

Nagy Rózsa

## Helyi adózás elméleti és gyakorlati problémái

**Rózsa Nagy: The Theoretical and Practical Problems of Local Taxati**

*The local tax revenues constitute a considerable item in the budget revenues of the Hungarian economy. My paper gives an insight into the local tax policies of some EU countries, and also into the Hungarian local tax revenue opportunities. Besides a theoretical approach I describe the role of local taxes in the budget of the town of Szolnok.*

Az úgynevezett fiskális decentralizáció világten-  
dencia, amely a szubnacionális szervezetek  
szerepének erősödését hozza magával. Az  
1980-as évek elején néhány ország erősen cen-  
tralizált államapparátust működtetett. Az állami  
szolgáltatások iránti egyre differenciáltabb igény  
a feladatok decentralizálását vonta maga után. A  
gyorsan megvalósuló helyi autonómia azonban  
nem párosult azonnal megfelelő bevételgyűjtési  
jogosítványokkal, csupán a feladatok delegálása  
valósult meg. Emiatt még az 1990-es évek má-  
sodik felében is óriási összegű központi forrá-  
sokat kellett újra elosztani, ami azokban az  
országokban, ahol még nem létezik regionális  
kormányzati szint, akadályozza a kohézió  
erősítését. A fiskális decentralizáció mellett  
szóló érv, hogy *bizonyos közszolgáltatások  
hatékonyabban állíthatók elő*, hiszen jobban  
figyelembe tudják venni a helyi lakosság igényeit,  
illetve verseny alakulhat ki a helyi önkor-  
mányzatok között. A fiskális decentralizáció  
azonban csökkentheti a központi kormányzat  
stabilizációs lehetőségeit, hiszen a centralizált  
kormányzat tudja hatékonyabban kezelni többek  
között az inflációs vagy ciklikus reálgazdasági  
sokkokat, viszont a decentralizált kormányzat is  
alkalmas lehet bizonyos stabilizációs funkciók  
betöltésére (pl. helyi munkanélküliség kezelése).

Magyarországon a decentralizációnak egy  
szükséges változata jött létre 1990-ben. A két  
mellérendelt kormányzati szint (központi kor-  
mányzat és a települési önkormányzat) mellett  
megmaradt a vagyoni, apparátus és érdemi  
kormányzati feladatok nélküli erőteljes megye-  
rendszer. A településszerkezetünk a dél-európai  
modell szerint alakult ki, miközben a helyi  
önkormányzatok vagyoni és jogi önállósága  
kétharmados törvényekkel védve, a skandináv  
modellnek felel meg.

### A helyi adóztatás nemzetközi gyakorlata

Az OECD országok döntő többségében a besze-  
dett adók megoszlanak a fő kormányzati szintek,  
a központi költségvetés és a helyi ön-  
kormányzatok között. Helyi adónak azt tekinti az  
Európai Unió, amelynek adóalapját és/vagy  
mértékét az önkormányzat állapítja meg, ezzel  
szemben az OECD adóstatistikái a helyi adók  
és az átengedett adóbevételek együttesét tartal-  
mazzák, illetve tekintik helyi adóforrásnak. A kü-  
lönböző OECD-országok helyi kormányzatainak  
adóstruktúrái igen változatosak. Nagymértékben  
a tradíciók függvénye, hogy az egyes helyi kor-  
mányzatok adórendszere milyen adók kombiná-



ciójából áll. Az észak-európai országokban és Belgiumban szinte kizárólag a jövedelemadókból származnak a helyi adóbevételek, míg az angolszász országokban a tulajdoni adóknak van kizárólagos szerepük. A többi országban már jóval összetettebbek a helyi adóbevételei struktúrák, nem egyfajta adó túlsúlya jellemzi ezeket, hanem többfajta, hasonló súlyú adókból tevődnek össze. Leggyakrabban a jövedelemadók és fogyasztási adók kombinációja alakítja ki a helyi adóbevételek struktúráját (Ausztria, Spanyolország), de előfordul a jövedelemadók, forgalmi adók és vagyonadók kombinációja (USA, Kanada), illetve forgalmi adók és egyéb adók különböző variációja is (Franciaország, Luxemburg).

Az Európai Unió tagállamai közül a skandináv országok helyi önkormányzatai jutnak a legnagyobb relatív bevételhez. Ennek az oka az, hogy ezekben az országokban döntően önkormányzati hatáskörbe tartozik a fejlett jóléti politika megvalósítása. A mediterrán országok erősen centralizált rendszerében a települési önkormányzatoknak csekély mozgásteret és forrásokat biztosítanak. Az adóbevételek közgazdasági szint szerinti nemzetközi összehasonlítását nehezíti, hogy a föderális rendszerben működő tagállamokban egy tartományi költségvetési szint ékelődik be a kormányzat és a helyi önkormányzatok közé, és nagyon nehéz annak megállapítása, hogy ez a központi kormányzat vagy a helyi önkormányzatok feladatait váltja ki. (PM [2007a] 38—40. o.)

### Magyarországon csupán lehetőség

A rendszerváltás előtt a települések nem rendelkeztek a mai helyi adóztatáshoz hasonló mozgásterrel ahhoz, hogy nagyszámú adókat vezessenek be és nem dönthettek azok részletes feltételeiről. Ténylegesen 1990 óta beszélhetünk helyi adózásról Magyarországon, amelynek a jogi hátterét az alkotmányon nyugvó, a helyi adókról szóló 1990. évi C törvény (továbbiakban Htv.) teremtette meg. Hazánkban a helyi hatásmegvalósítás szervezeti kereteit megteremtő

önkormányzatok a demokratikus választással jöttek létre. Az önkormányzatok önálló gazdálkodása feltételeinek megteremtését segítő eszköz a helyi adók rendszere, ami lehetőséget teremt a helyi szuverén adóztatási jog gyakorlására, a helyi adópolitika kialakítására. (1990. évi C törvény)

A helyi önkormányzatok költségvetési bevétel forrás szerkezete három fő pilléren alapul: állami támogatások, átengedett központi adók és saját bevételek. *A helyi adók az önkormányzat olyan folyó (működési) saját bevételei, amiket közvetlenül szed be, és a befolyt összeggel teljes egészében önállóan gazdálkodik.* A törvények nem kötelezik a települési önkormányzatokat az adóztatásra, annak csupán a lehetőségét teremtik meg. A törvényben rögzített adónemek közül választhatnak az önkormányzatok és az adók mértéke nem lehet magasabb a törvény által meghatározottnál (adómaximum).

Az önkormányzatok rendeletben dönthetnek a helyi adók bevezetéséről, mértékéről. A Htv. alapján:

- vagyoni típusú adók,
- kommunális jellegű adók, és
- helyi iparüzési adó

bevezetésére jogosultak az önkormányzatok.

A helyi adóztatás a magánszemélyekre, a jogi személyekre és a magánszemélyek jogi személyiséggel nem rendelkező személyi egyesülésére terjed ki.

A vagyoni típusú adók az építményekre (építményadó) és a beépítetlen belterületi földrésztelre (telekadó) vonatkoznak.

Az *építményadó* adókötelezettsége az önkormányzat illetékességi területén lévő lakásra és nem lakás céljára szolgáló épületre terjed ki, az adó alanya a naptári év első napján az építmény tulajdonosa. Az adó alapjáról, amely lehet az építmény m<sup>2</sup>-ben számított hasznos alapterülete, vagy az építmény korrigált forgalmi értéke, a helyi önkormányzat dönt. Ettől függően az adó mértéke 1042 Ft/m<sup>2</sup>, vagy a forgalmi érték 3%-a.

A *telekadó* esetén az önkormányzat illetékességi területén lévő beépítetlen belterületi földrészlet (telek) után keletkezik adókötelezettség. Az adó alapja és mértéke, szintén önkormány-

zati döntéstől függően, a telek  $m^2$ -ben számított területe után 200 Ft/  $m^2$  vagy a telek korigált forgalmi értéke és annak 3%-a.

A kommunális típusú adók két nagy csoportja a kommunális adó és az idegenforgalmi adó. A kommunális adón belül megkülönbözteti a törvény a magánszemély és vállalkozók kommunális adóját. A kommunális adót az önkormányzat az infrastruktúra fejlesztésére, valamint környezetvédelmi feladatok ellátására vezetheti be.

A magánszemélyt adókötelezettség, a naptári év első napján tulajdonában lévő építmény, telek vagy lakás bérleti jog alapján terheli, a kivethető adó maximuma 12.000 Ft. A vállalkozók kommunális adója az egyéni vállalkozókat, az őstermelőket és gazdasági társaságokat érinti. Az adó alapja az önkormányzat illetékességi területén működő adóalany által helyben foglalkoztatott személyek (tulajdonosok, alkalmazottak, tagok stb.) átlagos statisztikai állományi létszáma, az adó évi mértékének felső határa 2000 Ft/fő.

Idegenforgalmi adó fizetésére kötelezett az a magánszemély, aki nem állandó lakosként, 48 órát meghaladóan tartózkodik az önkormányzat területén, illetve akinek üdülésre, pihenítésre alkalmas épülete van, ami nem minősül lakásnak. Első esetben az adó alapja a napok száma, mértéke 300 Ft/nap, míg az épület tulajdonlása esetén az építmény hasznos alapterülete után, maximálisan 900 Ft/ $m^2$ .

Iparüzési tevékenységnek minősül minden olyan, a vállalkozó által az önkormányzat területén végzett gazdasági tevékenység, ami nyereség-, illetve jövedelemszerzésre irányul. Az adó alapja az értékesített termék, illetőleg végzett szolgáltatás éves, ÁFA nélküli nettó árbevétele. Csökkentve az eladott áruk beszerzési költségével, a közvetített szolgáltatások értékével és az anyagköltséggel. Az állandó jelleggel végzett iparüzés esetén az adó évi mértékének felső határa az adóalap 2%-a, ideiglenes iparüzési tevékenység esetén az önkormányzat az adót napi átalányban is megállapíthatja.

Az iparüzési adóból származó bevétel a legnagyobb jelentőségű a helyi adók közül, 2006-

ban a konszolidált államháztartási bevételek 3,5%-át tette ki (347 Mrd Ft).(PM [2007])

### Az iparüzési adóval kapcsolatos problémák

Az egyfázisú, helyi forgalmi adó jellegű iparüzési adó, a bevezetése óta megváltozott. Az adóalapra vonatkozó többszöri szabálmódosítások következtében, a bevételek „nettósításának” eredményeképp (nettó árbevétel alapú), ma már egyre inkább a jövedelemadókhöz közelít. Az árbevételtől és nem a nyereségtől függő iparüzési adó példanélküli Európában, és jelentősen rontja Magyarország versenyképességét. Két magyar bíróság is kérte az Európai Bíróság határozatát arról, hogy a helyi iparüzési adó (továbbiakban hipa) összeegyeztethető-e a hatodik áfa-irányelvvel — egy tagállamban csak egyfajta forgalmi adó vethető ki (Magyarországon esetében ez az ÁFA). A testület megállapította, hogy a magyar iparüzési adó nem ellentétes az uniós joggal, nem forgalmi jellegű adóról van szó, mivel nem rendelkezik az ÁFA valamennyi alapvető jellemzőjével. Vámosi-Nagy Szabolcs, az APEH volt elnökhelyettese elmondása szerint a hipa azért nem lehet tiltott forgalmi adó, mert nem minden önkormányzat vetette ki, ezért nem általános, nem igényelhető vissza és nem hárrítható át. [http://adozona.hu] Az Európai Bíróság döntésétől függetlenül a hipa a jelenlegi formájában nem maradhat sokáig hatályban, hiszen az EU előírta a hipa-ra vonatkozó szabályok átalakítását (uniós jogharmonizációs kötelezettség), illetve a versenyképesség növelése érdekében is elengedhetetlen a helyi adóztatási rendszer komplex újragondolása. A hipa eltörlésével egy olyan új bevételi forrásra lenne szükség, ami a közel 400 milliárdos bevételkiesést pótolni tudná.

A PM Közgazdasági kutató osztály munkatársai az iparüzési adó kiváltására a következő megoldási lehetőségeket ajánlják: (PM [2007a] 63—64. o.)

Önállóság szempontjából a finanszírozás biztosítható:

- központi költségvetésből adott támogatás növelésével,
- átengedett bevételek növelésével (SZJA vagy társasági nyereségadó meghatározott része),
- új helyi adó bevezetésével (pl. ingatlan vagy nyereségadó).

Az adóalap megválasztása szempontjából:

- munkát terhelő adók növelésével,
- nyereségadó növelésével,
- fogyasztást terhelő adók növelésével,
- ingatlanadó bevezetésével
- környezetkárosító termelést vagy fogyasztást büntető adó bevezetésével.

Mivel minden, a vállalkozáson lévő adóteher csökkenti az ország versenyképességét, ezért az unió tagállamaiban egyre erősödik az a tendencia, hogy a munkára, a teljesítményre (vállalatok nyereségére) kivetett adókat csökkentik, és az ezáltal keletkező bevételkiesést a fogyasztás, a környezetszennyezés és a vagyon jelentősebb megadóztatásával ellensúlyozzák. [http://adozona.hu] A versenyképesség elsősorban nem az adózástól függ, de a közteherviselés rendszere több mechanizmuson keresztül is hatást gyakorol a vállalkozások versenyképességére. Az iparüzési adó megszüntetése, és részben az értékalapú ingatlanadóval történő felváltása lényegesen kedvezőbb lenne a vállalkozások számára, és érvényesülni tudna az alacsony nyereségadó tőkevonzó képessége, amelyet jelen esetben az iparüzési adó torzít. (Akar [2006] 101–104. o.) A helyi ingatlanadózás nemzetközileg is elfogadott, és számos érv szól amellett, hogy miért megfelelő adónem az önkormányzatok számára:

- Nehezen eltitkolható, vagyonarányos adóztatást képvisel.
- Minden önkormányzat területén található ingatlanvagyon, ami folyamatos bevételi forrást szolgáltat az önkormányzatok számára.
- Az adó alapja stabil.
- A helyi szolgáltatások magasabb színvonalra emeli az ingatlan értékét.
- Az ingatlanadóból származó bevétel, és

annak felhasználása könnyen számon kérhető.

Az ingatlanadó hátrányai között említhető, hogy bonyolult és drága adóadminisztrációt igényel, az ingatlan értéke nem feltétlenül tükrözi az adózók jólétét (ezért sokan igazságtalannak tartják), illetve az ingatlanadó értéke és az ebből finanszírozott (ön)kormányzati feladatok között nem állapítható meg egyértelműen az összefüggés.

### A helyi adórendszer problémái, átalakításának alternatívái

Magyarország helyi önkormányzati rendszerének az egyik fő problémája, hogy településszámtól és pénzügyi lehetőségektől függetlenül, a helyi önkormányzatok azonos jogokkal és feladatokkal bírnak. A sok kis önkormányzatnak nem áll rendelkezésre elégséges forrás és szükséges szakmai kapacitás a széles körű feladatok megvalósításához. A közép- és kelet-európai országokat is érintő probléma magyarázata, hogy a szocializmust jellemző centralizáltság után, a rendszerváltást követően erős decentralizáltságra törekedtek ezek az országok, és bizonyos szempontból túlzottan decentralizált szerkezetet hoztak létre. A helyi adók növelése esetén a regionális különbségek megnőhetnek, hiszen a szegényebb települések kevesebb adót tudnak beszedni, ezáltal kevesebb szolgáltatást tudnak nyújtani. Éppen ezért fontos az önkormányzatok központi forrásból származó bevételeinek átalakítása, a rendszer áttekinthetőségének növelése.

Magyarországon az önkormányzati bevételek a GDP 10%-át teszik ki, amely Európai Unió viszonylatban közepes mértékű önállóságot jelez. A svéd rendszer jóval decentralizáltabb a magyará, a brit pedig szinte teljesen centralizált. (PM [2007a] 39. o.)

A helyi adórendszer átalakítása során az alábbi adópolitikai szempontok érvényesítését kellene megvalósítani:

- A helyi közteherviselés arányainak megváltoztatása: a lakosságot terhelő helyi

adók szerepének növelése (a lakossági hozzájárulás fokozása a helyi közszolgáltatásokhoz) a vállalkozások adóterhelésének relatív csökkentése mellett.

- A magyar helyi adórendszer túlzottan elaprózottnak tekinthető mind az alkalmazott adónemek, mind az adóigazgatás szempontjából, ezért a kivethető adónemeket javasolt csökkenteni.
- A vagyoni típusú adók szerepének növelése.
- A fennálló rendszemél eredményesebb és gazdaságosabb adóigazgatás biztosítása.

A helyi adók Szolnok város költségvetésében is nagy szerepet játszanak. A 2008-as költségvetés fő összege 20,8 milliárd forint, amelyből csaknem 4,2 milliárd forint a helyi adók nagysága. Ezen belül az iparüzési adóbevételek 3,3 milliárd, az építményadó 0,8 milliárd, az idegenforgalmi adó 5,7 millió Ft. Az adók tehát az összkölségvetés mintegy negyedét teszik ki. (Szolnok város 2008-as költségvetése)

A város a helyi adórendszert a 2008. évben a hatályos jogszabályok szerint működteti, új

adónem bevezetésére nem került sor. A díjtételek sem módosultak. Az iparüzési adó esetében a törvény által meghatározott 2%-os adómértékben fizetik meg az adót a vállalkozások, az építményadóban a törvény által lehetővé tett 900 forintos négyzetméter ár az alkalmazott összeg. Az idegenforgalmi adó esetén 200 forint/vendégéjszaka adótétellel kalkulált a költségvetés. Ehhez kapcsolódóan állami támogatás igénybe vételére ebben az évben is sor kerülhet, 2 forint/idegenforgalmi adóforint mértékben.

A helyi adók tehát a város működtetésében nagy szerepet játszanak. Mértékét nagyban befolyásolja, milyen az itt lévő vállalkozások gazdasági helyzete. Rontja a bevételi pozícióit az, ha egy-egy nagyobb vállalkozást bezárnak, pl. 2007-ben a Cukorgyárat, 2008-ban a Papírgyár került veszélybe. Ezért mindent meg kell tenni annak érdekében, hogy új vállalkozások kerüljenek a településre. Ennek hátterét az Ipari Park biztosítja és biztosíthatja, amelybe az elmúlt négy év során több kis és nagyobb vállalkozás települt.

## Irodalom

PM [2007a]: A magyar adórendszer szerkezete és hatékonysága. Szakmai háttéranyag, a Gazdasági Versenyképesség Kerekasztal felkérésére készítette a Pénzügyminisztérium Gazdaságpolitikai főosztály Közgazdasági kutató osztálya. [http://versenykepesség.magyarorszagho.inap.hu/images/5\\_...%C3%BCI%C3%A9s\\_Amagyararszerkeshatekonys.pdf](http://versenykepesség.magyarorszagho.inap.hu/images/5_...%C3%BCI%C3%A9s_Amagyararszerkeshatekonys.pdf), Letöltve: 2007. 12. 16.

PM [2007b]: Nemzetközi adóreform tapasztalatok. Szakmai háttéranyag, a Gazdasági Versenyképesség Kerekasztal

felkérésére készítette a Pénzügyminisztérium Gazdaságpolitikai főosztály Közgazdasági kutató osztálya. Letöltve: 2008. 01. 06.

VIGVÁRI ANDRÁS [2006]: „A leggyengébb láncszem.” A helyi önkormányzatok finanszírozási rendszerének reformja. Stratégiai kutatások — Magyarország 2015, VISSZA AZ ALAPOKHOZ! Tanulmányok a közpénzügyi rendszer reformjáról, ÚMK, Budapest

Szolnok város 2008. évi költségvetési koncepciója  
Szolnok város 2008. évi költségvetése

