításba, akkor minden évben Budapest II. kerülete vezetné a települési listát. Az itt képződő egy főre jutó SZJA több, mit 5-szörösen haladja meg a vidéki átlagot.
- ² A Világbank 1992-ben készült ország jelentése a költségvetésre és a közszolgáltatási szektor működésére összpontosította a figyelmét. A jelentés ("A helyi önkormányzatok finanszírozása Magyarországon") készítői Richard Bird és Christine Wallich voltak. A munkában a magyar önkormányzati pénzügyek szakértőjeként Péteri Gábor volt a segítségükre.
- ³ Az IMF Adóügyi Osztályának képviseletében egy négytagú bizottság tett látogatást Budapesten és néhány vidéki településen 1994. augusztus 28. és szeptember 14. között. A látogatás célja a magyarországi helyi adók és a helyi önkormányzatok pénzügyi rendszereinek reformját segítő technikai segítségnyújtás volt. A bizottság tagja volt: Emil M. Sunley az Adóügyi Osztály igazgatóhelyettese, P. Bernd Spahn az Adóügyi Osztály munkatársa, Robert D. Ebel a Világbanktól, valamint Jorgen Lotz az adóügyi szakértői testület tagja. A bizottság munkáját, mint magyar önkormányzati finanszírozási szakértői csoport, a budapesti Városkutató Kft. segítette.
- ⁴ A javaslatot ("A magyarországi önkormányzati rendszer reformja") a szerzők a Belügyminisztérium főlkérésére a brit Know-How Alap keretein belül dolgozták ki 1994-1995-ben.
- ⁵ Az elmúlt időszakban az adókulcs emelések kapcsán az emelést ellenzők szívesen hivatkoznak az ún. Laffler-görbére, amely szerint egy meghatározott ponton túl, az adókulcs emelésével már nem növekszik, hanem csökken az összes adóbevétel. Ezen vélemények szerint a hazai adóábra felső kulcsai már meghaladták ezt a pontot, ezért a nemzetközi összehasonlításban Magyarországon erőteljesebb az adóköteles jövedelmek eltitkolása. Nem készültek azonban publikált elemzések arra, hogy a marginális kulcsok különböző mértékű csökkentésével milyen mértékben változhat az adófizetési morál, s ezáltal akár csökkenő kulcsok mellett is emelkedhetnek az SZJA bevételek. Természetesen az adóbevétel nagyságát nem csupán a kulcsok és az ahhoz kapcsolódó fizetési hajlandóság határozza meg, hanem az alkalmazott adósávok szélessége, az adóalap- és adócsökkentő tételek nagyságrendje, valamint az infláció.
- ⁶ Tulajdonképpen az SZJA 100%-os önkormányzati körben való fölosztása nem reális, hiszen ebben az esetben ezt a jövedelmet nem terheli adminisztrációs költség. Ugyanakkor elvárható, hogy az APEH költségvetésének egy részét az SZJA bevétel fedezze. Lehet, hogy így működik a dolog, de erről nem tudunk, az elszámolás nem nyilvános, nem transzparens.
- ⁷ Ez a támogatási elem a normatív támogatási rendszer bevezetésekor született. Községenkénti összege azóta sem változott: 2 millió Ft minden községi önkormányzat számára. 1991-ben mintegy 50 önkormányzatnak ez a forrás tette ki a bevételeinek 50%-át. 1997-re ennek a forrásnak a reálértéke az 1991. évinek az egyötödére esett.
- ⁸ Az 1997. évi költségvetést értékelő irások között az önkormányzatok sérelmezték, hogy az önkormányzati részarány meghatározásánál a kormányzat nem a bruttó, vagyis a teljes SZJA bevételből indult ki, hanem csak a nettó bevételből, vagyis a településekre beazonosítható SZJA bevételekből. Véleményem szerint a nettó SZJA-ból való kiindulás elfogadható akkor, ha látható a "maradék" SZJA sorsa is. Ezt legegyszerűbben úgy lehetne transzparensé tenni, ha ezt a részt az APEH működését szolgáló hányadként kezeli a rendszer. Igaz ezek után még mindig kérdés marad, hogy miképpen számolnak el az adóellenőrzések alapján befolyt többlet SZJA bevételekkel.

Irodalom

- Bird R. M. és Wallich C. (1992) *Financing Local Government in Hungary*. Policy Research Papers. Country Economics Department. The World Bank. March 1992. WPS 869.
- Bükki S. (1991) *Győr önkormányzatának gazdálkodása a városi pénztári iratok tükrében 1867-1876 között*. In: Fejezetek a győri önkormányzatok történetéből. In: Győri Tanulmányok 1991/1. Szerk.: Lados M. Győr Megyei Jogú Város Polgármesteri Hivatala. Győr. 23-36. o.
- Darázs I. (1997) A '97 évi költségvetési törvény ismeretében a lehetőségekről. ÖN-KOR-KÉP. 1997. január 4-7. o.
- Davey K. és Péteri G. (1995) *A magyarországi önkormányzati adórendszer reformja*. (Tervezet). Budapest, Kézirat
- Éberth G. (1931) *A magyar városok pénzügyi és beruházó tervezete*. Győri Hírlap nyomása. Győr
- Hegedűs J. - Péteri G. szerk. (1996) *Az önkormányzati finanszírozás és gazdálkodás korszerűsítése*. FDI-CEE Szeminárium előadásai és hozzászólásai. 1996. április 25-26. Budapest
- Fehérvári I. (1992) *A helyi adók rendszerének működési tapasztalatai*. Adó. Vol. 2. 16-17. o.
- Fehérvári I. (1995) *A helyi adók - Működési tapasztalatok*. ÖN-KOR-KÉP. Május-június 12-15. o.
- Fehérvári I. (1997) *A helyi adó, a gépjárműadó és az illetékbevételek alakulása 1996-ban*. Adó. Vol. 6. 49-51. o.
- Illés I. (1994) *A vagyoni- és ingatlan adózás, mint a terület- és településfejlesztés eszköze*. MTA RKK ÉDO, Győr, Kézirat
- Illés I. (1996) *Az önkormányzati rendszer továbbfejlesztésének fő irányai*. In: Az önkormányzati finanszírozás és gazdálkodás korszerűsítése. Szerk.: Hegedűs J. - Péteri G. FDI-CEE szeminárium előadásai és hozzászólásai. 1996. április 25-26. Budapest, 112-117. o.
- IMF (1994) *Magyarország: Helyi adók kormányzati közli elszámolások*. Budapest, Kézirat
- Lados M. (1993/1994) *Tax on Immobile Property in the Hungarian Local Government Finance*. Rotterdam-Győr, Kandidátusi disszertáció
- Lados M. (1995) *A helyi adózás és adóigazgatás fejlesztése*. A területi közigazgatás továbbfejlesztésének irányai és az államháztartás reformja 20. MTA RKK, Pécs-Győr, Kutatási zárójelentés
- Lados M. (1997) *Pótadóztatás és területi kiegyenlítés az önkormányzati finanszírozásban*. A területi közigazgatás továbbfejlesztésének irányai és az államháztartás reformja 29. MTA RKK, Pécs-Győr, Kutatási zárójelentés
- Páll Gy. (1991) *Önkormányzati gazdálkodás Győrött az 1920-as évek második felében*. In: Fejezetek a győri önkormányzatok történetéből. In: Győri Tanulmányok 1991/1. Szerk.: Lados M. Győr Megyei Jogú Város Polgármesteri Hivatala. Győr, 71-93. o.
- Pitti Z. (1994) *Gondolatok az önkormányzati gazdálkodásról, a vagyonhasznosítás kezdeti eredményeiről, a szabályozórendszer korszerűsítésének lehetséges és kívánatos irányairól*. In: Központi-helyi kapcsolatok - Elvek és módszerek. Szerk. Péteri G. Budapest. 95-142. o.

FUTURE PERSPECTIVES FOR LOCAL GOVERNMENT FINANCE IN HUNGARY

MIHÁLY LADOS

The paper is making a picture of financial sources, helping Hungarian local governments improving fiscal independence and on the other side, make secure the equalising system amongst settlements with different financial capacities. The first objective belongs to the governmental regulation system, the second has another outer connections too. These sources are using for moderating the differences on income-production through redistribution, or more effective expenditure system in governmental tasks. The other group of equipment use for improving income-production capacity belongs to regional policy.

The social-economic transformation affected the regions in different ways in Hungary, resulting wider regional differences, than before. This situation came as a result of some dissimilar processes. The governmental infrastructure construction programs moderated the differences. At the same time the leader regions of transition – thanks for the activity of foreign investors – were the traditional more developed areas of the country (Budapest and its agglomeration zone, regional centres, Northwestern Transdanubia).

A real equalising method means, that the local governments – laying in a peripheral area for example – has sources helping for local development. The basis of this method is stabilising sources of current functional expenditures. The desirable situation a certain resource-system, which help the local governments to widen free sources, or on the other hand improve the recent frittered system more effective, transparent and public.

There are two ways in the Hungarian situation, to widen free sources for local governments. The first, change the divided personal income tax (PIT-) system as a local and a centralised part. The second way is developing the value-based property tax system. (In the last few years, we could see the strengthening role of local corporation tax, but in the author's opinion we must weaken the role of this taxation form in longer term, if we'd like a more effective local economy.)

In the local taxation system, the most perspective class is the property-tax group and within this group we should develop the accommodation tax form, based on the value of flats. This change needs at least 4-5 years, similar the introducing of PIT-system in 1988. The nodal point of the process is preparing people for the changes.

The moderating resources are present in the recent financial system, but extremely frittered, squandered way. The potential change should be the following: we should use only two moderating aiding forms of sources. The first, for helping on equalise the current functional expenditures, as a PIT-moderating support and the other for improving local development through an object-aid system. The source of these aids would come from the centralised part of PIT.

It is necessary to upset, how to develop the normative-aid system, too. If we'd like to manage the normative form, together the resource regulation and moderating system, that would be enough to create a simple distribution form, based on 4-5 specimen. If we prefer the object-oriented financing system this form should be concentrated on only three areas (education, social-welfare, health), improving the role of private sector. Any other part – except financing ethnic minorities – would get out of the normative system.

The pressure weight the source side down can reduce with a more rational service organising system. We can improve the more effective functioning in two ways. The first is decentralise functions, the other is stimulate associations of local governments for supplying common functions. This stimulating process based on financial regulation, rather than administrative way.