

A PÉNZÜGYI AUTONÓMIA JOGI KERETEI A VAJDASÁGBAN

A tartomány anyagi függetlensége elméletben és gyakorlatban

BERETKA KATINKA *

(Kivonat) A szerbiai parlament 2009-ben külön törvényben szabályozta az ország egyedüli autonóm tartománya, (mely az ország tényleges részeként működik), Vajdaság hatásköreit, és egyben az alkotmánnyal összhangban előírta a tartományi bevételek mértékének és minőségének külön törvénnyel történő szabályozási kötelezettségét. Habár ez alkotmányos kötelezettség is egyben, meghozatala, az önkormányzatok pénzeléséről szóló törvénnyel ellentétben, mind a mai napig várat magára. Mivel a tartomány és a köztársaság közötti hatáskör-megosztás sem teljesen tisztázott, különösen az Alkotmánybíróság döntését követően, a hatáskörökhöz kapcsolódó pénzeszközök nagysága, valamint a kötelezettség alanya is több kérdést vet fel.

Gazdasági és befektetési szempontokat tekintve Vajdaság Szerbia egyik legvonzóbb régiója, és egyben Szerbia egyedüli része, melyet Európai Unió tagállamok határolnak. A belső jog biztosította pénzügyi autonómiáját azonban mégsem aknázhatja ki teljesen, mely kétségkívül hátráltatja a további sikeres szerbiai decentralizációt, a tartomány gazdasági kapacitásainak hatékony kihasználását és Vajdaság a régióban való felzárkózását. Ezért célunk, hogy az elméleti megoldások ismertetése mellett, figyelembe véve mind az alkotmányt mind a hatályos alacsonyabb rangú jogszabályokat, megvizsgáljuk azok idevágó rendelkezéseinek megvalósulását a gyakorlatban: például milyen buktatókkal szembesült a tartományi kormányzat, amikor a központi államvezetéssel szemben próbálta saját vagyoni jogait érvényesíteni, illetve milyen mechanizmusok állnak rendelkezésére az alkotmányban garantált 7% megszerzésére.

Kulcsszavak: Szerbia, költségvetés, tartomány, pénzügyi autonómia, Vajdaság, hatáskör-megosztás

*

A TANULMÁNY VÁZLATA

Bevezető

A pénzügyi autonómia intézménye Szerbiában

Az alkotmányos garancia értelmezése: az a bizonyos 7%

Vajdaság valós és vélt vagyona

Záró gondolatok

*

1. Bevezető

Miképpen egy természetes személy sem lehet teljes mértékben önálló, ha nem állnak rendelkezésére az akarátának megvalósításához szükséges anyagi eszközök, ugyanúgy egy állam, régió, tartomány vagy akár

* A szerző: Beretka Katinka az Újvidéki Egyetem Jogi Karán (Szerbia) diplomázott 2009-ben, mester tanulmányait a budapesti Közép-Európai Egyetem nemzetközi üzleti jogi szakirányán folytatta. Jelenleg a győri Széchenyi István Egyetem ÁJK Doktori Iskolájának hallgatója. Tézise a hatalmi szintek közötti hatalommegosztás problémaköre: Vajdaság AT alkotmányos jogállása és hatásköre. A szerbiai Magyar Nemzeti Tanács Közigazgatási Hivatalának hivatalos nyelvhasználattal megbízott tanácsosa, ill. az újvidéki Dr. Lazar Vrkatich jogi magánegyetem tanársegéde.

önkormányzat sem gyakorolhatja jogait, végezheti feladatait sikeresen megfelelő anyagi háttér nélkül. A jogalanyisággal rendelkező területi egységek esetében ezért elengedhetetlen, hogy mind a hatásköreik, mind az azokhoz kapcsolódó pénzeszközök tekintetében minden érintett egységesen értelmezze, illetve betartsa az idevágó szabályokat. Az állam minden belső szereplője számára egyértelműnek kell lenni, hogy mik a kölcsönös jogok és kötelezettségek, ki és milyen mértékben biztosítja az ezekhez tartozó eszközöket, valamint milyen jogi garanciák vannak az ebből eredő esetleges konfliktusok kezelésére. Amennyiben bármelyik említett elem meginog (vagy nincs jelen, esetleg eltűnik) a jogállamiság megrendülése mellett politikai konfliktusokra, illetve a társadalom területi alapú megosztottságára lehet számítani. Ezért is aktuális téma Szerbia és egyedüli autonóm tartománya – mely az ország tényleges részeként működik –, Vajdaság jelenlegi viszonya, ugyanis a fentiekben taglalt hatáskör meghatározási problémák, támogatás-csökkentő intézkedések és a korrigáló mechanizmusok hiánya Szerbia mint központi hatalom és Vajdaság mint tartomány kapcsolatában is jelentkeznek. A következőkben e jogi-politikai kapcsolat pénzügyi vonatkozásait tárgyaljuk, szigorúan egy jogász szemszögéből, részben érintve Vajdaság alkotmányos jogállásának, pontosabban a tartományi autonómia tartalmának jogi dilemmáit is.

2. A pénzügyi autonómia intézménye Szerbiában

Szerbiának két autonóm tartománya van a jelenleg hatályos 2006-os alkotmány szerint: Vajdaság, valamint Koszovó és Metóhia. Míg ez utóbbi nem képezi jelen tanulmány tárgyát egyrészt vitatott jogi és nemzetközi státusa, másrészt az alkotmányban fellelhető „lényegi autonómia” jelző miatt,¹ addig Vajdaság tekintetében sem elegendő csak a pénzügyi autonómiára vonatkozó rendelkezéseket vizsgálni. Mivel a szerbiai Alkotmánybíróság a Vajdaság hatásköreinek megállapításáról szóló törvény több rendelkezését megsemmisítette,² felmerül a kérdés, valójában milyen és mekkora eszközökre van szükség a megmaradt hatáskörök finanszírozásához, illetve kell-e egyáltalán pénzügyi autonómiáról beszélni, ha a tartománynak valójában csak átruházott hatáskörei vannak. Hiszen önálló bevételre csak önálló hatáskörök esetében van szükség, minden egyéb, az állam számlájára végzendő tevékenységet az állami költségvetésből kell pénzelni. Az alkotmány által nevesített társadalmi területeken, melyeket az Alkotmánybíróság eredeti hatáskörként definiált, a tartomány, igaz csak a központi törvénykezés, illetve végrehajtás megszabta szűk keretek között, de szabályozhatja a tartományi érdekű ügyeket.³ A Vajdaság hatásköreiről szóló törvény alkotmányossági felülvizsgálata során azonban nem született konkrét válasz arra, hogy valójában a tartományi szabályozó hatáskör mit is fed, hiszen e szabályozástól függ az is, hogy a későbbiekben a tartománynak milyen eszközöket kell milyen feladatok ellátására elkülöníteni (a társadalmi területek nevesítésén túl az alkotmány nem részletezi az azokon belül végzendő, illetve végezhető bizonyos feladatokat). E dilemmákat azért fontos még a mélyebb vizsgálódásokat megelőzően bemutatni, mert a későbbiekben kibontakozó kritikák csak a fennálló jogi konfúzió ismeretében elfogadhatóak. Szemléltetve a fenti, első olvasatra talán bonyolultnak tűnő kérdést egy gyakorlati példával rögtön szembevetjük, hogy miközben Szerbia éppen a jogegyenlőség és jobbiztonság elvére hivatkozva korlátozza Vajdaság normatív funkciót, maguk a szerbiai központi törvények teremtenek egyenlőtlen helyzetet. Például a vadászat az alkotmány szerint olyan társadalmi terület, melyen belül Vajdaság meghatározza a tartományi érdekű ügyeket, és azokat, igaz a törvénnyel összhangban, saját aktusaival szabályozhatja.⁴ Ez azt jelenti, hogy önálló hatáskörrel beszélünk, melyet a tartományi költségvetés forrásbevételeiből kell pénzelni. Ezzel szemben a vadakról és vadászatról szóló törvény kimondja, hogy az ezen a területen folytatott tartományi tevékenységek átruházott tevékenységnek minősülnek.⁵ Habár a jogforrási hierarchia azt követelné, hogy az alkotmányt alkalmazzuk, éppen maga az alkotmány zárja ki ennek lehetőségét a törvényre való hivatkozással. Ezért aztán felmerül a kérdés: ha a törvény átruházott teendőről beszél, az alkotmány pedig önálló hatáskörrel, köteles-e az állam eszközöket biztosítani a tartomány részére.

Miközben egy jól funkcionáló állam esetében az eszközöknek kell mindig követniük a hatáskörgyakorlás során jelentkező igényeket, addig Szerbiában ez a momentum elmarad. Természetesen foglalkozhatunk a régióközi szolidaritás elvével, a tartományi közigazgatás költséghatékonyságával stb., azonban mindez nem változtat a jogszabályokon, pontosabban nem oldják fel az alkalmazásukból eredő korlátokat.

¹ A Szerb Köztársaság Alkotmánya, A Szerb Köztársaság Hivatalos Közlönye, 98/2006. szám, 182. szakasz 2. bekezdés. E törvényt mind a mai napig nem hozták meg.

² A Szerb Köztársaság Alkotmánybíróságának IUz-353/2009. sz. határozata, A Szerb Köztársaság Közlönye, 67/2012. szám

³ A Szerb Köztársaság Alkotmánya, 183. szakasz 2. bekezdés

⁴ A Szerb Köztársaság Alkotmánya. 183. szakasz 2. bekezdés xx) pont

⁵ Törvény a vadakról és a vadászatról, A Szerb Köztársaság Hivatalos Közlönye, 18/2010. szám, 6. szakasz

„Az autonóm tartománynak forrásbevételei vannak, amelyből finanszírozza hatáskörének gyakorlását”⁶ ... és melyek „nemeit és nagyságát törvény szabályozza.”⁷ A kérdés az, hogy melyik törvény. Esetleg a hatásköri törvény? Külön a tartomány pénzeléséről szóló törvény? Amennyiben e törvényt nem fogadják el hatályos időn belül, a tartománynak nem lesznek forrásbevételei? E kérdéseket joggal tesszük fel, különösen hogy 2011-ben megszületett a helyi önkormányzatok pénzeléséről szóló törvény, melynek célja meghatározni mind az eredeti mind az átruházott hatáskörök ellátására vonatkozó eszközöket az önkormányzatok részére.⁸ A hasonlószerű tartományra vonatkozó jogszabály csupán 2013-ban esedékes.⁹ Emellett lényeges, hogy a forrásbevételeken túl egyéb bevételekre is szükség van, hogy az állam által ráruházott közigazgatási feladatokat ellássa.

A választ Vajdaság Statútuma adja meg, mely szerint a tartományi forrásbevételeket tartományi kormányrendelettel és a Vajdaság AT finanszírozását szabályozó törvénnyel összhangban kell megállapítani.¹⁰ Mint már említettem, ez utóbbit e tanulmány megírásakor még nem fogadták el (még csak parlamenti eljárásba sem került). Vajdaság adók, illetékek beszédéséből, köz- és kereskedelmi kölcsönökből, hitelekből, vállalatokban való részesedéseiből, adományokból, költségvetési (kiegészítő) átutalásokból, valamint a tulajdonjogainak gyakorlásával valósít(hat) meg bevételt.¹¹ A Statútum azonban a taxatív felsoroláson túl nem részletezi, milyen adókat szedhet be a tartomány, milyen feltételek mellett adósodhat el, illetve adhat hitelt, mekkora a költségvetési transzfer és hogy mely bevételeket mely kiadások fedezésére kell biztosítani. Más szóval nem tesz különbséget a forrásbevételek és az egyéb közforrások között. E kérdésekre kellene, hogy a Vajdaság AT finanszírozását szabályozó törvény mielőbb választ adjon.

Az államháztartás rendszeréről szóló törvény viszonylag kimerítő felsorolást ad az autonóm tartományok költségvetését alkotó közforrásokról, melyek lehetnek adók és adójellegű bevételek (ilyen a tartomány területén megvalósult vállalati nyereségadókból, illetve személyi jövedelemadóból való részesedés, a tartományi adminisztratív illetékek), nem adójellegű bevételek (tartományi aktussal előírt szabálysértésekért járó pénzbírság), valamint a felhalmozási és tőkejellegű bevételek (például koncesszió, ingatlan és ingó dolgok bérbe-, illetve használatba adása, szolgáltatásnyújtás, kamat). Emellett a tartomány az ingó és ingatlan dolgok, árutartalékok, drágakövek, természeti kincsek értékesítésével, valamint eladósodással szintén forrásokhoz juthat.¹²

Habár első olvasatra az adóbevétel, illetve a többi hasonló közjogi teher tűnik a legfőbb és legbiztosabb forrásnak, a regionális államok tapasztalatai is azt bizonyítják, hogy nem az a lényeg, ki (pontosabban melyik hatalmi szint) szedi be az adókat, hanem hogy ki szabályozza azokat (például a tartomány beszedi az adókat a központ javára, de ez utóbbi dönt a további elosztásról). Szerbiában nincsenek tartományi adók, Vajdaság csak az állami adókból részesedhet. A köztársaság általános hatásköre, hogy szabályozza és biztosítja az adórendszert,¹³ automatikusan kizárja a többi hatalmi szint (tartomány és helyi önkormányzat) adókiadó jogkörét – mármint az Alkotmánybíróság Vajdaság hatásköreiről szóló elvi döntésének értelmében. E határozat szerint minden olyan társadalmi területen, amelyet az alkotmány 98. szakasza mint általános állami hatáskört nevesít, nem létezhet párhuzamosan tartományi szabályozó hatáskör (a 183. szakaszban). A tartomány csak végrehajthatja a törvényi rendelkezéseket, de nem hozhat tartományi törvényeket, se nem válthatja fel saját aktusaival az állami aktusokat – bár a jogforrás hierarchia elve nem nyilatkozik a tartományi és állami jogszabályok közötti viszonyokról (a tartományi aktusokat kivétel nélkül a törvénytől alacsonyabb rangú aktusokkal egyenlíti ki). Az Alkotmánybíróság figyelmen kívül hagyta az asszimetrikus decentralizáció teremtette körülményeket, melyek szerint a tartományon kívül eső területen az állam általános hatásköre érvényesül (Szerbia nem regionális állam, se nem osztották fel több tartományra); e szerint a tartományi hatáskör, legyen szó az adórendszer szabályozásáról, nem zárna ki (nem kellene, hogy kizárja) az államit, és *vice versa*. Természetesen e kérdés inkább elméleti, ugyanis a tartományi eredeti hatásköröket szabályozó 183. szakasszal összhangban az adórendszer nem tartományi érdekű ügy. Így maga az alkotmány zárja ki ezt a lehetőséget. A tartomány egyedüli eredeti adójellegű bevételei, melyről önállóan

⁶ A Szerb Köztársaság Alkotmánya, 184. szakasz 1. bekezdés

⁷ A Szerb Köztársaság Alkotmánya, 184. szakasz 2. bekezdés

⁸ Törvény a helyi önkormányzatok pénzeléséről, A Szerb Köztársaság Hivatalos Közlönye, 62/2006., 47/2011. és 93/2012. szám

⁹ <http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/9/Politika/1239272/Zakon+o+finansiranju+Vojvodine+u+2013..html> (2013.03.27.)

¹⁰ Vajdaság Autonóm Tartomány Statútuma, VAT Hivatalos Lapja, 17/2009. szám, 63. szakasz 2. bekezdés

¹¹ Vajdaság Autonóm Tartomány Statútuma, 63. szakasz 3. bekezdés

¹² Törvény az államháztartás rendszeréről, A Szerb Köztársaság Hivatalos Közlönye, 54/2009., 73/2010., 101/2010., 101/2011. és 93/2012. szám, 24. szakasz

¹³ A Szerb Köztársaság Alkotmánya, 97. szakasz 1. bekezdés 6) pont

dönthet a tartományi adminisztratív illetékek, melyeket a közigazgatási ügyekben, illetve tartományi szerveknél, szervezeteknél és szolgálatoknál foganatosított feladatok elvégzéséért fizettethet meg.¹⁴ Ez azonban nem valódi fiskális decentralizáció, hiszen az önkormányzatok is hasonlóképpen írhatnak elő saját illetéket Szerbiában; a tartományi adminisztratív illetékek léte ezért semmivel sem hangsúlyozza jobban a tartomány pénzügyi autonómiáját az önkormányzatok autonómiájánál. Más részről az *Európai Regionális Önkormányzati Karta* tervezete szerint, ha a nemzeti törvényhozás nem teszi lehetővé a régió (mi esetünkben tartomány) számára saját adók kivetését, az általános adókban való részesedés a régiók önálló eszközének minősül. (Pajvančić, 2009: 25)

Az önkormányzatok pénzeléséről szóló törvénnyel összhangban a helyi képviselő-testületek állapíthatják meg a vagyoadó bizonyos fajtáinak adókulcsát a vagyoadóról szóló törvény általa előírt legmagasabb adókulcs mértékéig.¹⁵ Ez a megosztott szabályozói hatáskör azonban nincs jelen a tartomány és az állam között. A szabályozó jogkör az adók tekintetében magába foglalja új, eddig nem létező ún. tartományi adók megteremtését (mint láthattuk, erre nincs meg az alkotmányos alap), valamint az állami adók adókulcsának szabályozását. Jelenleg Vajdaság fiskális autonómiája csak egy opcióra terjed ki, még pedig, hogy a beszedett állami adókból részesedhet.

Habár az asszimetrikus decentralizációt gyakran a jogegyenlőség és jogbiztonság elvére hivatkozva korlátozzák, a horizontális adókonkurencia lényege valójában a különböző adókulcsok előírása az egységesen létező adókra nézve. Míg az önkormányzatok teljes egészében részesülnek a területükön beszedett vagyoadóból, Vajdaság a területén beszedett vállalati nyereségadók 42,7%-át, illetve a jövedelemadó 18%-át kapja vissza.¹⁶ Habár ez a két százalékarány évek óta változatlan, volt rá példa, hogy a nyereségadóban való részesedés elérte az 50%-ot (2001-es költségvetés), vagy meg sem haladta a 28%-ot (2004-es költségvetés). Természetesen a százaléktól fontosabbak a nominális értékek. A vállalati nyereségadóból származó bevétel globálisan nőtt az elmúlt tíz évben, ezzel szemben a jövedelemadó mértéke változó volt. Habár Vajdaság adókból származó bevételei, összesítve, folyamatosan emelkedtek, az általános drágulás következtében nem valósíthatott meg lényeges többletbevételt.

Vajdaság adóbevételeinek legfőbb forrása az évente változó állami költségvetési törvény, az államháztartás rendszeréről szóló törvény pedig a tartományi bevételek viszonylag állandó keretét adta éveken keresztül.¹⁷ Habár a Tartományi Képviselőháznak alkotmányos joga törvénymódosítási indítványokat benyújtani, akár a költségvetési, akár más pénzügyi (pl. adó-) törvényre is, maguk a törvények nem írják elő Vajdaság konzultációs jogát e törvények előkészítésekor, illetve elfogadásakor. Habár a bevételeiről döntenek, amely az alkotmány garantálta autonómia megvalósulásának feltétele, az állam nem vonja be közvetlenül a döntési folyamatokba. Az alkotmányozás során több javaslat született e kérdés rendezésére, például szó volt a területi egységek felfüggesztő vétőjogáról, illetve a kétharmados többség bevezetéséről a pénzügyi törvények elfogadásához. (Vukadinović & Samardžić, 2005:16) Mint láthattuk, mindezek a próbálkozások végül eredménytelenek maradtak.

A Velencei Bizottság szerbiai alkotmányról alkotott véleményében hangsúlyozta, hogy a pénzügyi autonómia alkotmányos intézménye igen gyenge lábakon áll, különösen, hogy nem dönthető el egyértelműen a tartomány adókiadó jogköre. Nem tartja jó megoldásnak a financiaális kérdések törvénnyel való rendezését sem, illetve furcsállja az alkotmányban rögzített 7%-os költségvetési „garanciát”.¹⁸ Ez utóbbi azonban külön elemzést kíván.

3. Az alkotmányos garancia értelmezése: az a bizonyos 7%

„Vajdaság Autonóm Tartomány költségvetése a Szerb Köztársaság költségvetésének legalább 7%-át teszi ki, azzal, hogy ebből a 7%-ból 3%-ot a nagymunkálatok finanszírozására kell fordítani.”¹⁹ Az alkotmányozó célját e rendelkezéssel két szempontból vizsgálhatjuk: egyrészt biztosítja Vajdaság mindenkori költségvetésének minimumát arra az esetre, ha egyéb bevételei nem fedik a feladatainak elvégzésére szolgáló

¹⁴ Tartományi képviselőházi rendelet a tartományi adminisztratív illetékekről, VAT Hivatalos Lapja, 20/2009., 03/2011. szám, 2. szakasz

¹⁵ Törvény a helyi önkormányzatok pénzeléséről, 8. szakasz

¹⁶ Törvény a Szerb Köztársaság 2013. évi költségvetéséről, A Szerb Köztársaság Hivatalos Közlönye, 114/2012. szám, 8. szakasz

¹⁷ Az államháztartás rendszeréről szóló törvény 2012-es módosítása ellen a Vajdasági Magyar Szövetség parlamenti frakciója módosítási indítványt nyújtott be, mert nem szolgálta a vajdasági érdekeket.

¹⁸ Joggal a Demokráciáért Európai Bizottsága (Velencei Bizottság) 405/2006. sz. véleménye Szerbia alkotmányáról, Strasbourg, 2007. március 19.

¹⁹ A Szerb Köztársaság Alkotmánya, 184. szakasz 4. bekezdés

kiadásokat, másrésztől korlátozza a pénzügyi lehetőségeket is, hiszen a régi jó szokásokhoz híven, ha elég csak 7%-ot adni a költségvetésből, miért garantálnának többet. Valójában ez a rendelkezés éppen annyira szolgálja, mint amennyire gátolja a tartományi pénzügyi autonómiát. A problémák azonban rendszerint a különböző értelmezésekből erednek, habár első olvasatra egyértelműnek tűnhet, hogy minek a 7%-áról beszélünk (az egész költségvetés 7%-áról). A politikai kompromisszumok azonban a költségvetés fogalmát hol szűkítik, hol bővítik, ezért a költségvetés elméleti 7%-a általában kevesebb a gyakorlatban, mint kellene.

A Szerbiai Statisztikai Intézet 2010-ben végezte el először a bruttó hazai össztermék regionalizációját a gazdasági alanyok által hozzáadott értékek szétosztása elvén a munkahelyek szerint (tehát, az a hely szerint, ahol az értéket teremtették, és nem ahol a gazdasági alanyt bejegyezték). A 2010-es adatok szerint a belgrádi régió a szerbiai GDP 40%-át, Vajdaság 26%-át, Sumadia és Nyugat-Szerbia 19,5%-át, míg Dél- és Kelet-Szerbia 14,5%-át adta.²⁰ Habár ezen adatok szerint a vajdasági részvétel messze elmarad a sokak által felbecsült 35%-tól, kétségtelenül többet ad hozzá az állami költségvetéshez, mint amennyit a garantált 7%-kal visszakap.²¹

A Szerb Köztársaság költségvetése a tervezett bevételek és egyéb jövedelmek, valamint a tervezett kiadások összessége, két egymástól különálló számlán szervezve. Egyik számla a nem anyagi vagyont értékesítésével megvalósított bevételeket, illetve a nem anyagi vagyont megszerzését szolgáló kiadásokat tartalmazza, míg másik a pénzelésre vonatkozik.²² Valójában két értelmezés lehetséges: vagy a költségvetés bevételi vagy annak kiadási oldalát tekintik alapul. Az államháztartás rendszeréről szóló törvény 2010-es módosításával a törvényhozó a bevételi oldalt preferálta, tehát a nem anyagi vagyont értékesítéséből származó bevételekből számolta ki a Vajdaságnak járó részt.²³ A 2012-es módosítás értelmében azonban azokban az esetekben, amikor a helyi hatalmak (a mi esetünkben tartományi hatalom) költségvetését relatív módon, azaz a Szerb Köztársaság költségvetésének bizonyos százalékában állapítják meg, az alapot az adójellegű bevételekből pénzelt kiadások képezik.²⁴ Habár az alkotmány 2006-ban vezette be a 7%-ra vonatkozó rendelkezést, az mind a mai napig nem került bele az államháztartás rendszeréről szóló törvénybe. A tartományi költségvetést szabályozó specifikus szabályok hiányában ezért kénytelenek vagyunk a helyi hatalmakra vonatkozó rendelkezéseket alkalmazni. A 2012-es módosítás ennek tükrében tehát azt jelenti, hogy lehetőség nyílt a tartománynak járó eszközök csökkentésére oly módon, hogy csak egy bizonyos bevételfajta egy részét veszik alapul a 7% kiszámításakor.²⁵

Amennyiben a fentiek alapján elemezzük a Szerb Köztársaság 2013. évi költségvetését, nem éppen koherens számokat kapunk, már ami az alkotmányos garanciát illeti. 2013-ban Vajdaság a szerbiai költségvetés 965,7 milliárd dináros tervezett bevételének 7%-a helyett (amely az említett törvénymódosítás előtt járt volna), csupán az adójellegű bevételeket fedező kiadások 7%-ából részesült, ami azonban „csak” 837,1 milliárd dinár volt. Habár 2012-ben megtartott köztársasági parlamenti választások során kormányváltásra került sor, melynek következtében ma az állami és a tartományi kormányzat politikai vezetése összetételében lényegesen eltér, a 7% 2013-as értelmezése nem az új politikai színtér eredménye. Ugyanis még a Demokrata Párt kormányzása alatt sem alkalmazták a 7%-os garanciát minden fenntartás nélkül. Például a 2012-es költségvetés tervezésekor Vajdaságnak az adó- és nem adójellegű bevételek (nem pedig a nem anyagi vagyont értékesítéséből származó összbevétel, ahogyan azt a törvény előírja) 7%-át szánták, amelyhez a 824,5 milliárd helyett 750 milliárd dinár szolgáltatta az elszámolási alapot.²⁶ Igaz az összegek nominálisan 2013-ban 2012-höz képest növekedtek, valójában továbbra is alkotmányellenes az eszközök elosztása.

²⁰ Köztársasági Statisztikai Intézet, A Szerb Köztársaság statisztikai évkönyve, 6. fejezet a nemzeti számlákról, 100. o. webrzs.stat.gov.rs/WebSite/repository/.../06_Nacionalni_racuni.pdf (2013.03.30.)

²¹ „... az autonómia ellenzői, tehát akik elvitatják az autonómia gazdasági okait, a „nemzeti erők szerbiai szintű egyesítését” emelik ki. Azaz egyik argumentumuk éppen az állami fejlesztési politika eszközeinek mind szélesebb területen történő koncentrációjának szükségessége az agráriumban, sőt, emellett kiemelik, hogy mivel az agrárköltségvetés az Európai Unió szíve, egy ennyire erőteljes tőkekoncentrációval a mezőgazdaság világpiacán is fenn lehet maradni.” (Vukadinović & Samardžić, 2005: 56)

²² Törvény az államháztartás rendszeréről, 2. szakasz 1. bekezdés 23) pont

²³ Törvény az államháztartás rendszeréről, A Szerb Köztársaság Hivatalos Közlönyének 73/2010. számában megjelent módosítás, 5. szakasz 4. bekezdés

²⁴ Törvény az államháztartás rendszeréről, A Szerb Köztársaság Hivatalos Közlönye, 54/2009., 73/2010., 101/2010., 101/2011. és 93/2012. szám, 5. szakasz 4. bekezdés

²⁵ <http://www.pasztorbalint.rs/index.php/start/show/2306/hu> (2013.03.27.)

²⁶ http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2012&mm=11&dd=22&nav_category=11&nav_id=662306 (2013.03.27.)

Habár jelen tanulmány inkább jogi, mintsem közgazdasági szempontok szerint mutatja be a tartományi pénzügyi autonómiát, szükséges a tartományi költségvetés tételes bemutatása, még ha csak kivonatossan is. A Szerb Köztársaság 2013. évi költségvetéséről szóló törvény értelmében Vajdaság költségvetésébe tartozik a tartomány területén megvalósított jövedelem- és nyereségadó már fentiekben ismertetett százaléka, de emellett a Szerb Köztársaság költségvetési transzfereket juttat az átruházott hatáskörök pénzelésére a tartományi hatásköri törvénnyel összhangban, a tartomány területén oktatásban foglalkoztatottak fizetésére (célirányos transzferek), a helyi önkormányzatok részére az önkormányzatok pénzeléséről szóló törvénnyel összhangban (célirányos és nem célirányos transzferek), illetve a Kormány által meghatározott projektek finanszírozására (célirányos nagytranszferek).²⁷ Ez utóbbit a Vajdaság területén lévő nagyberuházásokra és az építőipar rendkívüli támogatási programja keretein belül megvalósítandó projektekre fordítják – a 2013-as költségvetési törvény szerint.²⁸

A tartományi nagyberuházások a Tartományi Nagyberuházási Alapon keresztül valósulnak meg, mely az alkotmány által meghatározott hétszázalékos tartományi költségvetés három százalékával gazdálkodik.²⁹ Ezek a projektek oktatási létesítmények, hidak, utak, klinikai és sport központok építésére, helyi infrastruktúrák fejlesztésére vonatkoznak.³⁰ A tartományi és állami költségvetés közötti nem precízen szabályozott viszony azonban közvetlenül érinti a nagyberuházásokra szánt összegek mértékét, kifizetésük és a hozzájuk kapcsolódó programok realizálásának ütemét is. Bátran kijelenthetjük, hogy az egyébként is nehezen átlátható tartományi pénzelési rendszerben a nagyberuházások finanszírozása a legkevésbé nyomon követhető. Amellett, hogy az alkotmány a tartományi költségvetés háromhatedében határozta meg a nagyberuházásokra szánt összegek minimumát, a tartományi költségvetési határozat is mutatja, hogy a Nagyberuházási Alap jóval több eszközt kap. Ennek oka, hogy a Nemzeti Befektetési Terv vajdasági projektjei is ezen az alapon keresztül valósulnak meg, és a különböző minisztériumok, minisztérium kötelekébe tartozó államigazgatási szervek költségvetési eszközeit mint transzfer eszközöket használja fel (például a bajmoki határátkelő kiépítése a Vámhatóságnak szánt költségvetési eszközökön belül); de idesorolhatóak a hiteltérítésekkel származó bevételi források is (például a Vajdasági Fejlesztési Bank kibocsátott kötvényeinek köztársaság általi felvásárlása). Habár első olvasatra ez kielégítőnek tűnhet, a tartományi pénzügyi autonómia intézményét teljesen lerombolja. Vajdaság ezáltal, ugyanis, nem dönthet önállóan az eszközök felhasználásáról, csak a forrásbevételeinek a sorsáról. A 2012-es évi köztársasági költségvetési törvényben az állam 4 milliárd dinárt garantált a Nagyberuházási Alapnak közvetlenül infrastrukturális beruházások kivitelezésére, melyek felhasználási céljáról a tartományi autonómiával dönthetett. Ez a rendelkezés az idei évi költségvetésből már kimaradt. Ami a decentralizációt még inkább sújtja, hogy szintén a 2013-as évtől a Vajdaság területén megkezdett projektekre szánt költségvetési eszközökre, valamint azok kifizetésének ütemére a Nemzeti Fejlesztési Tervvel megbízott miniszter ad utasítást.³¹ A Kormány ezt azzal indokolta, hogy amíg Vajdaság veszteségeit a szerbiai költségvetésből szánálják, addig a Kormány megtartja magának a jogot, hogy egyedülként döntsön a tartományi pénzügyeiről.³²

Mindezek ismeretében joggal tesszük fel a kérdést, hogy akkor mi képezi valójában a tartományi költségvetést, és mekkora összegekről is beszélünk. 2013-ban a fentiek ismeretében a tartományi költségvetés bevételi oldala 72 milliárd dinár, mely elsősorban 14,7 milliárd dinár adójellegű bevételből (már említettük, hogy ezek forrásbevételeknek minősülnek), a köztársasági költségvetésből érkező 51,7 milliárd dinári transzferből, a vagyonszolgáltatásból és szolgáltatásnyújtásból eredő 5,1 milliárd dinárból tevődik össze, de még ide kell sorolni a tartományi belső eladósodásából, illetve anyagi vagyona értékeseítéséből származó 7,8 milliárd dinárt is mint pénzelési eszközt³³ (érdekesség, hogy a közadósági törvény az államháztartási rendszerről szóló törvényhez hasonlóan tartományt a helyi hatalomhoz sorolja, amely a tartományi autonómia „kiskorúsításának” egy újabb példája). Ez utóbbi összeg a Vajdaság nevében a Tartományi Kormány által kibocsátott hétmilliárd dinár értékű kötvényre vonatkozik, amelyből a biztosított és nem biztosított letétek értéke, valamint a Vajdasági Fejlesztési Bank eszközoldalának értéke közötti

²⁷ Törvény a Szerb Köztársaság 2013. évi költségvetéséről, 6. szakasz

²⁸ E kormányprogram célja, hogy a gazdasági válságban olyan közérdekű építkezési projekteket valósítsanak meg, melyek során a hazai vállalatokat, illetve a hazai termékeket részesítik előnyben.

²⁹ A Szerb Köztársaság Alkotmánya, 184. szakasz 3. bekezdés

³⁰ A megvalósított, illetve a még folyamatban lévő projektekért lásd a Nagyberuházási Alap honlapját, www.fkuapv.org (2013.03.28.)

³¹ Törvény a Szerb Köztársaság 2013. évi költségvetéséről, 23. szakasz 3-4. bekezdés

³² <http://www.passtorbalint.rs/index.php/start/show/2370/sr> (2013.03.27.)

³³ Tartományi képviselőházi rendelet a Vajdaság Autonóm Tartomány 2013. évi költségvetéséről, VAT Hivatalos Lapja, 39/2012. szám

különbség egy részét térítik meg, melyet az utódbank vesz át.³⁴ Habár a témához csak közvetve csatlakozik, fontos megemlíteni, hogy amennyiben a Szerb Köztársaság mint részvényes pénzügyi intervenciója szükséges a Vajdasági Fejlesztési Bank konszolidációjára vagy az e banknál biztosított letétek kifizetésére, a tartománynak járó adóbevételek kifizetése a pénzügyi intervenció mértékével csökken.³⁵ Ebben az esetben azonban felvetődik a kérdés, hogy az adóbevételek mennyire számíthatnak forrásbevételnek, ha az állam ilyen szinten korlátozhatja azok kifizetését. A Vajdasági Fejlesztési Bank, a Tartományi Kormány, a Szerb Köztársaság és a már említett Tartományi Nagyberuházási Alap részvénytársasága, melyet a tartományi infrastrukturális és egyéb nagyprojektjei pénzügyi háttérének biztosítása céljából hoztak létre, egyébként, április 8-án véglegesen megszűnik, vagyona pedig az újonnan létrejött Vajdasági Fejlesztési Alap, illetve az állam által kiválasztott, legjobb feltételeket kínáló bank osztja majd. A 7 milliárd dinár értékű kötvény felvásárlása és az 51,7 milliárd dinárnyi költségvetési transzfer együttesen adja a 837,1 milliárd dináros alap (tehát az adójellegű bevételeket fedező kiadások) 7%-át, azaz a tartományi költségvetés alkotmányos minimumát. Amennyiben az elszámolási alapot a parlamenti ellenzék által is követelt nem anyagi vagyon értékesítéséből származó bevételek alapján határozták volna meg, akkor az a bizonyos 7% megközelítőleg 10 milliárd dinárral érne többet.

4. Vajdaság valós és vélt vagyona

Egy régió gazdasági alapját két kulcsfontosságú elem, a bevételei és a vagyona határozzák meg. Vajdaság Autonóm Tartomány bevételeiről már szó volt, azonban a tartományi vagyon is kétségtelenül a pénzügyi autonómia megvalósulásának egyik záloga, ugyanis a bevételek és a vagyon egymást kiegészítve adják meg a tartomány tevékenységének megfelelő finansziális háttérét.

A vagyon a jogi személy anyagi jellegű, más szóval pénzben kifejezhető szubjektív jogainak összessége, elsősorban a tulajdon- és dologi jogok, kötelmi jellegű vagy közbevételekből származó követelések, patentból, licencből, ipari tulajdonból vagy éppen értékpapírokból eredő jogok, esetleg befektetések együttese. Tehát, ha Vajdaság vagyona vizsgáljuk, tulajdonképpen mindezek jogi szabályozását kellene áttekinteni, azonban a következőkben különös gondot csak a tulajdon- és dologi jogok tartományi vonatkozásaira fordítunk.

E tanulmány ez idáig nem használt történeti, illetve összehasonlító módszereket. A pénzügyi autonómia intézménye jelen formájában az alkotmány 2006-os meghozatalával nyert új értelmet, előtte csak a rendszerváltást megelőző időszakban rendelkezett a tartomány bármilyen önállósággal. A vagyoni kérdések szempontjából azonban érdemes áttekinteni az elmúlt félévszázad eseményeit, ugyanis mindazok determinálják a mai, jogi szempontból még mindig nem kielégítő helyzetet. Mint ahogyan a költségvetés, a bevételek vonatkozásában is tapasztaljuk, Vajdaság mostohagyerek státusa gyakran a nem precíz, nem egységes és nem megoldás-orientált szabályozás eredménye. A tartományi vagyon esetében is hasonló konklúzió vonható le.

A tartományi vagyon intézményének keletkezése Szerbiában a tartományi jogalanyiség megszületéséhez köthető. A Jugoszláv Szövetségi Népköztársaság 1946-os alkotmánya óta beszélhetünk Vajdaságról mint jogi személyről, melynek vagyonáról még nem esik említés ebben az aktusban, különösen, hogy a tartományi vagyon akkori formájában még „össznépinek” minősült.³⁶ A társadalmi tulajdon megjelenése azonban már a tartomány vagyonának megjelenését is jelentette, amelyet annak rendeltetése és természete alapján Vajdaság a törvénnyel összhangban használhatott.³⁷ Mivel az 1974-es alkotmány az autonóm tartományokat államalkotó tényezőkké tette, várható volt, hogy azok vagyoni helyzete is megoldódik, amikor is a tartomány már minden területén lévő vagyoni jog hordozójává vált. Ezt szüntette meg az 1990-es rendszerváltást hirdető Szerb Köztársaság alkotmánya, hiszen meghozatalától kezdve egészen napjainkig az állami tulajdon dominál. (Šogorov, 2012:149-150) A rendszerváltásnak tulajdonjogi szempontból, tehát, két jelentősége volt: egyrészt bevezette a magántulajdon intézményének demokratikus felfogását az alkotmányos rendbe, másrészt pedig állami (illetve akkor még létező társadalmi) tulajdonná tette a tartományi és

³⁴ Tartományi képviselőházi rendelet az eladósodási folyamat megindításáról és lefolytatásának módjáról hosszú távú értékpapírok kibocsátásával, VAT Hivatalos Lapja, 4/2013. szám

³⁵ Törvény a Szerb Köztársaság 2013. évi költségvetéséről, 21. szakasz 2. bekezdés

³⁶ A Jugoszláv Szövetségi Népköztársaság Alkotmánya, A Jugoszláv Szövetségi Népköztársaság Hivatalos Lapja, 10/1946. sz., 14. szakasz 1. bekezdés

³⁷ A Jugoszláv Szocialista Szövetségi Köztársaság Alkotmánya, A Jugoszláv Szocialista Szövetségi Köztársaság Hivatalos Lapja, XIX/14/1963. sz.

önkormányzati vagyont. Habár az így keletkezett új köztulajdonon a tartománynak használati joga lehetett,³⁸ a tulajdonjogból származó rendelkezési jogosultságok ebben az esetben már elmaradtak. A természeti kincsek, a tartomány, illetve a tartományi alapítású közszolgálatok által (valaha) megszerzett javak mind-mind a Szerb Köztársaság tulajdonává váltak, azzal, hogy a közhasználatú dolgokon használati jog vagy koncesszió volt szerzhető.³⁹ A központosítás különösen tetten érhető a valaha még tartományi tulajdonban lévő ingatlanok használatát illetően, melyekről a Szerb Köztársaság Kormánya döntött, illetve a tartományi illetékes szerv a köztársasági Vagyonjogi Igazgatóság beleegyezésével, ha az ingatlanok további bérbe- vagy használatba adásáról volt szó.⁴⁰ Nem kevés ingatlanról beszélünk, hiszen a tartományi kormányzat épületein túl a tartományi alapítású közvállalatok, közszolgálatok ingatlanjait, a Vajdaság területén található hidakat, utakat is ide kell sorolni. Ezért aztán különösen nagy csapás volt a 1990-es alkotmányt követő törvényi szabályozás, mely kimondta, hogy a tartományi hatáskörök gyakorlását nem közvetlenül szolgáló ingatlanokat a köztársasági Kormány „elveheti”, ideértve a már fentiekben felsorolt egyéb ingatlanokat is.⁴¹ Hogyan nézett ki ez a kisémmizés a gyakorlatban? Ezt követően már nem beszélhettünk tartományi tulajdonról, csak a tartomány által használt eszközökről. A tartomány által használt, állami tulajdonban lévő ingatlanok felett az állam rendelkezett, azokat szabadon értékesíthette, továbbadhatta. Nem volt szükség semmilyen tartományi jóváhagyásra vagy konzultációra. Habár a jogi háttér módosulása jelentős következményekkel járt, egy külső szemlélő számára nem volt észrevehető, ugyanis az állami tulajdonná vált ingatlanokat a tartományi szervek továbbra is a folytonosság elvén használhatták. Lényegi változás valójában ezen ingatlanok tulajdonlapján történt, hiszen a tulajdonosnak Vajdaság helyett a Szerb Köztársaság volt bejegyezve. A valós viszonyok bemutatásához elengedhetetlen volna a magánosítási folyamatok, illetve a társadalmi tulajdon transzformációjának regionális szempontok alapján történő részletes vizsgálata, de mindezen hatások elemzése már túlmutatna jelen tanulmány keretein. Fontos azonban megjegyezni, hogy a múlt század derekán végrehajtott agrárreformok következtében kisajátított és társadalmi tulajdonná alakított mezőgazdasági földek 1992-ben állami tulajdonná váltak.⁴² Mivel a mezőgazdasági földek legnagyobb része Vajdaság területén helyezkedik el (illetve a tartományi gazdasági tevékenység központi helyét foglalja el ez az iparág), vitathatatlan, hogy e jogi lépéssel a tartomány, illetve a területén található vállalatok és szövetkezetek vagyonjogi viszonyai sérültek leginkább. Ennek közvetlen következménye volt ugyanis a rendelkezési jogok csorbulása és az illetékes köztársasági minisztérium kizárólagos döntéshozatali jogának megalapozása. Mindezek ismeretében, tehát, nagyon aktuális volt, különösen a 2006-os alkotmány meghozatala után, egy új, idevágó jogszabály kidolgozása. Ahogyan azonban a tartomány pénzeléséről szóló törvény, úgy a tartományi vagyont szabályozó törvény is sokáig várat(ott) magára.

A 2006-os alkotmány állami vagyronról szóló rendelkezése értelmében az autonóm tartomány és a helyi önkormányzatok vagyonát, annak használatát, valamint a velük való rendelkezést külön törvénynek kellene szabályoznia.⁴³ Emellett a tartományi autonómia mértékét szintén megkérdőjelezi az az alkotmányos rendelkezés, mely szerint a tartományi vagyon igazgatása is csak a törvény által előírt módon történhet.⁴⁴ Ebben az esetben a külön törvény a köztulajdonról szóló törvény, amely azonban korántsem felel meg minden elvárásnak. Miközben a legfontosabb, a tartományi tulajdon intézményének visszaállítása megtörtént, ugyanis a köztulajdon fogalmát a Szerb Köztársaság, az autonóm tartomány és a helyi önkormányzatok tulajdonjoga együttesen adja,⁴⁵ addig a gyakorlatban nehézkesen realizálódó törvény csak részben szolgálja a tartományi érdekeket. Amellett, hogy maga az alkotmány zárja ki a tartomány tulajdonjogának lehetőségét az akár a területén található természeti kincsek és közérdekű dolgok (pl. természetvédelmi övezet, mezőgazdasági földterületek, erdők, kulturális értékek) vonatkozásában,⁴⁶ a közhasználatú dolgok, mint az utak, terek, utcák, határátkelők, hidak és alagutak a törvény értelmében

³⁸ Bővebben lásd a Szerb Köztársaság Alkotmányának (A Szerb Köztársaság Hivatalos Közlönye, 1/90. sz.) gazdasági és szociális berendezésre vonatkozó fejezetét.

³⁹ Törvény a Szerb Köztársaság tulajdonában lévő eszközökről, A Szerb Köztársaság Hivatalos Közlönye, 53/95., 3/96. - jav., 54/96., 32/97. és 101/2005. – más című törvény, 1-2. szakasz

⁴⁰ Törvény a Szerb Köztársaság tulajdonában lévő eszközökről, 8. szakasz

⁴¹ Törvény a Szerb Köztársaság tulajdonában lévő eszközökről, 8b. szakasz

⁴² Lásd a mezőgazdasági földterületen fennálló társadalmi tulajdon más tulajdonformákba való átalakításáról szóló törvényt, A Szerb Köztársaság Hivatalos Közlönye, 49/92., 54/96. és 62/2006. – más című törvény

⁴³ A Szerb Köztársaság Alkotmánya, 87. szakasz 4. bekezdés

⁴⁴ A Szerb Köztársaság Alkotmánya, 184. szakasz 4. bekezdés

⁴⁵ Törvény a köztulajdonról, A Szerb Köztársaság Hivatalos Közlönye, 72/2011. sz. 2. szakasz

⁴⁶ „A természeti kincsek, a törvénnyel közérdekűvé nyilvánított javak és a Szerb Köztársaság szervei részéről használt vagyon állami tulajdon képeznek. Állami tulajdonban lehetnek más tárgyak és jogok is, a törvénnyel összhangban.” A Szerb Köztársaság Alkotmánya, 87. szakasz 1. bekezdés

továbbra is köztársasági tulajdonban maradtak. Egyedüli kivételt képeznek a másodrangú állami utak Vajdaság területén, melyek tartományi tulajdonná váltak.⁴⁷ Felmerül a kérdés, hogy a köztulajdonról szóló törvénnyel mi változott, illetve milyen új lehetőségei vannak a tartománynak, hogy ne csak használója, de tulajdonosa legyen a területén található ingó és ingatlan vagyonnak.

Köztulajdonnak minősülnek a természeti kincsek, közérdekű és közhasználatú dolgok és a tartományi szervek, illetve tartományi alapítású szervezetek által használt dolgok. Az első három kategória, mint láthattuk, teljes egészében köztársasági tulajdonban maradt, kivétel, hogy Vajdaság részesülhet a területén lévő természeti kincsek használatából származó bevételekből, illetve a fent említett másodrangú utak tulajdonosává válhat. Komoly következményekkel jár, hogy a mezőgazdasági földterületek, melyek legnagyobb százaléka a tartomány területén található, továbbra is a központi hatalom fennhatóságába esik. Ezért is okozott nagy felháborodást a szerbiai Kormány és az Egyesült Arab Emírségek közötti kétoldalú megállapodás több tönkrement állami mezőgazdasági termelészövetkezet vagyonának felvásárlásáról, amely következtében, többek között, Szerbia és az Emírségek társtulajdonosokká válnak 20:80 százalékos arányban. Ez azt jelenti, hogy a termelészövetkezetek bérleményei, illetve a birtokában álló mezőgazdasági területek 80%-a felett külföldi jogi személy gazdálkodhat. Habár minden bizonnyal e befektetésnek fontos anyagi vonzata van, a Vajdaság területének jövőjéről való megbeszélésekből kihagyták a tartományi szerveket.⁴⁸ Ez is bizonyítja, hogy a köztulajdon intézményén van még mit módosítani a teljes pénzügyi autonómia elérése céljából. Ami azonban az eddig állami tulajdonban lévő eszközök tartós használatát illeti, a törvény lehetőséget ad, hogy a tartomány váljon ezen eszközök egyedüli tulajdonosává.

Összesen 1254 ha 56 a és 79 m² beépített és még üresen álló építkezési terület vált államiból tartományi tulajdonná a tervezési és építési törvénnyel összhangban. Az illetékes tartományi szervek, emellett, összeállították mindazoknak az objektumoknak a listáját, melyek tekintetében Vajdaság kezdeményezheti a tulajdonjogok átírását. Ide hét, a tartományi és állami szervek munkáját szolgáló, illetve hat egyéb jellegű létesítmény, négy protokoll épület, négy, a volt jugoszláv tagköztársaságok területén álló pihenőhely, 26 lakás, 1.811,4 km másodrangú állami út, valamint 327 km csatornahálózat tartozik. A törvény értelmében azonban a tartomány tulajdonává válik 239 tartományi alapítású intézmény által használt ingatlan és a Nagyberuházási Alap által pénzelt, 13,7 milliárd dinár értékű épület is. Érdekes, hogy a lista folyamatosan bővül. Például az összeírás során kiderült, hogy két általános iskola is tartományi alapítású, habár erre a mai jogi feltételek mellett nem lenne lehetőség. E tanulmány megírásáig 232 kérelmet adtak át (56 lakás, reprezentációs és ügyviteli épület, 111 oktatási intézmény, 6 művelődési intézmény és 57 egészségügyi intézmény tárgyában) a Köztársasági Vagyonjogi Igazgatóságnak, hogy a törvénnyel összhangban kiadja a köztulajdon bejegyzését szolgáló igazolást, amely alapján a Földhivatal illetékes kirendeltsége bejegyzés a tulajdonos változását. Az első olvasatra egyszerű folyamat azonban hátráltatja, hogy sok tartományi alapítású intézmény még az előző, 1996-os a Szerb Köztársaság tulajdonában lévő eszközökről szóló törvényben foglalt kötelezettségének sem tett eleget, ezért a Köztársasági Vagyonjogi Igazgatóság nem rendelkezik róluk megfelelő adatokkal. A másik gond az igazgatóság leterheltsége. Habár ezt a tartomány úgy orvosolja, hogy a kérelem mellé, a munkát gyorsítandó, csatolja az intézmény és a használatában lévő létesítmények adatlapjának másolatát, sokszor maguk az intézmények utasítják el az együttműködést. Ennek valószínűleg az az oka, hogy az elmúlt évtizedek során több melléképület keletkezett, melyek használata, bérbeadása körül vitás jogviszonyok állnak fenn. Pedig valójában a használati jog továbbra is az addig használóként bejegyzett tartományi alapítású intézményé marad. Szintén érdekes kérdést vet fel az elkobzott, kisajátított vagyon visszaszámaztatása, hiszen előfordulhat, hogy az államiból tartományivá transzformálódó tulajdonra valaki visszaszámaztatási kérelmet nyújtott be. Valójában ezért is szükséges a Köztársasági Vagyonjogi Igazgatóság igazolása, mely már a Restitúciós Igazgatóság igazolását is tartalmazza, hogy a leendő tartományi tulajdonra senki sem tart igényt. A 232 kérelemre eddig 148 igazolás érkezett be, melyek alapján 83 tulajdon bejegyzési határozat született. 21 esetben elutasították a bejegyzést, de a másodfokú eljárás után 5 ügyben elfogadták a fellebbezést. Mindezen számok után, összegzésként elmondható, hogy immáron törvényesen és teljes jogúan tartományi köztulajdonnak minősül 25 egészségügyi, 4 művelődési, 34 oktatási intézmény, 10 lakás, 5 adminisztrációs és 2 protokoll épület.⁴⁹

⁴⁷ Törvény a köztulajdonról, 10. szakasz 7. bekezdés

⁴⁸ <http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/13/Ekonomija/1246570/Emirati+ula%C5%BEu+u+srpsku+poljoprivredu.html> (2013.03.29.)

⁴⁹ Az adatok a Tartományi Szervek Közös Ügyeivel Megbízott Hivatalának belső információi, és a 2013. március 18-ai állapotot tükrözik.

A fenti létesítmények lajstromát a tartomány állította össze azon tevékenységei alapján, melyeket a hatásköri törvény alapján végez. A bányászat, energiagazdaság, gazdasági rendezvények és vásárcsarnokok, a köztájékoztatás, tudomány és technológiai fejlesztés, illetve kulturális emlékek védelmének vonatkozásában külön kormányrendelet kell, hogy az átírási létesítményeket meghatározza.⁵⁰ A féléves határidő azonban nem bizonyult elegendőnek, ezért mind a mai napig bizonyos ingatlanok tulajdonjoga, melyek e területek valamelyikébe tartoznak, nem tisztázottak. E probléma egyébként az Újvidéki Vásárcsarnok kapcsán került a széles nyilvánosság elé, melynek vezetőségét, bizonyos vélemények szerint, törvényellenesen váltottak le éppen a vásárcsarnok részvényein fennálló tulajdonviszonyok bejegyzésének elmaradása miatt.⁵¹ Ebbe a kategóriába sorolhatók azonban még a Vajdasági Rádió és Televízió, a Pétervárad Vár, a kevevári bánya, a gázelosztó hálózat és bizonyos tudományos intézetek. Amennyiben ezek tulajdonviszonyainak rendezésére is sor kerül, minden bizonnyal a Kormány késlekedése több jogi, de egyben politikai bonyodalmat is maga után von. A lehetséges konfliktusok forrása azonban még itt nem zárul le.

A törvény szerint Vajdaságnak három év áll rendelkezésére a bejegyzési kérelmek benyújtásához. Ebből már másfél év eltelt, és a fentiekben már vázolt problémák miatt is várhatóan a maradék idő nem lesz elég minden feladat határidőn belüli teljesítéséhez. Amennyiben letelik a három év, az illetékes földhivatali kirendeltség hivatalból a Szerb Köztársaság tulajdonaként jegyzi be az ingatlant, de nem törli a tartomány használati jogát. Ha tíz éven belül sem nyújtják be a bejegyzési kérelmet, a használati jogot is törlik.⁵² A törvényi rendelkezésnek azonban két értelmezése áll fenn: egyik, hogy a tartományi tulajdon bejegyzése akár tíz éves időtartamra is kinyújtható, a másik viszont, hogy a bejegyzési kérelmeket három éven belül be kell nyújtani, csak a használati jog mint olyan élvez törvényi védelmet még a következő hét évben. E dilemma eldöntése a pénzügyminisztérium feladata lesz. Figyelembe véve a fenti számokat, hogy még 27 másodrangú állami út és a teljes csatornahálózat bejegyzésre vár, a határidők nem tűnnek hosszúnak. Különösen, hogy több értelmezési kérdés is felvetődik, például hogy a csatornahálózaton fennálló tulajdon bejegyzése magába foglalja-e a működtetésükhöz elengedhetetlen vízügyi létesítményeket vagy pedig mi lesz azoknak az állami utaknak a sorsa, melyeket egy egyszerű kormányrendelettel egyik kategóriából a másikba sorolnak.

5. Zárógondolatok

Kétségtelen, hogy az elmúlt szűk egy évtizedben a tartományi pénzügyi viszonyokat szabályozó rendelkezések lényeges változásokon mentek keresztül. Amellett, hogy a pénzügyi autonómia intézménye alkotmányos kategória lett, a tartományi tulajdon újra megjelent a legfőbb jogforrásban. Mindazonáltal, ahogyan a gyakorlatban már megszokhattuk, az alkotmányos garanciák csak abban az esetben szolgálják a tartomány érdekeit, ha az azokat implementáló alacsonyabb rangú jogi normák egymással konzisztensek, egységesen értelmezhetőek és átláthatóak.

A fentiek ismeretében elmondható, hogy a tartományi költségvetés kérdésének rendezésére mielőbb meg kell hozni a tartomány pénzeléséről szóló törvényt, mely azonban elsőbbséget kell, hogy élvezzen az államháztartás rendszeréről szóló törvénnyel szemben. Amennyiben ez utóbbi akár évente változtathatja az elszámolási alapot, amennyiben a költségvetési törvények megszüntethetnek, illetve újragondolhatnak bizonyos, az autonómiát biztosító költségvetési tételeket, addig az alkotmányos garanciák továbbra is csak papíron léteznek majd. Hasonló a tulajdonjogi helyzet szabályozása is. Bizonyos tartományi tulajdonok sorsa kormányrendeletől függ, illetve az állami szervek és egyéb intézmények együttműködési hajlandóságától. Miközben nincsenek szankciók az egyik fél ellen, addig a tartományra kiszabott három éves határidő jogvesztő jellege miatt komoly következményekkel sújthatja Vajdaságot, annak önhibáján kívül. Szintén fontos megemlíteni, hogy az újonnan tartományi tulajdonná vált dolgok fenntartásának, kezelésének költségei a bejegyzéstől kezdve a tartományi és nem az állami költségvetést sújtják (az állami transzferek azonban nem növekedtek meg).

Ahogyan Szerbia és Vajdaság viszonyára általában, úgy a pénzügyi kérdésekre is jellemzőek a félmegoldások és láthatóan politikai kompromisszumokból eredő kényszerlépések. Amíg azonban Szerbia mint központ és Vajdaság mint tartomány gazdasági érdekei nem találkoznak, addig minden bizonnyal a pénzek elosztása sem felel majd meg a valós igényeknek.

⁵⁰ Törvény a köztulajdonról, 73. szakasz 2. bekezdés

⁵¹ <http://www.pravda.rs/2013/03/15/vasinima-indicija-da-je-nezakonita-smena-rukovodstva-sajma/> (2013.03.28.)

⁵² Törvény a köztulajdonról, 77. szakasz.

6. Felhasznált irodalom

Joggal a Demokráciáért Európai Bizottsága (Velencei Bizottság) 405/2006. sz. véleménye Szerbia alkotmányáról, Strasbourg, 2007. március 19.

Köztársasági Statisztikai Intézet, A Szerb Köztársaság statisztikai évkönyve, webrzs.stat.gov.rs/WebSite/repository/.../06_Nacionalni_racuni.pdf (2013.03.30.)

Mijačić, Dragiša (2011): Decentralisation, power of local self-government and multi-level dynamics in Vojvodina, Centro Studi di Politica Internazionale <http://www.cespi.it/SEENET/report-2/8-decentramento-Vojvodina.pdf> (2013.03.30.)

Pajvančić, Marijana (2006): *Ustavni okvir regionalne države – primer Srbije*, Regionalizmus Központ, Újvidék

Vukadinović, Đ., Samardžić, M. (2005): Vojvođansko pitanje – Posebno izdanje 1, *Nova Srpska politička misao*, <http://www.nspm.rs/posebna-izdanja/vojvodjansko-pitanje.html> (2013.03.30.)

Regionalizmus Központ (2012): *Alternativna nacionalna strategija decentralizacije*, Regionalizmus Központ, Újvidék

Jogszabályok

A Jugoszláv Szocialista Szövetségi Köztársaság Alkotmánya, A Jugoszláv Szocialista Szövetségi Köztársaság Hivatalos Lapja, XIX/14/1963. szám

A Jugoszláv Szövetségi Népköztársaság Alkotmánya, A Jugoszláv Szövetségi Népköztársaság Hivatalos Lapja, 10/1946. szám

A Szerb Köztársaság Alkotmánya, A Szerb Köztársaság Hivatalos Közlönye, 1/90. szám

A Szerb Köztársaság Alkotmánya, A Szerb Köztársaság Hivatalos Közlönye, 98/2006. szám

A Szerb Köztársaság Alkotmánybíróságának IUz-353/2009. számú határozata, A Szerb Köztársaság Közlönye, 67/2012. szám

Tartományi képviselőházi rendelet a tartományi adminisztratív illetékekről, VAT Hivatalos Lapja, 20/2009., 03/2011. szám

Tartományi képviselőházi rendelet a Vajdaság Autonóm Tartomány 2013. évi költségvetéséről, VAT Hivatalos Lapja, 39/2012. szám

Tartományi képviselőházi rendelet az eladósodási folyamat megindításáról és lefolytatásának módjáról hosszú távú értékpapírok kibocsátásával, VAT Hivatalos Lapja, 4/2013. szám

Törvény a helyi önkormányzatok pénzeléséről, A Szerb Köztársaság Hivatalos Közlönye, 62/2006., 47/2011. és 93/2012. szám

Törvény a köztulajdonról, A Szerb Köztársaság Hivatalos Közlönye, 72/2011. szám

Törvény a mezőgazdasági földterületen fennálló társadalmi tulajdon más tulajdonformákba való átalakításáról, A Szerb Köztársaság Hivatalos Közlönye, 49/92., 54/96. és 62/2006. – más című törvény

Törvény a Szerb Köztársaság 2013. évi költségvetéséről, A Szerb Köztársaság Hivatalos Közlönye, 114/2012. szám

Törvény a Szerb Köztársaság tulajdonában lévő eszközökről, A Szerb Köztársaság Hivatalos Közlönye, 53/95., 3/96. - jav., 54/96., 32/97. és 101/2005. – más című törvény

Törvény a vadakról és a vadászatról, A Szerb Köztársaság Hivatalos Közlönye, 18/2010. szám

Törvény az államháztartás rendszeréről, A Szerb Köztársaság Hivatalos Közlönye, 54/2009., 73/2010., 101/2010., 101/2011. és 93/2012. szám

Vajdaság Autonóm Tartomány Statútuma, VAT Hivatalos Lapja, 17/2009. Szám

© DKE 2013

<http://www.southeast-europe.org>

dke@southeast-europe.org

*

Figyelem! *Kedves kutató!* Ha erre a tanulmányunkra hivatkozik, vagy idézi annak egy részét, kérjük, küldjön erről egy email-t a főszerkesztő részére a dke@southeast-europe.org címre. *A tanulmányt a következőképpen idézze:*

Beretka Katinka: A pénzügyi autonómia jogi keretei a Vajdaságban. *Délkelet-Európa – South-East Europe International Relations Quarterly*, Vol. 4. No. 1. (2013 tavasz) 11 p.

Együttműködését köszönöm. *A főszerkesztő*