

MÉSZÁROS ANDRÁS – ÖRY PÉTER – KÁLLAY ANDRÁS¹

A SZLOVÁKIAI KÖZSÉGFINANSZÍROZÁSI RENDSZER ÉS ANNAK KRITIKÁJA

A szlovákiai önkormányzati rendszer, ezen belül is az önkormányzatok finanszírozásában tapasztalható abszurdítások hosszú évek óta képezik a közbeszéd részét. A közigazgatás átalakítását, a legjelentősebb reformokat az első és második Dzurinda-kormány hajtotta végre. A folyamat a fiskális decentralizáció végrehajtásával tetőződött, amikor is a parlament elfogadta az 564/2004. számú törvényt, ami a jövedelemadókból származó bevételek költségvetési rendeltetéséről szól. Közérthetőbben: ez a törvény szabályozza, hogy a megyei és községi önkormányzatok mennyi forrást kapnak az állami költségvetésből, tehát azt, hogyan és milyen formában osztják szét a jövedelemadót a területi önkormányzatok (falvak, városok, megyék) között. A decentralizált állam megteremtésének folyamata a későbbiekben megszakadt, a későbbi kormányok nem hajtottak végre mélyreható változásokat e téren.

Az állami forráselosztás 2005-től fennálló rendszere legutóbb 2016-ban módosult. Ettől az évtől kezdve a személyi jövedelemadóból származó bevétel teljes összege az önkormányzatok között kerül szétosztásra. 2015-ig ugyanis a bevételekből 68,5%-ban a községi, 29,2%-ban a megyei önkormányzatok, 2,3%-ban pedig az állam részesültek. 2016-tól az arány 70/30% a községi és megyei önkormányzatok között. Ez az elosztás máig fennáll.

Az adóbevételek visszaosztása egy bonyolult matematikai folyamat segítségével valósul meg, amely folyamatot mindeddig alig elemezték, és bár gyakran merült fel a közbeszédben, hogy több hibája is van, ezek számszerűsített hatását az egyes községekre, járásokra, régiókra mindeddig nem összegezték. Ezt az úrt kívánjuk most betölteni. Elemeire bontottuk az elosztási képletet és megvizsgáltuk a működését. A 2014-től 2019-ig terjedő hat évre községenként kiszámoltuk az egyes elemekből származó bevételi részösszegeket, illetve ezekből a községek teljes részesedését. Azonosítottuk az eddig csak emlegetett és vélt hibákat, és vagy euróban kifejezett veszteségben, vagy összehasonlítóképp kifejeztük azokat. Ezeket az eredményeket mutatjuk most be.

1 A szerzők a Pro Civis Polgári Társulás munkatársai.

Az adatokban döbbenetes különbségek tapasztalhatók – főleg, ha ezeket egységnyi lakosra lebontva vizsgáljuk meg. Szlovákia közel háromezer községének 2014-től 2019-ig terjedő adatait a *www.mennyiterek.sk* oldalon is közzétettük.

Az elosztási rendszer működése

A jelenlegi adóelosztási rendszer az alkalmazottak és magánvállalkozók személyi jövedelemadójának újraelosztásán alapul, amit az 564/2004. számú törvény szabályoz, és a 668/2004. számú kormányrendelet határozza meg a pontos végrehajtást, valamint tartalmazza a számításhoz szükséges táblázatokat és képleteket. Az elosztási rendszer ugyanis egy bonyolult matematikai képletsor segítségével számítja ki az egyes közigazgatási egységek részesedését az adóbevételekből.

Az elosztás során több, különböző súlyú paramétert vesznek figyelembe, ez határozza meg pontosan, hány eurót kap egy-egy önkormányzat. A megyék esetében elmondhatjuk, hogy alapvetően objektív, a megyék hatásköreinek és működésének megfelelő szempontokat használ a képlet, ezekkel a továbbiakban nem fogunk foglalkozni.

Érdekesebbek azok a szempontok, melyek alapján a községi önkormányzatok forrását, azaz a befolyt adó 70%-át az egyes falvak és városok részére osztják. Az idevágó kormányrendelet négy különböző szempontot határoz meg. Az első, talán a legérdekesebb szempont a lakosság száma és a tengerszint feletti magassági szorzó, melyet az abszurd helyzet bemutatása miatt két különálló adatként kezelünk a továbbiakban. Így tehát az alábbi öt szempontot különböztetjük meg azok súlyával együtt:

- a lakosság aránya (10%)
- tengerszint feletti magasság (13%)
- nagyságrendi szorzó (32%)
- beiskolázott diákok száma (40%)
- 62 év feletti lakosok száma (5%)

Mindezen szempontokat és azok súlyát matematikailag egy képletbe foglalták, amely képletbe a megfelelő statisztikai mutatókat behelyettesítve bárki kiszámolhatja az egyes községek adóhányadát. Az elosztási folyamatot, tehát a képlet alkalmazását és az egyes önkormányzatok részesedésének meghatározását az adóhivatal végzi, méghozzá havi

rendszerességgel. Az adatokat a statisztikai hivatal adatbázisaiból szerzik,² a szorzókat pedig a már említett kormányrendelet tartalmazza. A felhasznált képletet szemléltetésként közöljük és a továbbiakban érthetően elmagyarázzuk.

$$PD_i = PD_{i a1} + PD_{i a2} + 0,32 \times VD \times (k_i \times OB_i) / \sum_{i=1}^n (k_i \times OB_i) + 0,40 \times VD \times [\sum_{j=1}^{19} (c_j \times Z_{ij}) + \sum_{j=1}^{18} (c_j \times Z_{ij m})] / [\sum_{j=1}^{19} (c_j \times Z_j) + \sum_{j=1}^{18} (c_j \times Z_{j m})] + 0,05 \times VD \times OB_{i pp} / OB_{pp},$$

ahol:

$$PD_{i a1} = 0,23 \times VD \times 0,43 \times OB_i / OB$$

$$PD_{i a2 \text{ zákl.}} = 0,23 \times VD \times 0,57 \times OB_i / OB$$

$$PD_{i a2} = (PD_{i a2 \text{ zákl.}} \times k_{nvi}) / \sum_{i=1}^n (PD_{i a2 \text{ zákl.}} \times k_{nvi}) \times PD_{i a2 \text{ zákl.}}$$

Magyarázat:

PD_i – „i” község adóhányada ($PD - Podiel z dane$)

$PD_{i a1}$ – „i” község adóhányada a lakosság aránya alapján

$PD_{i a2 \text{ zákl.}}$ – „i” község adóhányadának alapja a magassági kvóta alapján

$PD_{i a2}$ – „i” község adóhányada magassági kvóta alapján

VD – összes adóbevétel ($Výnos z dane$)

K_{nvi} – „i” község magassági szorzója

k_i – „i” község szorzója

OB_i – „i” község lakossága

OB – országos lakosság

c_j – a község j-jelű szorzója a rendeletben meghatározott táblázat alapján

z_{ij} – „i” község j-jelű szorzójához tartozó diákszám

$z_{ij m}$ – „i” község j-jelű szorzójához tartozó, magán- vagy egyházi iskolát látogató diákszám

Z_j – a j-jelű szorzóhoz tartozó országos diákszám

$Z_{j m}$ – a j-jelű szorzóhoz tartozó, magán- vagy egyházi iskolát látogató országos diákszám

$OB_{i pp}$ – „i” község 62 év feletti lakosainak száma

OB_{pp} – az ország 62 év feletti lakosainak száma

2 A beiskolázott diákok számát mutató adatokat nem a statisztikai hivatal gyűjti, mindössze közlik őket. Az adatok a Tudományos-műszaki Információs Központtól (*Centrum vedecko-technických informácií*) származnak.

A községek szempontjából a számítás alapvetően három lépcsőfokból áll. Ezeket egy példával is levezetjük.

1. A személyi jövedelemadóból származó teljes adóbevétel elosztása 70%-30% arányban.

Például, ha 1 milliárd eurós teljes adóbevételt termelt az ország gazdasága, abból 300 milliót osztanak szét a megyei és 700 milliót a községi önkormányzatok között.

2. A 70%-ot képező összeget további öt részre osztják az öt felsorolt szempont súlyának megfelelően.

A 700 millió eurót tehát ötfelé osztják a következő módon

- | | |
|---|---------------------|
| • <i>a lakosság aránya alapján meghatározott összeg – 10%:</i> | <i>70 millió €</i> |
| • <i>magassági szorzóval meghatározott összeg – 13%:</i> | <i>91 millió €</i> |
| • <i>nagyságrendi szorzóval meghatározott összeg – 32%:</i> | <i>224 millió €</i> |
| • <i>beiskolázott diákok száma alapján meghatározott összeg – 40%:</i> | <i>280 millió €</i> |
| • <i>62 év feletti lakosok száma alapján meghatározott összeg – 5%:</i> | <i>35 millió €</i> |

3. Az egyes községek részesedésének meghatározása

Az egyes részösszegekből meghatározzák minden község saját részesedését. A képlet működését tekintve gyakorlatilag minden részösszeghez egy-egy arányt társít községenként.³ Minden község számára öt arányszámot számol ki, amiket az öt részösszegre alkalmazva, tehát azzal megszorozva és végül összesítve megkapjuk az adott község részesedését az adóbevételből (egészen pontosan az országos adóbevétel 70%-ából).

Például, ha „X” község arányszámai a felsorolt szempontok szerint sorban 1%, 0,5%, 1%, 0,7%, 1,2%, akkor „X” község részesedését a következőképpen számoljuk ki:

- | | |
|--|------------------------|
| • <i>a lakosság aránya alapján meghatározott összeg: 70 millió € × 1%</i> | <i>= 0,7 millió €</i> |
| • <i>magassági szorzóval meghatározott összeg: 91 millió € × 0,5%</i> | <i>= 4,55 millió €</i> |
| • <i>nagyságrendi szorzóval meghatározott összeg: 224 millió € × 1%</i> | <i>= 2,24 millió €</i> |
| • <i>beiskolázott diákok száma alapján meghatározott összeg:
280 millió € × 0,7%</i> | <i>= 19,6 millió €</i> |

3 Tehát a községek arányszámainak összege mindig 100%.

- *62 év feletti lakosok száma alapján meghatározott összeg:*
 $35 \text{ millió } \text{€} \times 1,2\% = 0,42 \text{ millió } \text{€}$
- *Az adott község teljes részesedése:*
 $27,51 \text{ millió } \text{€}$

A példa természetesen a valóságnál néhányszor nagyobb arányszámokat használ a könnyebb megértés érdekében, így a községek részesedése is nagyságrendekkel alacsonyabb a valóságban, mint azt a példában szemléltettük, viszont a rendszer működése a gyakorlatban azonos.

Az adóelosztási képlet elemei

A következőkben megvizsgáljuk az elosztási rendszer egyes szempontjait és azok konkrét meghatározását a képletben, tehát leírjuk, milyen módon befolyásolják az önkormányzatok konkrét adóhányadát, különös figyelmet szentelve azoknak, amelyeknek a működése kérdéseket vet fel.

A lakosság aránya

Talán a legegyszerűbb szempont. Minden község számára az előző év január 1-jei lakosság szám alapján kiszámítják a község lakosságának arányát az országos összlakossághoz képest. Ezzel az aránnyal szorozzák be az ehhez a szemponthoz kiszámolt részösszeget, és így kapja meg minden község a maga részesedését az adott szempont alapján. Csak azért, hogy érzékeltessük a nagyságrendeket, az ország községeinek átlagos kiszámított aránya 0,03%. A legmagasabb arány természetesen a fővárosé, 7,9%, a legalacsonyabb a hét lelket számláló Meredélyé (Príkra), 0,00013%.

Ha például az ehhez a szemponthoz kiszámolt részösszeg⁴ 100 millió euró, Pozsony 7,9 millió eurót kap, Meredély pedig 130 eurót.

4 Az országos adóbevétel 70%-ának 10%-a.

A beiskolázott diákok száma

Az előzővel ellentétben ez a szempont a legbonyolultabb az egész képletben. A diákok létszámának figyelembevételén túl 19 egyedi szorzóval látja el a különböző kiemelt, a községek területén működő oktatási intézményeket, illetve külön nagyságrendi szorzót használ az óvodák esetében. Olyannyira bonyolult számítást von maga után, hogy a minisztérium statisztikai alapidokumentumában, amiben a képlethez szükséges statisztikai mutatókat összegzi, nem is a képletbe behelyettesítendő alapadatokat közli az adott szempont kiszámításához, ahogy azt a többi szempont esetében teszi, hanem egyenesen az eredményt.

Ennek a szempontnak van a legnagyobb súlya a képletben, ez határozza meg a legnagyobb részösszeg eloszlását. Ebből adódóan a teljes elosztást tekintve a legtöbb, vagy legnagyobb oktatási intézményekkel rendelkező önkormányzatok tudnak nagyobb részesedést elérni, amit csak fokoz, ha a 19 kiemelt, külön szorzóval rendelkező intézmény valamelyike is az önkormányzat területén működik. Fontos megjegyezni, hogy a számításakor nem veszik figyelembe az adott iskola működtetőjének kilétét, csak az számít, hogy egy-egy intézmény az adott község területén működik, tehát a magán-, egyházi és állami iskolák egyaránt az adott községhez tartoznak a képlet értelmében.

A legmagasabb szorzókat a speciális igényeket ellátó oktatási intézményekhez rendeli a kormányrendelet, mint például a reedukációs központok vagy az iskolaszanatóriumok. Az elterjedtebb intézmények közül aránylag magas szorzóval szerepelnek a művészeti iskolák. Több község esetében is megfigyeltük például, hogy egy csökkentő hatású magassági és nagyságrendi szorzót pont azzal tudtak ellensúlyozni és átlag feletti egy lakosra jutó adóhányadot elérni, hogy a területükön művészeti iskola működik, ami megfelelő többletrészesedést eredményezett.

A 62 év feletti lakosok száma

A lakosság arányához hasonlóan egyszerű számítási szempont, amely gyakorlatilag ugyanúgy működik. Az erre elkülönített részösszegeből minden község olyan arányban részesül, amilyen a területén élő 62 év feletti lakosok aránya az ország összes 62 év feletti lakosához képest. Az országban a legnagyobb aránya 2019-ben Pozsonynak volt (8,92%), a legalacsonyabban két község osztozik, Veres (Červeňany) és Meredély (0,00028%). Ennek megfelelően 2019-ben Pozsony ebből a részösszegeből 9,9 millió eurós bevételt kapott, míg a két másik említett község egyenként 313 eurót.

A magassági szorzóval meghatározott szempont

A magassági szorzóval meghatározott részesedést a kormányrendelet a lakossági aránnyal együtt kezeli, mint azt jeleztük, azonban külön figyelmet szentelünk neki egyrészt azért, mert a képlet valójában külön számolja, valamint a működése és hatása – véleményünk szerint – különös figyelmet igényel.

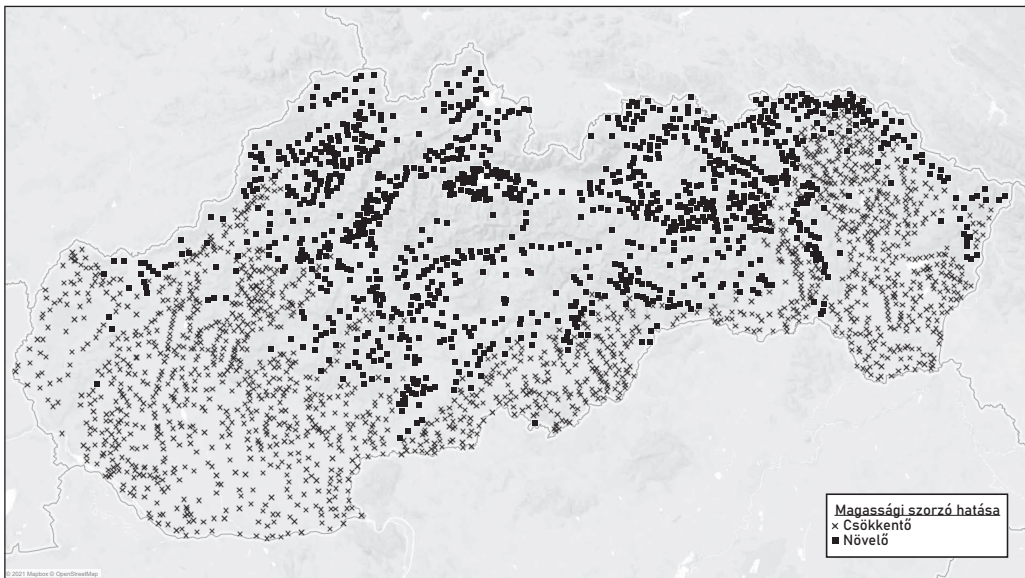
Valójában ennek a szempontnak az alapja is a községek lakosságának aránya az országos lakossághoz képest, de ezt még egy magassági szorzóval kell a számítás során módosítani és így kiszámolni az új arányszámot, amilyen mértékben az adott község az ehhez a szemponthoz tartozó részösszezből részesedik. A számítás leegyszerűsítve a gyakorlatban úgy zajlik, hogy először kiszámolunk egy alapösszeget a lakossági arány segítségével és ebből vonunk le, vagy ehhez adunk hozzá egy továbbit annak megfelelően, hogy milyen hatása van a község magassági szorzójának. A kormányrendelet ugyanis az ország minden községéhez csatol egy 0,75-től 2-ig terjedő magassági szorzót. Mivel szorzóról van szó, matematikailag elmondhatjuk, hogy amennyiben a szorzó értéke nagyobb, mint 1, akkor a szorzó növeli az adott község részesedését a kiszámított alaphoz képest (a továbbiakban ezekre a „növelő” kifejezést használjuk majd), míg az 1-nél kisebb szorzók csökkentik azt („csökkentő” szorzó). A kritikus tengerszint feletti magasság, amelynél a szorzó csökkentőből növelőbe fordul, 300 méter.⁵

A magassági kvótát a községek kezelésében álló épületek eltérő energetikai igényei miatt vezették be – vagyis arra hivatkozva, hogy a magasabban fekvő területeken többet kell fűteni. Ez alapjaiban véve igaz, viszont nagyon leegyszerűsíti a problémát és igazságtalan is egyes községekre nézve. A község tengerszint feletti magassága ugyanis önmagában semmit nem árul el arról, hogy milyen földrajzi adottságokkal rendelkezik – hogy például egy szűk völgyben vagy egy sík fennsíkron található-e, pedig ezek a tényezők erősen hatnak a mikroklimára. Nem veszi figyelembe azt sem, hogy azonos magasságon a keleti országrészben hidegebb telek fordulnak elő, mint nyugaton (erősebb a kontinentális hatás), vagy éppen a hőmérsékleti inverzió hatását, aminek következtében a magasabban található levegő hőmérséklete magasabb, mint az alacsonyabban fekvőé (a hideg megreked egy völgyben). Maga a koefficiens azt sem veszi figyelembe, hogy hány és milyen alapterületű középületet fűt a község – két azonos méretű, de különböző tengerszint feletti magasságon található község középületei között jelentős eltérések tapasztalhatóak.

5 A 300 méter feletti községek szorzója 1-nél nagyobb, míg alatta 1-nél kisebb.

A magassági kvóta meghatározásánál indokként hozták fel még a téli útkarbantartást is, viszont ebben az esetben sem veszik figyelembe a község közúthálózatának hosszát (mint például a szomszédos Csehországban). A magassági szorzó ma már viszont az elmúlt évek során végbement műszaki és technológiai változások miatt is megkérdőjelezhető, ugyanis a jelenleg elérhető hőszigetelési és fűtési megoldások jelentősen csökkenthetik a község fűtési kiadásait. Emellett figyelmen kívül hagyja, hogy az alacsonyabban fekvő községeknek szintén megvannak a saját specifikus kiadásai és igényei, amelyekre nem kapnak ilyen jellegű többletforrást.

Alapvetően összesítve elmondható, hogy ha még el is fogadnánk azt az érvelést, hogy bizonyos magasabban fekvő községek ilyenemű többletigényei magasabb adóhányadot vonjanak maguk után, akkor ezeket csakis számszerűsítve és arányosítva fogadhatjuk el. Ez az elem azonban hiányzik, és csakis a tengerszint feletti magasságot veszik figyelembe annak megerősítésére, hogy adott községnek plusz forrásra van szüksége. Mindaddig, amíg a feltételezett különleges szükségletek meglétét kizárólag az adott község fekvésével határozzuk meg, az elosztási rendszer nem lehet objektív.



1. térkép: A magassági szorzó hatása az ország községeire

Az ország 2887 önkormányzata közül⁶ 1211-nek jut növelő magassági szorzó, ezekhez csoportosítják át a fennmaradók 1676 önkormányzattól elvont összegét. Különösen

⁶ Pozsony és Kassa városrészeit az adóelosztási rendszer nem kezeli külön, így a két város egy-egy egységnek számít, a városrészek közti további elosztást saját körben szabályozzák.

diszkriminatívnak tekintjük ezt a szempontot amiatt, hogy az ország magyarlakta régiói tipikusan az alacsonyabban fekvő, síkvidéki térségek az ország déli részében. Az 512 magyarlakta község közül mindössze 18 rendelkezik növelő magassági szorzóval. Közülük tizenöt a legmagasabban fekvő magyarlakta járásban, a Rozsnyóiban található, további kettő a Rimaszombati, egy pedig a Lévai járásban. A csökkentő szorzójú községek harmada magyar. A legmagasabb szorzó Deménvölgyhöz (Demänovská Dolina) tartozik, az értéke pedig kerekén 2, míg a legalacsonyabb szorzó Bodrogszögé (Klin nad Bodrogom), 0,75. Utóbbi község magyarlakta.

A magassági szorzó hatására a gyakorlatban két azonos lakoslétszámú, illetve szintén azonos, vagy összehasonlítható oktatási infrastruktúrával rendelkező, de különböző tengerszint feletti magasságon található község adóbevétele között jelentős eltérések figyelhetők meg (a község méretétől függően akár több tízezer, százezer eurós eltérés is lehet).

A nagyságrendi szorzóval meghatározott szempont

A másik olyan szempont, amely diszkriminatív jellegűnek tekinthető a képletben, a nagyságrendi szorzó. Hasonlóan a magassági szorzóhoz, ez is a lakossági arányt módosítja, és ugyanúgy lehet csökkentő és növelő hatású attól függően, hogy egynél nagyobb vagy kisebb. A kormányrendelet hét nagyságrendi csoportot állapít meg, amelyekhez egy-egy szorzó párosul. A hét közül 1-1 külön kategória Pozsony és Kassa városa, amelyek saját szorzót kapnak. Rajtuk kívül még egy csoport, az 50-ezer lakos fölötti városok kaptak növelő szorzót, az összes többi csoport szorzója kisebb, mint egy (1. táblázat).

Nagyságrendi kategória (lakosok száma)	Szorzó
1–1000	0,89
1001–5000	0,9
5001–10 000	0,91
10 001–50 000	0,94
50 001–100 000	1,13
Kassa	1,5
Pozsony	2,35

1. táblázat: A nagyságrendi szorzó meghatározása

A nagyságrendi szorzó tehát a nagyvárosokat hozza előnyös helyzetbe. Pozsonyt és Kasát beleértve összesen tíz város van az országban,⁷ amelynek a szorzója növelő. Az összes többi községtől ezekhez csoportosítanak át forrásokat. Érdekes még, hogy minél kisebb egy község, önmagához képest (például saját költségvetésének százalékában kifejezve) annál nagyobb részben járul hozzá a nagyvárosok többletéhez. Olyan városok kapnak többlettámogatást, amelyek saját gazdasági ereje és lehetőségei akár az ipar, akár a turizmus, akár egyéb gazdasági ágazatok terén ezt nem teszik indokolttá. A térképre vetítve szépen látszik, hogy szipolyozza a tíz nagyváros az összes többi községet az országban ebből a szempontból.

A magassági és a nagyságrendi kvóta működése

Ezzel a két szemponttal együtt is foglalkozunk, ugyanis ezeket tekintjük a rendszer azon elemeinek, amelyek diszkriminatívak, illetve amelyeknél hiányoljuk az objektivitást az alkalmazásukkor. A két szorzó csökkenti vagy növeli az adott község részesedését, mindig más községek kárára vagy javára. Az adatok feldolgozásakor ezért létrehoztunk egy egyedi mutatót, amely azt az értéket számítja ki, amitől az adott község a két szorzó együttes hatásának köszönhetően esik, vagy amennyivel több forráshoz jut. Tehát ezzel az összeggel lehetne magasabb vagy alacsonyabb a község részesedése, amennyiben a két diszkriminatív elem nem fejtene ki semmilyen hatást. Jelenleg azonban a községi önkormányzatok között elosztásra kerülő adóbevétel majdnem felét, 45%-át pont ezek a szempontok és a beléjük épített szorzók határozzák meg, komoly egyenlőtlenségeket okozva összehasonlítható községek között.

Az elemzés során azt tapasztaltuk, hogy számos község viszont ellensúlyozni tudja a magassági és nagyságrendi kvóta okozta esetleges hátrányt. Elsősorban a szélesebb oktatási infrastruktúra tud olyan többletet jelenteni, amely kipótolhatja a két szorzó okozta kiesést. Sok esetben látjuk, hogy egy nagyobb általános iskola, művészeti iskola vagy egyéb oktatási intézmények, amelyek esetleg magas saját különleges szorzóval rendelkeznek, nagyobb részesedést biztosítanak egy-egy községnek és ezzel az egy főre jutó átlagbevétel akár az országos átlagot is meghaladhatja. Ezekben az esetekben is magasabb lenne azonban a részesedés, ha egy esetleges csökkentő hatású magassági vagy nagyságrendi szorzó nem venne el forrásokat a községtől.

⁷ A megyei székhelyek, valamint Turócszentmárton (Martin) és Poprád (Poprad).

Elemzés

A következőkben a számítási képlet alkalmazásából származó adatok elemzését és összehasonlítását végezzük el. A számításakor az államkincstári zárszámadásból származó valós adóbevételből és annak megyék és községi önkormányzatok közötti valós elosztásából indulunk ki. Utóbbi összegre alkalmaztuk a kormányrendeletben közölt és fentebb bemutatott képletet, valamint az egyes, már korábban körülírt sarkalatos pontokat külön kiszámítottuk.

Ilyen sarkalatos pont például a községnek a fennálló rendszerből fakadó vesztesége vagy nyeresége. Ahogy azt már említettük, ez az összeg a különbség a község valós részesedése és a két diszkriminatív szorzó elhagyásával elérhető potenciális részesedés között. Ezt egész eurókban fejezzük ki. A járási vagy országos összesítésnél ezen nyereség/veszteség az összhatás értéke, tehát a járás községeinek veszteségéből levonjuk a járás községeinek nyereségét és adja a végső nyereség/veszteség összegét, tehát az összesített teljesítményt.

A szorzó hatását leggyakrabban azzal szemléltetjük, hogy a számítási folyamatban első lépésként meghatározott alapösszeget⁸ a példa kedvéért 100 eurónak vesszük és bemutatjuk, hogy ebből a 100 euróból mennyit veszít vagy nyer a község. Emellett néhány esetben százalékban adjuk meg a hatást.

Az elemzés során bevezettünk egy olyan mutatót, amely a községek teljes adóhányadát egy lakosra bontja, azaz az egy lakosra jutó átlagos adóhányadot adja meg. Ezt gyakorlatilag egy-egy lakos „értékének” tekinthetjük az adóelosztási rendszerben. Ez a mutató talán a leginkább összehasonlítható a községek között, ezen kívül pedig az országos és járási átlaghoz is viszonyítani tudjuk. Az országos átlagot a teljes adóbevétel 70%-ának egy lakosra eső elosztásával kapjuk, tehát a községek között szétosztott összeget átlagoljuk egy lakosra országosan. Ez 2019-ben egész euróra kerekítve 407 euró.

Fontos megjegyeznünk, hogy az elemzés során a nagyságrendi szorzóval nem foglalkoztunk külön, ugyanis ez mindössze tíz esetben növeli az adóhányadot, és mivel az elemzés legfontosabb része a magyarlakta járások eredményeinek részletes bemutatása, ezek közül pedig egyikben sem található a tíz növelő szorzójú nagyváros valamelyike, azaz minden vizsgált járás és község esetében a szorzó csökkentő. Ezt néha csak emlékeztetésül jegyezzük majd meg.

Az elemzés céljaira megkülönböztetjük a magyarlakta, illetve nem magyarlakta községeket, amelyeket a 221/1999. számú kormányrendelet⁹ alapján határozunk meg. Mivel a rendelet több olyan községet is magyarlaktaként ismer el, ahol a lakosság aránya nem éri el a

8 Lásd feljebb a szempontok leírását.

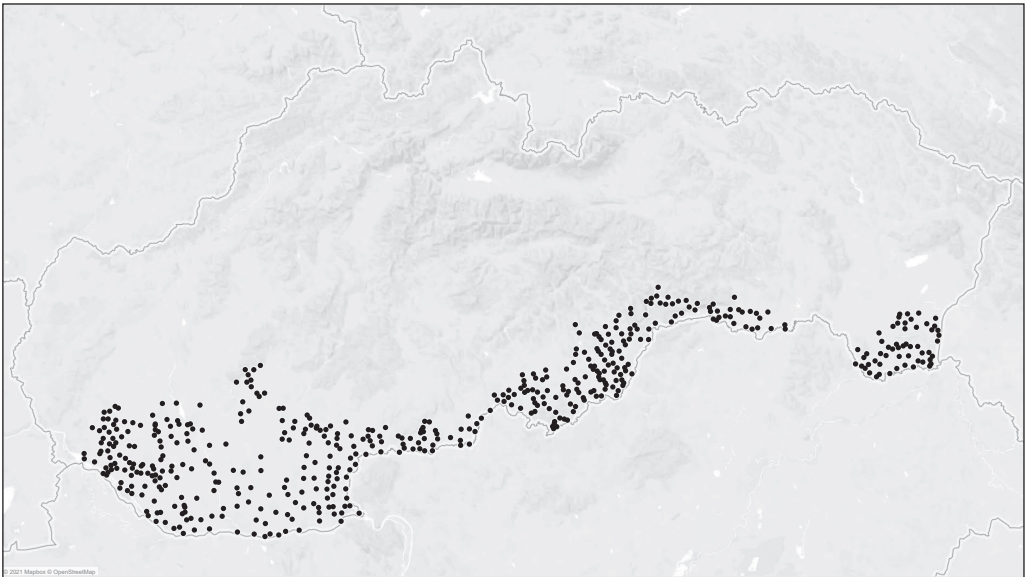
9 A Szlovák Köztársaság kormányának rendelete, amely azon községek jegyzékét tartalmazza, melyekben a Szlovák Köztársaság nemzeti kisebbséghez tartozó polgárai a lakosság legkevesebb 20%-át alkotják.

törvényileg előírt 20%-ot, illetve több olyan községet nem tekint annak, ahol ez az arány teljesül, a pontosság kedvéért gyakran a „kormányrendelet szerint/értelmében magyarlakta” kifejezéssel, vagy ennek más formáival jelöljük a magyar községeket, de azokban az esetekben is, ahol az egyszerűség kedvéért csak a „magyar” vagy „magyarnak számít” kifejezést használjuk egy-egy községre, szintén az említett kormányrendelet meghatározását alkalmazzuk.

A térképek esetében a magyarnak számító községeket háromszöggel, a többi községet körrel jelöljük, az aktuális mutatót pedig a szín határozza meg.

Országos áttekintés

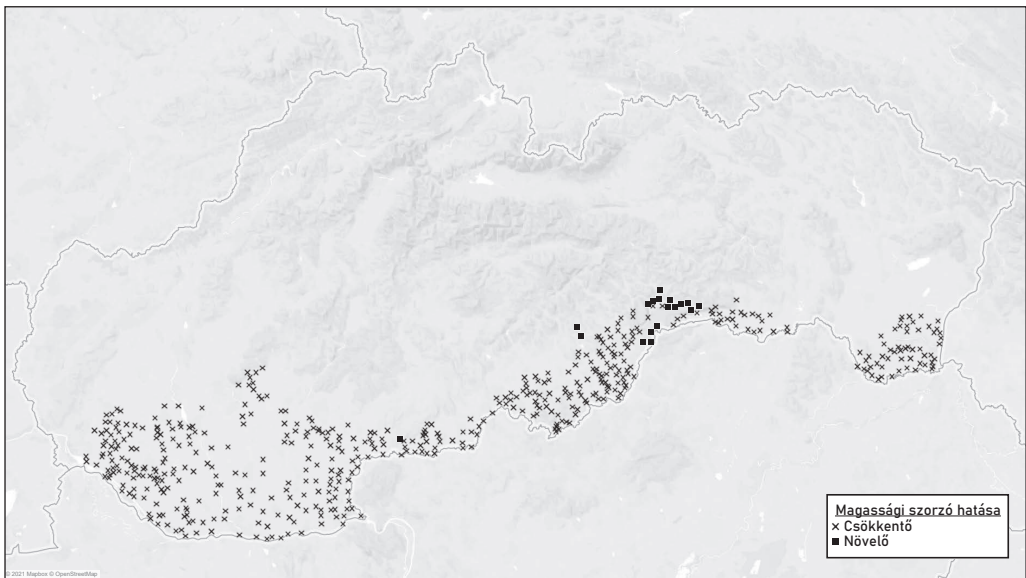
Szlovákia domborzati viszonyait elsősorban a Kárpátok vonulata határozza meg, csak az ország nyugati és keleti felében találhatóak nagyobb kiterjedésű síkságok, mégpedig nyugaton a Dunamenti-alföld és az Erdőháti-alföld, keleten pedig a Kelet-szlovákiai-alföld. Az ország 2887 községe közül¹⁰ az 221/1999-es kormányrendelet értelmében 512 számít magyarok által lakottnak. Ezek az ország déli határa mentén találhatóak, a Dunamenti-alföld területén alkotnak jelentős tömböt, illetve Gömörben és a Bodrogeközben található még egy-egy tömbterület.



2. térkép: A 221/1999-es kormányrendelet értelmében magyarnak számító községek

10 A pozsonyi és kassai városrészeket egynek számítva.

Az ország legmagasabban fekvő községe, Deménvölgy (1109 méter) és a legalacsonyabban fekvő Bodrogszög (97 méter) között több mint egy kilométer a szintkülönbség. Az ezeknek megfelelő magassági szorzóból adódóan előbbi község minden 100 megítélt alap-euróhoz még 100 többleteurót, míg utóbbi ugyanazon 100 euróból 75-öt kap. A magyar községek átlagos tengerszint feletti magassága nagyjából fele a kritikus 300 méternek, mégpedig 162 méter, míg a többi község átlaga 341. Ebből is látszik, hogy a magyarlakta vidékek magasságban és ennek megfelelően a magassági szorzó átlagos értékében is elmaradnak az ország többi részétől.¹¹ A magyar községek átlagos magassági szorzója 0,8302, míg a fennmaradó községeké 1,0513. Ennek megfelelően a magyar községek minden 100 euróból átlagosan 17 eurót veszítenek el a szorzó működése által.

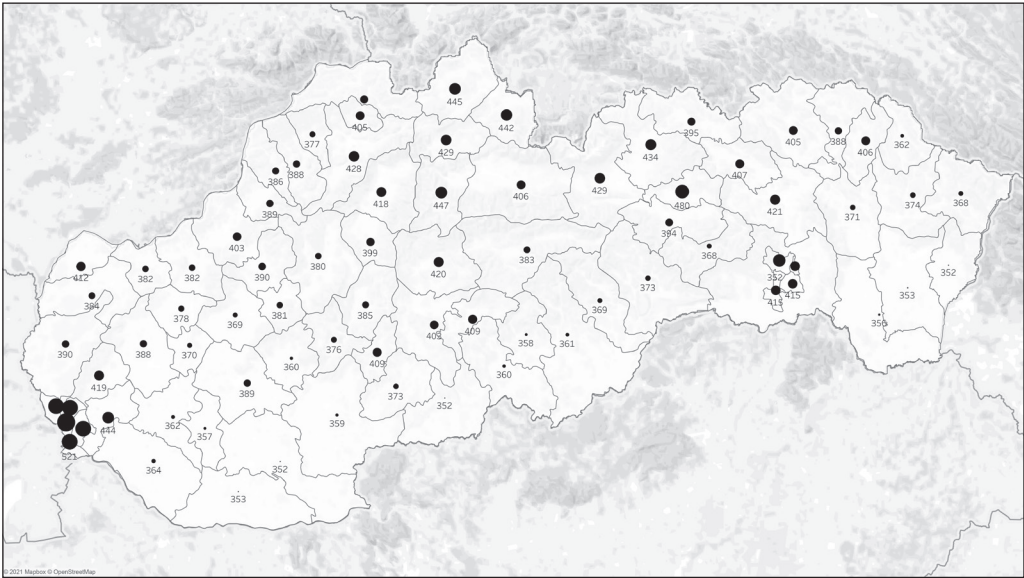


3. térkép: A magassági szorzó hatása a magyarlakta községekre

Bár az egy főre jutó átlagot tekintve a magyar községek többségében az országos átlag alatt teljesítenek, nem a legrosszabb eredményeket érik el. A tíz legalacsonyabb egy főre jutó adóhányaddal rendelkező önkormányzat közül három számít magyarlakta községnek, míg a tíz legmagasabb közül egy. Szlovákia legmagasabb egy főre jutó átlagát Alsólehnic érte el, amely egy lakosára számított 2262 euróval többszörösen meghaladta az országos középértéket. A legalacsonyabb átlaggal a galántai járásbeli Alsóhatár (Dolný Chotár) szerepel, amely egy lakosára 213 euró adóbevételt kapott vissza, ami az alsólehnicai összeg nem egész

¹¹ Mindamelllett a nem magyarlakta alacsonyabban fekvő térségek, mint például az Erdőhát hasonlóan hátrányos helyzetben vannak.

10%-a. Országos átlag (407 euró/lakos) fölötti eredményt 39 magyarlakta község tudott elérni, tehát a magyar községek 8%-a. Ugyanez az arány a többi község esetében 16%. Az összesen 2887 község közül 410 (14%) teljesített az átlagnál jobban.



4. térkép: Az egy főre jutó adóhányad 2019-ben az egyes járásokban

Az abszolút értékben vett többletet vagy veszteséget tekintve, amelyet a két diszkriminatív szorzóval meghatározott szempontból számítunk, 2642 község vesztese a szlovák adóvisszaosztási rendszernek, ezektől 82,5 millió euró került átcsoportosításra a 245 többletet termelő község felé. Utóbbiak közül egy sem magyarlakta, tehát nincs olyan magyar község, amely a két szorzó egyesített hatásával többletbe jutna. A kormányrendelet szerint magyarlakta községek vesztesége a két vizsgált elem következtében 2019-ben 22,5 millió euró. A legnagyobb kiesés Érsekújvár városát sújtotta, amely több mint egymillió eurót veszített.

A tizenhét növelő magassági szorzójú magyarlakta község a nagyságrendi szorzó hatására több forrást veszített, mint amekkora plusz bevételt a magassági szorzó biztosított. Velük együtt összesen 970 olyan község van Szlovákiában, amely növelő magassági szorzója nem tudja ellensúlyozni a nagyságrendi szorzó okozta kiesést, és így az összhatást tekintve pénztől esik el. Ez a növelő magassági szorzójú községek 80%-a.

A magyarlakta járások és községek az összhatást tekintve is vesztesei a fennálló adóelosztási rendszernek. Még azok a községek is, amelyek az országos átlag fölött teljesítenek

egy lakosra számítva, forrásoktól esnek el a magassági és nagyságrendi szorzók hatására, tehát egy igazságosabb helyzetben még magasabb átlagot tudnának elérni.

Regionális szempont

Két különböző jelenséget látunk, amennyiben megvizsgáljuk a magyarlakta járások és azok önkormányzatainak helyzetét az adóelosztási rendszerben. Az ország magyarlakta régiói domborzati viszonyaikat tekintve két részre oszthatóak.

Síkvidéki járások

Az ország nyugati részében a magyarlakta települések szinte kizárólag a Dunamenti-alföldön terülnek el, míg a keleti végeken a magyarlakta járások a Bodrogtöbben, valamint a Kelet-szlovákiai-alföldön találhatóak. Mindkét említett országrészben találhatóak dombosabb jellegű, sőt, keleten akár hegyvidéki területek is, de ezeken aránylag kevesebb település található, illetve a magyarlakta önkormányzatok közül alig néhány.

A két síkvidékinek tekinthető terület nagyon hasonló magassági szorzókat mutat, így azok diszkriminatív hatásai és veszteségei is nagyon hasonlóak. A tizenhat¹² magyarlakta járásból mindössze hat nem ezeken található, de ezek közül is több tekinthető domborzatilag kevert jellegűnek, ahol például a magyarlakta önkormányzatok jellemzően a járás alacsonyán fekvő részeiben fekszenek, míg a járás átlagos magassága magas.

A két síkvidéki régió minden járásának átlagos tengerszint feletti magassága 200 méter alatt van. Az összesített átlagos magasságuk 135 méter a tenger szintje felett, ha pedig csak a magyarlakta településeket vesszük figyelembe, az átlag 126 méter. Az említett régiók 559 települése közül mindössze 20 haladja meg a 200 méteres tengerszint feletti magasságot, közülük három számít magyarnak. A legmagasabb település, a lévai járásbeli Bakaszenes pedig messze kimagaslík az összes többi fölül a maga 610 méteres magasságával. Különösen érdekes a keleti síkvidéki terület, a Nagymihályi és a Töketeresesi járás, amely az ország legalacsonyabb része. A magyarlakta települések átlagos tengerszint feletti magassága itt mindössze 105 méter. Itt található az ország legalacsonyabban fekvő települése is, a 97 méteres magasságban található és magyarlakta Bodrogszög.

12 Az Aranyosmaróti járást általánosan nem szokás a magyarlakta járások közé sorolni, ugyanis mindössze egyetlen települése tekinthető magyarnak a kormányrendelet szerint.

Mindez átlagos magassági szorzó tekintetében azt jelenti, hogy a vizsgált területek összesített átlagos szorzója 0,80, tehát átlagosan az e szempont szerint megítélt alapösszeg 20%-át veszítik el. A magyarlakta és nem magyarlakta települések közötti eltérés ebben a tekintetben elhanyagolható, tehát mindkét felet egyaránt diszkriminálja a magassági szorzó használata. Az 559 településből mindössze három rendelkezik növelő hatású magassági szorzóval, közülük egy, a lévai járásbeli Ipolyfödémes számít magyarnak a kormányrendelet értelmében.

Az egy főre jutó adóhányadot tekintve több település is ellensúlyozni tudta a csökkentő hatású magassági és nagyságrendi szorzót és így 42, közülük pedig 18 magyarlakta önkormányzat is az országos átlag felett teljesített. A legmagasabb egy főre jutó átlaggal rendelkező település az országos átlag kétszeresét kapta meg egy lakosra átszámítva, míg a legalacsonyabb átlag az adott síkvidéki régiókban alig haladja meg az országos átlag felét. Az egy főre jutó adóhányad tehát nagyon különbözően alakult, viszont így is minden ide eső önkormányzat vesztese a fennálló rendszernek és összesen több mint 30 millió eurótól esett el a két diszkriminatív szorzó hatásának következtében 2020-ban.

Domb- és hegyvidéki járások

Az ország középső részének déli régiói, valamint a keleti országrész Kassától nyugatra eső része egészen más képet mutatnak domborzati szempontból és sokkal jellemzőbben dombvidéki vagy hegyvidéki jellegűek. A magyarlakta járások közül ide tartozik a négy Besztercebánya megyéhez tartozó járás, valamint a Rozsnyói és Kassa-vidéki járás, bár utóbbi esetében a fenti állítás csak részben igaz.¹³ Kevésbé homogén terület ez, mint a már vázolt síkvidéki, ugyanis sok helyen a települések elsősorban a hegyek közti völgyekben, a folyók völgyeiben találhatóak, de számos esetben már valóban hegyvidéki, magasan fekvő településekkel is találkozunk. Jelentős különbségek mutatkoznak, amennyiben a magyarlakta önkormányzatokat hasonlítjuk az adott terület többi önkormányzatához, ugyanis általánosan pont a magyarlakta települések azok, amelyek a déli országhatár mentén, a már említett medencékben és völgyekben találhatóak, míg az igazán hegyvidéki, északibb térségben már alig néhány lelhető fel.

13 A Kassa-vidéki járásban a domborzat éles kontrasztot mutat és a járás nyugati szélén húzódó hegyvidéki területet kelet felét haladva az alacsonyan fekvő Kassai-medence váltja, majd azt a járás keleti szélébe benyúló zempléni hegyek.

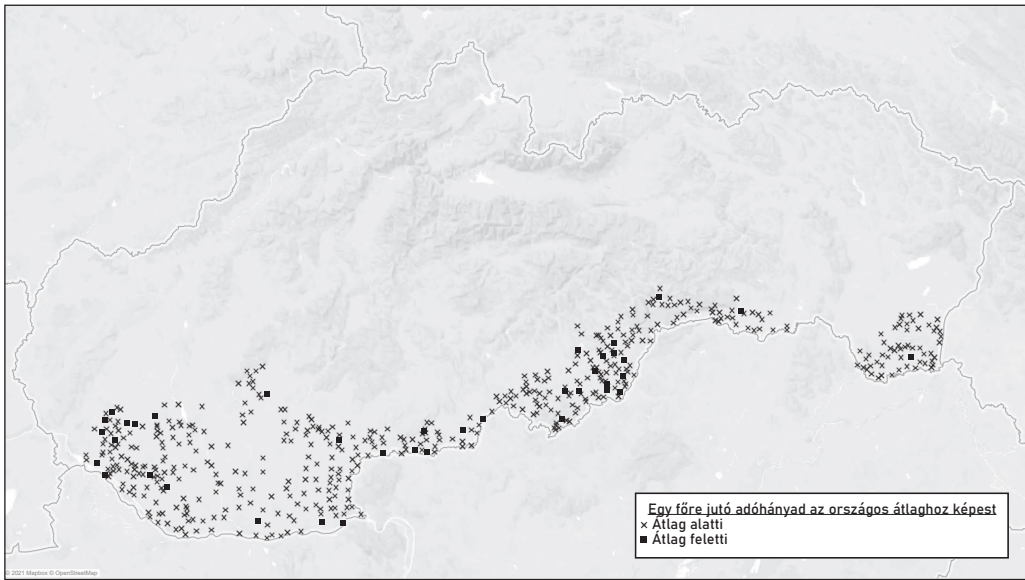
Azokról a magyarlakta járásokról van szó, amelyek esetében a települések átlagos tengerszint feletti magassága meghaladja a 200 métert, ámbar, ha csak a magyarlakta településeket vesszük figyelembe, azok átlagos tengerszint feletti magassága mindössze a Nagyrőcei, a Kassa-környéki, valamint a Rozsnyói járásban több mint 200 méter, 300 feletti átlaga pedig csak a Rozsnyói járásnak van. A magassági kvótával kiszámolt részesedésből tehát a magyarlakta önkormányzatok mindössze töredéke kap plusz forrásokat, míg ugyanazon járasok egyéb települései már sokkal több esetben haszonélvezői a rendszernek, legalábbis e szempont alapján.

Mind a tizenhét olyan magyarlakta település, amely növelő magassági szorzóval rendelkezik az országban, ezekben a járasokban található, sőt, azon belül is mindössze kettőben (15 a Rozsnyói, 2 a Rimaszombati járásban) oszlik el. Míg a vizsgált régióban a 203 magyarlakta településből tizenhét, a 250 fennmaradóból 108 rendelkezik növelő szorzóval. A képzeletbeli mérleg tehát észak felé billen a magassági szorzót illetően. A növelő hatású magassági szorzó ellenére is mind a tizenhét magyarlakta település forrásokat veszít az adóelosztás során, ugyanis egyet kivéve nagyon kis településekről van szó,¹⁴ tehát komoly veszteségeket szenvednek a nagyságrendi szorzó hatására, illetve kis méretükből adódóan az infrastruktúrájuk is gyérebb. Valójában a térség összes magyarlakta települése forrásokat veszít a rendszer következményeként, míg a többi település közül is mindössze 8 jut extra forrásokhoz a magassági szorzójának köszönhetően.¹⁵

Mindezek ellenére az egy főre jutó adóhányadot tekintve ugyancsak a terület tizenhét magyarlakta települése tudott az országos átlagnál is magasabb értéket elérni. Érdekesképp jegyezzük meg, hogy közülük mindössze egy esetben van egyezés a tizenhét növelő magassági szorzóval rendelkező települések listájával, tehát a többi település úgy ért el 407 euró feletti részesedést egy lakosra átlagolva, hogy úgy a magassági, mint a nagyságrendi szorzóval meghatározott szempontban forrásokat veszített. Köztük van az a település, amely az ország összes magyarlakta települése közül is a legmagasabb egy főre jutó átlagot érte el 2019-ben, mégpedig Almágy, amely 1004 eurót kapott egy lakosa után az adott évben. Ebben a mutatóban a magyar települések enyhén jobban szerepeltek, mint a térség többi települése, ugyanis azok közül mindössze 16 tudott az országos 407 eurós átlag feletti egy főre jutó részesedést elérni.

14 Krasznahorkaváralja 2700 lakosú település, míg a fennmaradó 16 település közül egy sem haladja meg az 1000 lakost, felük pedig az 500 lakost sem.

15 Ezek mind 600 méternél is magasabban fekvő települések, és csak így tudják ellensúlyozni az egyéb szempontok veszteségeit.



5. térkép: Az egy főre jutó adóhányad az országos átlaghoz képest a magyarlakta településeken

Járás neve	Egy főre jutó átlagos adóhányad 2019	Átlagos tengerszint feletti magasság (m)	Legalacsonyabban fekvő község tengerszint feletti magassága (m)	Legmagasabban fekvő község tengerszint feletti magassága	Átlagos magassági szorzó	Anyagi veszteség 2019-ben
Szenci	444 €	130	123	148	0,7911	2 512 895 €
Dunaszerdahelyi	364 €	118	110	128	0,7754	3 744 558 €
Komáromi	353 €	115	107	157	0,7722	3 111 855 €
Galántai	362 €	124	110	166	0,7829	2 853 048 €
Vágsellyei	357 €	118	111	142	0,7762	1 578 902 €
Nyitrai	389 €	164	126	251	0,8333	2 551 542 €
Érsekújvári	352 €	134	108	194	0,7959	4 220 443 €
Lévai	359 €	172	115	610	0,8426	3 113 564 €
Nagykürtösi	352 €	217	133	493	0,8980	1 123 653 €
Losonci	360 €	262	168	654	0,9533	1 730 671 €
Rimaszombati	361 €	245	155	787	0,9333	1 901 223 €
Nagyrócei	369 €	289	180	688	0,9866	786 410 €
Rozsnyói	373 €	366	191	831	1,0819	1 010 647 €
Kassa-környéki	352 €	267	166	662	0,9597	3 031 441 €
Töketerbesi	356 €	129	97	279	0,7898	3 286 098 €
Nagymihályi	353 €	114	100	200	0,7712	3 444 105 €
Szlovákia	407 €	309	97	1109	1,0120	

2. táblázat: Az egy főre jutó adóhányad 2019-ben a magyarlakta járásokban

Összegzés

Véleményünk szerint az az adóelosztási rendszer, amelynek a működését és eredményeit a fentiekben leírtuk, módosításra szorul. Olyan módosításra, amely során legalább a két diszkriminatív hatású szorzóval meghatározott szempont kikerül a képletből. A két szorzó 2020-ban együtt több mint 82 milliós „kárt” okozott a hátrányosan érintett községeknek, amiből a magyarlakta községek részesedése 22 millió euró. Ennyivel több jutna beruházásokra, tatarozásra vagy csak általában a működésre az adott községekben.

A magassági szorzó bevezetésekor felhozott érvek nehezen állnának meg egy valós szakmai vitában, ugyanis egyoldalúan közelítik meg a problémát és csak a magasabban fekvő községek feltételezett többletigényeit veszik figyelembe. Állítjuk, hogy más jellegű, de nem kevésbé költséges saját többletigényei vannak az alacsonyabban fekvő községeknek is, továbbá hogy a technika fejlődésével és a beruházásokkal a magasabban fekvő községek ilyen jellegű igényei is változhattak időközben. Ennek átfogó, mindkét fél érdekeit figyelembe vevő vizsgálata nem zajlott le sem akkor, sem azóta, és így egy elavult, mára már több mint 15 évvel ezelőtti, feltételezett helyzetnek megfelelni akaró rendszer maradt fenn.

A fennálló finanszírozási rendszer következtében az elnéptelenedő és elöregedő községek egy lefelé tartó spirálba kerültek. Az elosztási képletből látható, hogy a községfinanszírozás két legnagyobb eleme a község lakossága, valamint a beiskolázott gyermekek száma. Azokban a régiókban, ahol erős az elvándorlás az ország gazdaságilag erősebb régiói irányába, a községeket gyakorlatilag négyszeresen sújtja lakosságának csökkenése: apad a község lakossága (a képlet szerint ez kétszeresen számít), csökken a beiskolázott gyermekek száma (elsősorban a fiatalok költöznek el), valamint a helyi adókból és illetékekből beszedett összeg is. A község bevételei így folyamatosan csökkennek és nincsenek eszközei ennek megfordításához.

Elfogadhatatlan a nagyságrendi szorzó jelen állapota is. A gazdasági és közigazgatási működés logikája azt diktálja, hogy a szolidaritási elv szerint mindig az erős, a nagyobb támogatja a gyengébbet, a kisebbet. Ezek az elvek működnek az Európai Unió, a gazdasági csoportosulások támogatási programjainak vagy más regionális támogatási programoknak a megvalósításakor. A céljuk ugyanis a felzárkóztatás, a gazdasági centralizáció enyhítése, hogy egy-egy meghatározott gazdasági-közigazgatási egység jobban közelítsen az átlaghoz, ne legyenek túlságosan nagy különbségek. Ezzel az elvvel ellentétben a szlovák adóelosztási képlet a nagyságrendi szorzóval meghatározott szempontjai csak növelik a gazdasági centralizációt a tíz legnagyobb város javára. Mivel ez a kritérium a második legnagyobb súllyal

bír az elosztásban, diszkriminatív hatása is jelentős. Ha meg szeretnénk tartani a nagyságrendi szorzót a rendszerben, annak hatását meg kell fordítanunk, hogy pont a gyengébb infrastruktúrával rendelkező, gyakran elöregedő, gazdaságilag leszakadt, kevésbé vonzó, kis lélekszámú községek felzárkóztatását tudja segíteni. A nagyvárosok saját gazdasági erejük révén már nem szorulnak rá ilyen többletforrásokra.

Egy igazságos rendszerben ilyen jellegű megkülönböztetés község és község között nem működhet; a rendszert úgy kell megváltoztatni, hogy az adóbevételt a községek mérete, illetve objektíven meghatározható, mérhető infrastrukturális igényei alapján kerüljenek elosztásra, és amelyben akár a magasabban, akár az alacsonyabban fekvő régiók különleges igényeit egy külön erre szolgáló forrásból finanszírozzák és nem más községek bevételeinek átcsoportosításával, úgymond „a közös kasszából”.

A megoldási lehetőségek tekintetében nézetünk szerint kézenfekvő, hogy nem egy adó-nem, hanem az összes állami adóbevétel törvényileg meghatározott része kerülne az önkormányzatokhoz. Ilyen megoldásnál az egyes adók emelése nem csupán a kiadási oldalon, de a bevételeknél is megjelenne az önkormányzatnál és fordítva. Hogy érthető legyen a példa: amikor az áfa Szlovákiában 19-ről 20%-ra emelkedett, az plusz kiadásokat jelentett a teljes önkormányzati szférában, miközben esélytelen volt ezen kiadások kiegyenlítése. Egy másik, de mégannyira fontos jelenség, hogy egy gazdasági visszaesés esetén a bérek csökkentése, az alkalmazottak elbocsátása, a kisiparosok táppénzre jelentkezése óriási kieséseket okoz a befizetett béradóban, mely az egyetlen államilag visszaosztott adó-nem az önkormányzatok részére. Konkrét példa: a Covid-19 kapcsán kialakult helyzet következtében 2020. március–júniusi időszakában drasztikus visszaesés jelentkezett az önkormányzatok bevételeiben, a kiadások tekintetében pedig bővült a feladatok köre, hiszen a járványügyi intézkedések egy részét települési szinten kellett végrehajtani.

A rendszer átalakításának másik fontos eleme a hatályos elosztási képlet megváltoztatása. Az önkormányzatok finanszírozásában egy ember értékében nem lehet diszkriminatív módon eljárni, sem a tengerszint feletti magassági szorzó fenntartásával, sem azzal, hogy a kisebb települések támogassák a nagyobbakat. A megoldási lehetőségeknél nyilván lehetnek eltérő javaslatok, viszont garantálni kell az egy főre jutó támogatások összegét. Nézetünk szerint fontos, hogy az állandó lakhely intézménye mellett a meglévő lakóingatlanok számát, az önkormányzat fenntartása alatt álló épületek paramétereit, az infrastruktúrák hosszát és az oktatási intézmények rendszerét is figyelembe kell venni, de ezek a kérdések természetüknél fogva szakmai egyeztetést igényelnek. Ami viszont biztos, az a bemutatott diszkriminatív rendszer megváltoztatásának szükségessége.