

HELYI ADÓZÁS: A SZÜKSÉGES ROSSZ?

Péteri Gábor⁶²

A helyi önkormányzati rendszer mostani átalakításakor látszólag egy dolog nem változott: megmaradtak a helyi adók. Sőt a helyi költségvetési bevételek között még nőtt is a súlyuk, mivel a korábbi támogatásigényes önkormányzati feladatok jelentős részét központosították. Valójában azonban a települési adó bevezetésével és a helyi iparüzési adó felhasználásának megkötésével elindult a helyi adók átrendezése.

Az önkormányzati önállóság feltétele a helyi adóbevételek

De miért is van szükség helyi adókra, milyen egy jól működő önkormányzati saját bevételi rendszer és hogyan lehetne a hazai helyi iparüzési adó (HIPA) által uralt rendszert továbbfejleszteni?

A helyi önkormányzati finanszírozás 2011 óta folyó átalakítása során a *települési adó* bevezetése egy gyenge kísérlet volt az elvett személyi jövedelemadó pótlására és a bizonytalan tartalmú feladatfinanszírozás kiegészítésére. Amint Bordás Péter a Közjavak előző számában megjelent,⁶³ korábbi tanulmányából már tudjuk, a települési adó visszalépést jelent a helyi adózás 1992 óta működő rendszeréhez képest. Így nem is véletlen, hogy 2015. január 1-én csak 16 önkormányzat vezette be az új települési adót.⁶⁴ Érdekes módon a területalapú vagy aranykorona érték alapján kivetett termőföld adón kívül néhány önkormányzat azért meglátta benne az új szabályozási lehetőséget. Így a helyi gazdaság ösztönzésére alkalmas lehet a gazdasági övezetbe sorolt, de gazdasági célra nem hasznosított ingatlan területe alapján kivetett települési adó (Kesztölc), vagy az ingatlanadó progresszivitását növelő magas építmények adója (Zsombó).

Valójában azonban a települési adó nagyon hasonlít a három évtizeddel ezelőtti településfejlesztési hozzájáruláshoz (TEHO). Akkor ez a központi tervezési rendszeren kívül eső, szabadon felhasználható helyi bevételi lehetőség nagy ugrás volt a tanácsai pénzügyi önállóság növeléséhez. Persze akkor is tudtuk, hogy ez csak a helyi önállóság érzetét adja meg, de legalább ezen keresztül valamennyire befolyásolni lehetett, hogy hol és mennyi járda épüljön (Gulácsi, 1987).

A helyi adó azonban egy ilyen egyszeri hozzájáruláshoz jóval többet jelent. Ma már tudjuk, hogy egy igazán jó helyi saját bevétellel szemben nem csak az az elvárás, hogy aki adót fizet, annak *legyenbeleszólása* a pénz elköltésének céljaiba is. Alapvető követelmény, hogy az önkormányzat saját feladataihoz viszonyítva a helyi adó *jelentős súlyú* legyen, mert csak így képes a támogatásfüggést ténylegesen ellensúlyozni. Ezzel azután már javítható a visszacsatolás a helyben kapott szolgáltatások és a befizetett adók között, ami így erősíti a választott testület és helyi vezetés közvetlen választói-fogyasztói *elszámoltathatóságát*. Ha a szolgáltatások színvonala, a fejlesztések iránya és mértéke az-önkormányzati döntéshozók „lobbi erejétől” függ, akkor sokkal kevésbé lesznek rajtuk helyben számon kérhetők egy választási ciklus eredményei.

A helyi adókkal szembeni követelmény az is, hogy viszonylag *stabil* bevételi forrást biztosítsanak úgy, hogy az adóalap és a mentességek meghatározásával *ne torzítsák* túlzott mértékben a gazdasági szereplők, a piac működését. Az sem mellékes, hogy *milyen*

⁶²Péteri GáborCSc., tanácsadó, LGID Ltd.

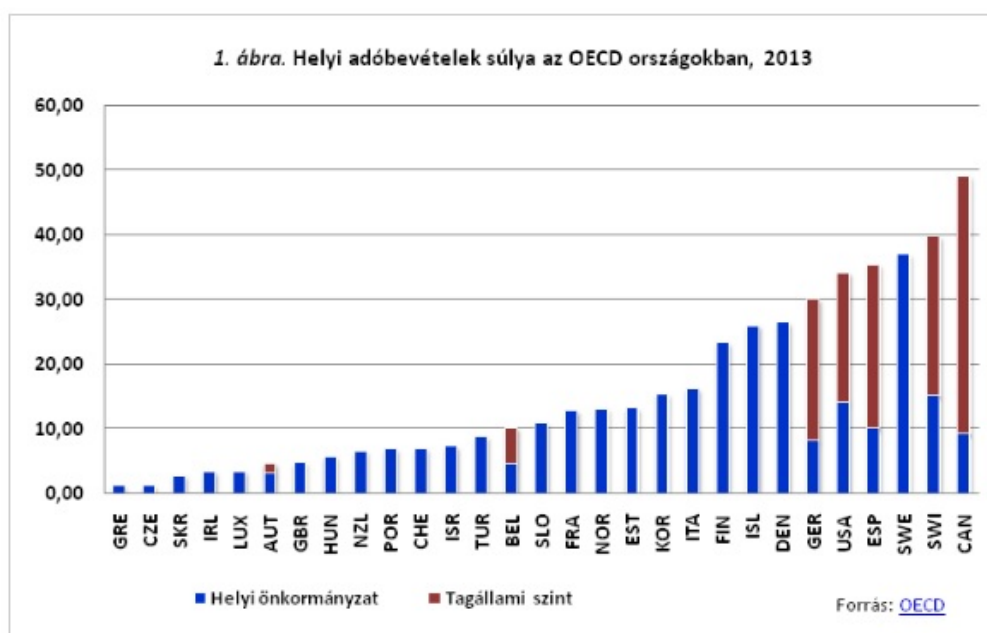
⁶³BORDÁS Péter: *Ki mint vet úgy arat, de lesz mit? Gondolatok a települési adó bevezetéséről*. In: Közjavak, 1. évf. 1. szám, 2015 július-szeptember, 29-33.

⁶⁴<http://ado.hu/rovatok/ado/helyi-adok-2015-hol-mennyi> (letöltés: 2015. december 15.)

költséggel jár a bevezetésük és adóigazgatási szempontból mennyire *egyszerűek* a helyi adók. A gazdasági hatékonysági szempontok mellett a jó helyi adóknak igazodniuk kell a helyi *adófizetési képességhez* is. A szociális, kiegyenlítési szempontok is valamennyire mindig beépülnek a helyi adórendszerbe, mert a különböző jövedelmi helyzetű adófizetőknek eltérő mértékben kell hozzájárulniuk a közösségi kiadásokhoz. Egyébként az általában jó helyi adónak tartott ingatlanadóval szemben éppen a degresszivitás az egyik legfontosabb ellenérv – akkor, ha az értékarányos adózáson, beépített jövedelmi fékeken keresztül a progresszivitást nem érvényesíti szabályozás. Ma Magyarországon 49 település kivételével minden önkormányzat kivet valamilyen helyi adót, van amelyik többfélét is.

Miből és hogyan képződik a helyi adóbevétel?

A gazdaságilag fejlett országokban az állami berendezkedés módjától és a decentralizáció mértékétől függően nagyon változó a helyi adóbevételek jelentősége. A szövetségi rendszerű országokban és az erős helyi önkormányzatokkal rendelkező skandináv országokban a legmagasabb a tagállami-helyi szint részesedése az összes adóbevételből. (1.ábra) Itt a helyi adók aránya meghaladja az összes adóbevétel 30%-át is.



Természetesen a helyi adókiivetés soha nem jelent korlátlan önkormányzati autonómiát. Az államháztartás egyensúlyáért, a gazdasági növekedésért, a szociális ellátásért alapvetően a központi kormányzat felelős és így a helyi alrendszer adózási önállósága is szabályozott. Az OECD tagországok átlagából látható, hogy csak a *tagállami-regionális* szintű önkormányzatok adóbevételeinek többségét (67,5%) teszik ki azok az adók ahol az adókulcsok és a mentességek megállapításában teljes a helyi önállóság. A második legnagyobb forrás már a forrásmegosztásból származik.

A *helyi önkormányzati* adóbevételek esetében még inkább szabályozott a forrásképződés: a helyi önállóság még az adókulcsok és a kedvezmények megállapításában is korlátozott (az adóbevételek 41,6%-a) és az adóátengedés mértéke is – egy vagy több évre vonatkozó – központi döntésen múlik. Az adóbevételek megosztása nem feltétlenül jelenti azt, hogy a korábbi magyar SzJA átengedési gyakorlathoz hasonlóan állami támogatásként kerülnek ezek a bevételek a helyi önkormányzatokhoz. Ezek lehetnek közös adóalapra helyi szinten kivetett adók, leggyakrabban személyi jövedelem pótdadók.

1. tábla. Helyi adózási autonómia ^{*/} (2011)		
	tagállami szint ^{**/}	helyi önkormányzatok
1. Helyi önállóság		
(a) az adókulcsok és a mentességek megállapításában teljes	67,5	13,3
korlátozott	–	0,2
(b) az adókulcsok és kedvezmények megállapításában teljes	1,3	18,6
korlátozott	4,9	41,6
(c) mentességek megállapításában	–	0,0
2. Forrásmegosztás		
(d1) helyi döntés	–	0,0
(d2) helyi önkormányzatok egyetértésével	17,2	1,7
(d3) központilag, több évre	0,5	8,7
(d4) központi, évente	–	3,4
(e) Központi az adókulcsok és a mentességek megállapítása	6,0	5,7
(f) Egyéb	2,6	6,8
Összesen	100,0	100,0
Összes államháztartási adóbevétel %-a	16,6	10,6
*/ 34 OECD ország súlyozatlan átlaga,		Forrás: OECD
**/10 szövetségi ország átlaga, Olaszországgal, Spanyolországgal együtt		

Főleg a skandináv országokban valamint a térségünkben Horvátországban és Montenegróban alkalmazzák ezt a fajta adómegosztási módszert. Természetesen itt is törvény által meghatározott minimális és maximális adókulcsok között vetik ki a közös adóalapra az önkormányzatok saját adójukat. Ez a fajta kormányzati szintek közötti adómegosztás növeli a helyi és a központi kormányzat egymásra utaltságát és erősíti a közszolgáltatási feladatok ellátásában a két szint közös felelősségét. A forrásmegosztás egyben hatásos költségvetési szabályozási eszköz, mert automatikusan követi a megosztott bevételeket alakító gazdasági folyamatokat. A helyi, területi és a központi kormányzat együtt élvezik a növekvő adóalap előnyeit illetve az esetleges veszteségeket is előre látható és szabályozott módon osztják meg. A helyi adózási modellek abból a szempontból is eltérnek, hogy mi képezi az adó alapját. Az angolszász országokban (és Franciaországban) jellemző az értékalapú *ingatlanadózás*, míg máshol valamilyen *jövedelem* helyi adóztatása terjedt el. Ezeken keresztül teremthető meg ugyanis legjobban a kapcsolat vagyontárgyak értéke, vagy az egyéni, vállalkozói jövedelmek és a helyi közszolgáltatások színvonala között. Az ingatlan típusú helyi adók mellett szóló érv, hogy az adóalap helyhez kötöttsége miatt jobban tervezhető és elősegíti a közigazgatási határokon túlnyúló szolgáltatások finanszírozását is. Bár mint a 2008. évi gazdasági válság után látható volt az értékalapú helyi ingatlanadó bevételek is jelentősen visszaeshetnek, ha egy térség gazdasága hirtelen összeomlik és így az adóalapot képező ingatlanok leértékelődnek. A helyi adózási rendszerek közötti választást alapvetően az adózási, adóigazgatási hagyományok is meghatározzák, ezért a váltás csak fokozatos lehet.

A jelentős helyi adókivetési önállóság elleni érvként merülhet fel még az önkormányzati *adóverseny* kedvezőtlen hatása. Elméletileg a központi és a helyi szint közötti verseny kiüresítheti a közös adóalapot, míg az önkormányzatok között pedig egyfajta adóminimalizálási versenyt indíthat el a mozdítható adótárgyak esetében. Az elemzések azonban azt igazolták, hogy valójában a fejlett országokban a helyi adók inkább nőnek, mint csökkennek és a különböző országokban a helyi adókulcsok közelítenek egymáshoz. Kormányzati adópolitikával korlátok között tartható az adóverseny, például az

ingatlanadók szerepének erősítésével, az adóalapok egységesítésével és célzott kiegyenlítési politikákkal.⁶⁵

Helyi iparüzési adó és társai

A magyar helyi önkormányzati saját bevételek több mint felét teszik ki a helyi adók. A helyi adótörvény által kínált lehetőségek közül az önkormányzatok leggyakrabban az ingatlanokhoz (vagyon, kommunális) kapcsolódó adót vetették ki, de a helyi adóbevételek négyötöde mégis a helyi iparüzési adóból származik. A magyar gazdaság területi koncentrációjából következően az 500 milliárd forintnyi helyi iparüzési adó közel negyven százaléka Budapesten képződik. (2.tábla) A megyei jogú városokban és a többi város helyi adóbevételi részesedése egy-egy negyed. Így a maradék 10% jut a nagyközségi-községi önkormányzatoknak.

	HIPA összege (M Ft)	Egy főre jutó HIPA az országos átlag %-ában
Főváros	99 554,6	118%
Fővárosi kerület	95 650,5	113%
Megyei jogú város	113 084,2	113%
Város	140 650,9	88%
Nagyközség	10 231,9	43%
Község	42 065,8	32%
Összesen	501 237,8	100%

*/ forrásmegosztási törvény alapján Forrás: [Berczik, é.n.](#)

Mivel a fővárosi HIPA bevétel meghatározó súlyú, az egy főre jutó adóbevételek is jelentősen eltérnek. Itt az országos átlagnál jóval magasabb a Főváros és a kerületek között nagyjából fele-fele arányban megosztott helyi iparüzési adóbevétel. A megyei jogú városok fajlagos adóbevétele magasabb még mint az országos átlag, majd fokozatosan csökken a helyi iparüzési bevételi kapacitás. A területi adatokból a nyugat-kelet irányú területi különbségek is jól láthatók⁶⁶

A helyi iparüzési adóból jelentős önkormányzati bevétel származik, ezért minden város és egy kivétellel az összes nagyközség kiveti. Viszont községeknek csak a 86%-a látta értelmét bevezetni a HIPA-t, mert a többi helyen feltehetően hiányzik az adóalap, vagy nem lenne jelentős a befolyó bevétel.

A helyi iparüzési adó városi túlsúlya miatt viszonylag hamar beépült a pénzügyi kiegyenlítési rendszerbe. A lakóhelyre visszajuttatott személyi jövedelemadóval együtt a helyi adókapacitás mérésére szolgált, amit a normatív állami támogatások számításánál csökkentő tényezőként vettek figyelembe. A mai önkormányzati feladatfinanszírozási rendszer pedig a beszámítás fenntartása mellett az ellátandó feladatokhoz (a szociális ellátáshoz, sőt a tervek szerint a fővárosban atömegközlekedési feladatokhoz) köti a helyi iparüzési bevételt.⁶⁷

⁶⁵ BLÖCHLIGER-CAMPOS: TaxCompetitionBetweenSub-CentralGovernments, OECD, 2011, Elérhető: http://www.oecd-ilibrary.org/taxation/tax-competition-between-sub-central-governments_5k97b1120t6b-en (letöltés: 2015. december 15.)

⁶⁶ HORVÁTH – PÉTERI – VÉCSI: A helyi forrásszabályozási rendszer magyarországi példája, 1990-2012. Közgazdasági Szemle, LXI. évf. 2014. február, 121-147.

⁶⁷ <http://www.parlament.hu/irom40/08196/08196.pdf> (letöltés: 2015. december 15.)

A gazdaság helyi megadóztatása Európa más országaiban is már régóta működik. Iparüzési adó típusú helyi adórendszerek voltak például Franciaországban, Németországban, Olaszországban. Általában a termelési tényezők (eszközök, munkabér) valamilyen kombinációjára vetik ki a helyi iparüzési adót. Az olasz helyi iparüzési adó (IRAP) a vállalkozások nettó jövedelemére kivetett helyi vállalkozói adó. Éppen ezért úgy tűnt, ütközik az Európai Unió helyi ÁFA-t tiltó előírásaival, de végül is nem kellett megszüntetni, mivel a termelés nettó értékének kiszámítása másképpen történik és így nem tekinthető hozzáadott érték alapú adónak.⁶⁸

A 2008-as válság után a gazdaság-élénkítő politika részeként több országban átalakult a gazdaság helyi adóztatási rendszere. Franciaországban megszűnt a helyi iparüzési adó (*taxprofessionnelle*), bár felváltották más ingatlanadó típusú és hozzáadott érték alapú helyi forrásokkal. Németországban is a termelési tényezők közül a személyi kiadásokra kivetett rész csökkent, az eszközökre (épületekre, berendezésekre) épülő rész eltűnt és főleg nagyvállalatok esetében alkalmazzák.

Ebből is látható, hogy a több évtizedes múlttal rendelkező helyi adórendszerek modernizálása nehéz feladat. Különösen azért népszerűek a helyi politikusok körében az üzleti forgalomhoz kapcsolódó adók, mert az adófizetéshez nem kapcsolódik közvetlenül helyi választói képviselő. Így azután az önkormányzati elszámoltathatóság is csak korlátozottan működik. Bár sérül az adóztatás azon alapelve, amely szerint nem lehet adóztatni képviselő nélkül, a helyi hozzáadott érték típusú adók tulajdonképpen a helyi infrastruktúra használatáért fizetendő általános vállalkozói díjnak tekinthetők. A helyi adófizető beazonosítható, az üzleti forgalom mértéke kapcsolódik az infrastruktúra terheléséhez, a központi adóigazgatásra ráépülhet a helyi.⁶⁹ Így tehát a politikailag kevésbé kockázatos helyi adó mellett is szólnak érvek. A Magyarországon is meglévő területi és város-falu közötti különbségeket pedig máshol úgy próbálják megoldani, hogy a nagyobb terület egységeken belül népességarányosan, vagy más módon újraosztják a térségben-városkörnyékben képződött helyi iparüzési adót.

Jelentős helyi adóbevétel nélkül, mint tudjuk, az önkormányzatiság sem működik. A magyar helyi adóztatást a korábbi működés tapasztalatai alapján tovább kell fejleszteni. Erre három irányban van lehetőség: (i) a HIPA esetében be kell építeni a rendszerbe (kis)térségi szempontot, amikor a települési önkormányzatok közösen döntenek a helyi iparüzési adó mértékéről és elosztásáról, (ii) az értékalapú ingatlanadó elterjesztése a helyi adóigazgatás támogatható és (iii) elvileg adott az SzJA helyi pótagadóztatás, mint a sajátos helyi adózás lehetősége is.

Viszont a helyi önkormányzati rendszer 2011 óta folyó leépítésének áldozatul esett a magyar helyi adóztatási rendszer is. Így a mai önkormányzati és finanszírozási rendszerben a helyi adózás szakmai szempontok alapján történő átalakításának egyre kisebb a realitása.

⁶⁸A C-475/03. sz. ügy,

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=65390&pageIndex=0&doclang=hu&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1057055> (letöltés: 2015. december 15.)

⁶⁹BIRD, Richard M.: *The VAT as a Local Business Tax*. Reprinted from *TaxNotesInt'l*, November 4, 2013, p. 453. Elérhető: <http://www.iticnet.org/images/72ti0453-bird.pdf> (letöltés: 2015. december 15.)