

## 7. FEJEZET

### A TELEPÜLÉSI ADÓ. MEGOLDÁS?

Bodás Péter

#### Bevezetés

A helyi önkormányzatok bevételi forrásainak szűkössége a forrásszabályozás idejétől kezdve jelentkezett. Sok esetben a közfeladatok ellátásához sem a kormányzati transferek, sem a helyi bevételek nem voltak elegendők. Ez nagy részben a feladattelepítés aránytalanságából eredt, de ahhoz a helyi forrásteremtő képesség alacsony szintje is hozzájárult. Az adósságkonszolidáció előzményei kapcsán már láthattuk, hogy a korábbi rendszer nem volt képes teljes egészében kezelni a települések közötti különbségeket, a költségvetés hiányát pedig hitelfelvétellel orvosolták, melyet az eladósodás, majd az adósság konszolidálása követett. Ez utóbbi megoldás inkább egyedi, speciális eszköznek fogható fel a közpénzekkel való gazdálkodás problémája körében. Így felmerül a kérdés, hogy a helyi bevételi szerkezet szabályozása, új elemekkel való kiegészítése a problémakezelés rendes eszközeként megfelelő válasznak tekinthető-e a gazdálkodás fenntarthatóságához?

Tekintsük most egyfajta válasznak a települési adó bevezetését és a klasszikus helyi adók újraszabályozását, s vizsgáljuk meg a költségvetési gazdálkodásra gyakorolt hatásukat! A helyben keletkező források – mint már láthattuk a nemzetközi összehasonlítás során – fontosak az önkormányzatok számára, így az ezekkel való gazdálkodás folyamatosan napirenden lévő kérdés, ahogy az is, hogy mennyiben korlátozható a pénzügyi autonómia a közpénzek eredményes felhasználása érdekében. A magyar települési önkormányzatok 2015. január elsejétől élhetnek azzal a lehetőséggel, hogy a korábbi helyi adókon kívül újabb adót vezessenek be olyan adótárgyra, melyet még nem terhel központi fizetési kötelezettség, és amelyet törvény nem tilt.

Jelen fejezet arra keresi a választ, hogy hogyan illeszkedik a hazai helyi adó- és bevételi rendszerbe ez az új bevételi forrás, s milyen lehetőségek állnak az önkormányzatok rendelkezésére eme adó vonatkozásában. Továbbá megvilágításra kerül az is, hogy a települési adóra vonatkozó szűk jogszabályi kör hogyan biztosítja a helyi adókkal szemben támasztott garanciákat.

### **1. A saját bevételek, mint a helyi közpénzek egyik lényeges formái**

A saját bevételi források a helyi pénzügyi autonómia egyik legmeghatározóbb elemét képezik, melyek eltérő arányban vannak jelen az egyes országok önkormányzati rendszereiben. A saját bevételek fontosságára a pénzügyi föderalizmus elméletei is felhívták a figyelmet, hisz azok a helyi feladatok költséghatékony ellátásának egyik alapfeltételei lehetnek (Musgrave, 1959; Oates, 1972). Ezzel összefüggésben tehát a saját források arányának növelését hangsúlyozzák, mely a pénzügyi autonómián keresztül képes lehet a hatékonyság növelésére, természetesen az átláthatósági és az elszámoltathatósági szempontok rendszerbe építésével. Arra vonatkozóan viszont nincs egységes standard, hogy mekkora legyen a helyi saját bevételek nagysága. Ugyanakkor Richard Bird arra hívja fel a figyelmet, hogy a helyi bevételek arányának meghatározásakor a legnagyobb bevétellel rendelkező önkormányzatok kiadásainak finanszírozásához elegendő forrást kell biztosítani (Bird, 1993: 207–272). Ezzel szemben a bevételi oldalt vizsgálók azt helyezik előtérbe, hogy a hatékony feladatellátáshoz az önkormányzatoknak lehetőség szerint a minimális forrásköltséget kell biztosítaniuk a saját bevételeik révén (Kovács, 2014: 45–52).

Ennek tükrében érdemes egy pillantást vetni a saját bevételek arányának nemzetközi összetételére. A 2. táblázat a helyi közpénzek keletkezésének formáit vizsgálja, az állami támogatások és a saját bevételek arányát veti össze. Az alábbi adatok ismeretében elhelyezhetővé válik hazánk az európai modellek között. A saját bevételeknél – díjbevételek, magánjogi bevételek, szociális transzferek, helyi adók – jól látható, hogy hazánk esetében az összes forrás alig egyharmadát tették ki 2014-ben.

1. táblázat

**Önkormányzati közpénzek keletkezési formái egyes európai OECD országokban, 2014**

	A teljes bevétel százalékában		Díjbev ételek	Magánjogi bevételek	Szociális transzfere	Adóbevé telek	
	Allami támogatások						
	%	%					
<b>Föderális és kvázi föderális országok</b>	Ausztria	73,4	10,9	2,5	3,3	9,9	
	Belgium	61,3	9,4	2,0	7,9	19,4	
	Németország	26,8	12,6	1,8	4,2	54,6	
	Spanyolország	51,8	8,6	0,6	0,3	38,7	
	Svájc	21,6	21,2	3,0	0,4	53,8	
<b>Unitárius országok</b>	Cseh	41,3	14,6	1,5	0,1	42,5	
	Dánia	60,3	4,7	0,4	0,2	34,3	
	Észtország	84,7	10,1	1,1	0,3	3,8	
	Finnország	29,9	23,1	2,4	0,0	44,6	
	Franciaország	34,3	15,7	1,1	0,3	48,5	
	Görögország	66,8	8,3	0,8	0,0	24,0	
	Magyarország	67,8	8,0	0,7	0,1	23,5	
	Izland	11,5	10,4	3,6	0,0	74,5	
	Írország	50,0	24,9	0,6	4,3	20,2	
	Olaszország	42,4	11,6	1,1	0,5	44,4	
	Luxemburg	55,2	19,7	1,0	0,2	23,9	
	Hollandia	70,9	14,2	2,7	1,8	10,3	
	Norvégia	46,1	12,9	4,4	0,0	36,7	
	Lengyelország	57,1	9,1	1,5	0,0	32,3	
	Portugália	36,8	15,6	3,7	5,6	38,3	
	Szlovákia	70,4	17,1	1,0	0,6	10,9	
	Szlovénia	43,6	15,1	0,5	0,9	39,9	
	Svédország	31,7	10,3	1,8	2,6	53,7	
Egyesült K.	68,8	13,1	1,1	2,7	14,3		
<b>OECD átlag</b>	37,6	14,9	2,2	1,5	43,8		
<b>EU28 átlag</b>	45,0	12,0	1,4	2,3	39,3		

Forrás: az OECD, 2014 adatai alapján saját szerkesztés

A helyi önkormányzatok bevételi szerkezetének általános tipizálására már sor került, így jelen részben csak a hazai rendszertan elemzésére fókuszálok. A vizsgálatot érdemes a jogforrások szintjén kezdeni. Ehhez először is a Mőtv. ad támpontot a saját bevételek körének meghatározásával, mely alapján ide sorolandók:

- a) a helyi adók;
- b) a saját tevékenységből, vállalkozásból és az önkormányzati vagyon hasznosításából származó bevételek, a nyereség, az osztalék, a kamat és a bérleti díj;
- c) az átvett pénzeszközök;
- d) törvény alapján az önkormányzatot megillető illeték, bírság, díj;
- e) az önkormányzat és intézményeinek egyéb sajátos bevételei.<sup>222</sup>

Ez alapján nagyon szerteágazónak tűnhet a saját bevételek köre, viszont a gyakorlatban e bevételek a többi helyi költségvetési bevételi forráshoz képest, néhány önkormányzat kivételével, a helyi adókat leszámítva, csekély jelentőséggel bírnak.

A saját bevételek körét, mint közpénzt, az adósságot keletkeztető ügyletekhez történő hozzájárulás részletes szabályairól szóló 353/2011. (XII. 30.) Korm. rendelet is meghatározza, mely 2. §-a az előzőhöz képest kissé eltérő módon, hat kategóriát nevesít. Saját bevételnek tekinti:

- a) a helyi adóból és a települési adóból származó bevételeket,
- b) az önkormányzati vagyon és az önkormányzatot megillető vagyoni értékű jog értékesítéséből és hasznosításából származó bevételeket,
- c) az osztalékot, a koncessziós díjat és a hozambevételt,
- d) a tárgyi eszköz és az immateriális jószág, részvény, részesedés, vállalat értékesítéséből vagy privatizációból származó bevételeket,
- e) a bírság-, pótlék- és díjbevételeket, valamint
- f) a kezesség-, illetve garanciavállalással kapcsolatos megtérülést.<sup>223</sup>

A rendelet érdekes szabályozási megoldása, hogy külön nevesíti a helyi adók mellett a települési adót, mely arra enged következtetni, hogy utóbbi nem egyenlő a helyi adókkal. E különbségtételre később részletesen kitérek. A szakirodalmak szintjén sem egységes a kép a saját bevételeket illetően. Bár a legtöbb tanulmány az önkormányzati törvényből indul ki, s veszi át annak csoportosítási rendszerét, de egyesek még ide sorolják az átengedett

---

<sup>222</sup> 2011. évi CLXXXIX. törvény, 106. §. (1) bek.

<sup>223</sup> 353/2011. (XII. 30.) Korm. rendelet, 2. §. (1) bek.

központi adókat is (Zsugyel, 2009: 241).

A különböző tipizálási megoldásoktól függetlenül változatos képet mutat településenként a saját bevételek aránya, s annak eloszlása az egyes kategóriák között. Mindazonáltal általában elmondható, hogy a helyi adók a legjelentősebbek a saját bevételek közül (Vigvári, 2005: 28–29).

## 2. A helyi adóztatás garanciális feltételei

A rendszerváltást követően kialakuló önkormányzati struktúrában fokozatosan egyre jelentősebb szerepet kaptak a helyi adók, s azok a saját bevételi források legjelentősebb típusává váltak. A helyi adóztatás jogi és gyakorlati környezete 1990-től<sup>224</sup> került megalapozásra hazánkban, mondhatni hagyományok nélkül. Bár korábban is létezett helyi adózás, de a jelenlegi adók csak részben vezethetők vissza a korábbi fizetési kötelezettségekre (Nagy–Tóth–Nagy, 1993: 40). A törvény hatálybalépésével számos központi és tanácsi adó, illetve egyéb fizetési kötelezettség szűnt meg kisebb türelmi időt követően 1992. január 1. napjával. Ilyen volt például az út- és közműfejlesztési hozzájárulás, a lakosság borforgalmi adója, a telekadó, a házadó, a nem lakás céljára szolgáló építmények adója vagy épp a gyógy- és üdülöhelyi díj. A helyi adók bevezetésének jogosítványa nem sokat változott az elmúlt húsz évben,<sup>225</sup> azokról helyi rendeletben dönthet az adott települési önkormányzat képviselő-testülete a helyi adókról szóló törvényben (továbbiakban: Htv.) meghatározott keretek között.

A magyar helyi adóztatás soha sem volt korlátok nélküli, törvényben rögzített, hogy milyen típusú és mértékű adó vehető ki, mekkora az adó mértékének felső határa, valamint az is, hogy milyen kedvezmények, mentességek érvényesítendők (Gregóczki, 2015: 703–730). E módszert egyesek zárt listás helyi adó-megállapítási rendszernek nevezik (Kecső, 2013: 11–12), mely utal arra, hogy az önkormányzatok adókivetési autonómiája lényegében csak az egyes adók bevezetéséről vagy épp be nem vezetéséről szóló döntésre terjed ki. A nemzetközi gyakorlat az ilyenfajta helyi adókivetési módszert alkalmazza inkább, mivel sokkal erősebb garanciális szabályokat biztosít a közpénzek helyi szintű keletkezéséhez. A nyílt listás adókivetésre sokkal kevesebb példát találhatunk. Utóbbi alatt

<sup>224</sup>A helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény, továbbiakban: Htv.

<sup>225</sup>Az adók mértékére és a kötelezően nyújtandó mentességek, kedvezmények rendszerére nézve születtek kisebb módosítások.

ugyanis azt érthetjük, hogy az önkormányzat saját hatáskörében szabadon állapíthat meg adókat, azaz nemcsak a mértékét, hanem az adó tárgyát és alanyát is helyi szinten szabályozhatják, mely ugyanakkor nem zárja ki azt, hogy bizonyos szűkítő feltételeket központi jogszabály meghatározzon. Ez utóbbi körbe tartozhat a települési adónak nevezett helyi adótípus. A zárt listás adó-megállapítás formájához a Htv. alapján jelenleg öt adónem tartozik, melyek a következők: építményadó, telekadó, magánszemélyek kommunális adója, idegenforgalmi adó és a helyi iparüzési adó. Rendszertanilag az első kettő a vagyoni típusú, a második kettő a kommunális típusú, míg az utolsó a tevékenység típusú adók közé sorolhatók (Zsugyel, 2009: 241). A legfontosabb ezek közül a helyi iparüzési adó, mely egyúttal a bevételi kapacitás mérőszáma is a beszámítás technikája révén. A helyi adóztatás kérdése hazánkban a helyi bevételek növelése érdekében került előtérbe, ugyanakkor számos problémával néz szembe, melyek megoldása jelenleg is napirenden lévő kérdés (Szmetana, 2016: 35–44).

### **3. A települési adó szabályozása a közpénzekkel való eredményes gazdálkodás jegyében**

A két évvel ezelőtt bevezetett települési adó rendszertani elhelyezése problémás több tekintetben is. A jogalkotó a Htv.-ben nem a korábbi taxáció végére tette a települési adót, mint egy választható helyi adó típust, hanem a jogszabály elején, az általános rendelkezések körében az 1/A. §-ban szabályozza bevezetésének lehetőségét 2015. január 1. óta. Bonyolítja a helyzetet, hogy a törvény címébe nem került be a települési adó kifejezés, mely arra utal, hogy az a helyi adóktól nem független kategória. Felmerül tehát az a kérdés, hogy a helyi adók és a települési adó viszonya hogyan alakul rendszertanilag? Ennek megválaszolásához véleményem szerint a helyi adók definícióját kell segítségül hívni.

A fogalom-meghatározás nem könnyű, hiszen a nemzetközi szakirodalmak is azt mutatják, hogy az eltérő adóztatási jogkörök, eltérő helyi adó fogalmat generálnak. Ugyanakkor vannak közös elemek, melyek támpontul szolgálnak. Bende-Szabó Gábor megfogalmazásában a helyi adó az önkormányzat döntése alapján bevezetett adónem, melyhez kapcsolódóan a helyi önkormányzat kiterjedt diszkrecionális jogkörrel rendelkezik (Bende-Szabó, 2003: 31). Kicsit továbbárnyalva, helyi adók fogalma alatt azokat a helyi szinten kivetett adókat értem, melyek mértékét helyi szinten határozhatják meg, és felhasználásuk részben vagy egészben

helyi szinten történik. Vannak olyan definíciók, melyek a felhasználást nem tartják a fogalom kötelező elemének, de véleményem szerint e két jellemző az, amelyek elhatárolják a települési adót a megosztott vagy átengedett központi adóktól és a központi adóktól. Nem szabad figyelmen kívül hagyni azt a tényt, hogy, ha helyi szinten állapítják meg az adó mértékét, de a befolyt összeget a központi államháztartás részére be kell fizetni, akkor nem beszélhetünk ténylegesen helyi adóról.<sup>226</sup> A fenti fogalommal összevetve a települési adó szabályait, megállapítható, hogy főbb vonásaiban egyezik a két típus. Mindkettő esetében a helyi képviselőtestület jogosult rendeleti formában megállapítani a helyi fizetési kötelezettséget. Döntési jogosítványuk van arra vonatkozóan, hogy bevezetik-e vagy sem az egyes típusú adókat, illetve, ha bevezetik, akkor a mérték megállapítására is kiterjed a jogkörük. A bevétel felhasználása is helyi szinten történik, bár bizonyos megkötések mellett, melyről még lesz szó. Így véleményem szerint, az ilyen és ehhez hasonló fizetési kötelezettségeket helyi adóknak nevezzük, így a települési adót is. Ugyanakkor úgy vélem, hogy van lehetőség, és talán indokolt is, különbséget tenni a helyi adók két formája között: a klasszikus helyi adók és az atipikus szabályozással rendelkező települési adó között.

A szabályozási technika révén a helyi adókat két altípusba tudjuk sorolni. Egyfelől megkülönböztethetünk a klasszikus helyi adókat, másrészt a települési adót, melynek szabályozása atipikus. Az első típusba a Htv. alapján kivethető, következő adónemek sorolandóak: a telekadó, az építményadó, a magánszemélyek kommunális adója, az idegenforgalmi adó és a helyi iparüzési adó. Míg a másik csoportba a települési adóra vonatkozó atipikus szabályok által bevezetett adók tartoznak, melyek településenként eltérő formát ölthetnek, ilyen lehet például a földadó, a magas építményadó, a motoros vízi járművek adója, a póniloadó stb.

Kicsit részletesebben megvizsgálva a jellemzőket, a két helyi adó típus az alábbi szempontok szerint jellemezhető. Az adóalanyt és az adótárgyat elemezve a következő eltérések adódnak. A klasszikus helyi adók egyértelműen, taxatíván felsorolásra kerülnek a törvényben, a helyi önkormányzatok pedig választhatnak, melyiket vezetik be. Azaz – ahogyan korábban említettem – esetükben zártnak vagy korlátozottnak nevezhető a rendszer. Itt csupán az adó bevezetéséről vagy be nem vezetéséről dönthet a képviselő-testület, az adótárgy meghatározásában nincs szerepe. Az

---

<sup>226</sup>A Htv. 8. §. (1) bek. rögzíti, hogy az adóból származó bevétel az azt megállapító önkormányzatot illeti meg.

adóalanya is rögzített, legfeljebb kedvezményekkel, illetve mentességekkel élhetnek az önkormányzatok. A települési adó esetében viszont nincs konkrét adótárgy és adóalany meghatározva. A jogszabály csak annyit rögzít, hogy olyan adó vethető ki, melyet más jogszabály nem tilt, és amelynek adótárgyára nem terjed ki törvényben szabályozott közteher hatálya. Azaz a kettős adóztatás tilalma ez esetben is kell, hogy érvényesüljön. Viszont nem lehet alanya állam, önkormányzat, szervezet, továbbá – e minőségére tekintettel – vállalkozó, tehát csak magánszemélyekre vonatkozhat. A törvény az adó tárgyát sem nevesíti, így az említett korlátok figyelembevételével bármi szóba jöhet, az önkormányzatok leleményességén múlik annak meghatározása. Eme adó esetében egy nyílt listás rendszerről beszélhetünk, így akár önkormányzatonként eltérőek lehetnek a kivetett települési adók típusai és számuk is. Természetesen azt látni kell, hogy nem olyan végtelen a lehetőségek tára, hiszen a legtöbb helyi jövedelemre, vagyonelemre már vonatkozik helyi vagy központi fizetési kötelezettség.

Az elemzés következő szempontja lehet az adómérték megállapításának módja, mely alapján megkülönböztethetünk korlátozott vagy korlátlan megállapítási formát. A klasszikus helyi adóknál a Htv. alapján meghatározásra került az egyes adónemek tekintetében egy felső határ, azaz egy adómaximum, amely nem léphető túl.<sup>227</sup> Tehát csak e korlátok között, a helyi sajátosságokhoz igazítva állapíthatják meg az adók mértékét az önkormányzatok. Viszont a települési adó tekintetében nem tartalmaz a jogszabály mértékre vonatkozó előírást, ahogyan a klasszikus helyi adókra irányadó szabályok legtöbbjét nem is kell rá alkalmazni, azaz nincs adómaximum rögzítve. Azt a települési önkormányzatok saját maguk határozhatják meg, határt csak a realitások, illetőleg az Alaptörvény általános, egyenlő és arányos közteherviselésre vonatkozó szabályai állítanak fel.

Harmadrészt, különbséget tehetünk a bevételek kötött vagy szabad felhasználhatósága tekintetében is. A klasszikus helyi adóknál részben vagy egészben szabadon használhatják fel az önkormányzatok a befolyt összegeket. A szabad felhasználás célja részben az önként vállalt önkormányzati feladatok finanszírozása lenne, így a klasszikus helyi adók az önkormányzatiság valódi kibontakozásához járulnak hozzá. Tehát ezeket a bevételeket lényegében arra fordíthatja az önkormányzat, ami éppen szükséges, ezzel rugalmasságot, pénzügyi szabadságot biztosít a rendszer.

---

<sup>227</sup> 1990. évi C. törvény, 6. §. c) pont

Ugyanakkor, annyiban korrigálni kell a leírtakat, hogy a helyi iparüzési adó tekintetében 2015. január 1. napjától részben kötötté vált a felhasználás, mivel a befolyt bevétel különösen a települési önkormányzat képviselő-testületének hatáskörébe tartozó szociális ellátások finanszírozására használható fel.<sup>228</sup> Ezzel szemben a települési adóból származó bevétel egésze kötötten használható fel, a Htv. értelmében fejlesztési célra és a települési önkormányzat képviselő-testületének hatáskörébe tartozó szociális ellátások finanszírozására. Azaz már az adó bevezetésekor tudni lehet, hogy mire kell fordítani a bevételeket, mely azt eredményezheti, hogy a helyi érdek elvész, és a bevételi forrás a központi támogatási rendszer egyik elemévé válik. Hiszen ez esetben a motiváció csupán abban rejlik, hogy a települések előteremtsék az állam által számukra előírt kötelező feladatok pénzügyi forrását. Már itt megjegyezhető, hogy egy szabad felhasználású települési adó sokkal nagyobb motivációt jelentene az önkormányzatoknak a helyi pénzügyi önállóság növeléséhez.

Mindezekon túl megemlíthető a helyi adók megállapításának módja is. Rögzíthetjük azt az általános elvet, hogy az adó beszedésének költségeit, adminisztratív terheit a lehető legminimálisabb szintre kell szorítani, hogy az ne legyen egyik fél számára se túlságosan megterhelő (Nemec–Wright, 2000: 160–182). Az önkormányzat adóhatósága általi adókiivetés esetében az adminisztrációs költségek csökkentését hozhatjuk fel, míg az adózók esetében az önadózási forma terheit. A klasszikus helyi adóknál a Htv. meghatározza, hogy milyen módon kerülhet megállapításra a fizetendő adó, ez adónemenként eltérő. A helyi iparüzési adó esetében önadózással állapítják meg és fizetik meg az adót, az idegenforgalmi adó esetében speciális a helyzet, hisz azt az adó beszedésére kötelezett szedi be és fizeti meg az önkormányzat részére. A többi klasszikus helyi adót az önkormányzati adóhatóság veti ki. A települési adó esetében viszont nincs meghatározva az adómegállapítás módja. Csupán annyit rögzít a Htv., hogy akár önadózással is megállapítható az adó, így nyitva hagyja az erről való döntést az önkormányzatok számára. Itt a jogalkotó célja valószínűleg az előbb említett költséghatékonyság volt, hogy minél alacsonyabb ráfordítások mellett tehessenek szert bevételre a települések, az önadózás lehetőségével megspórolva a hatósági kiivetés költségeit.

Nem utolsó sorban az elhatárolást az adó részlet- és eljárási szabályai alapján is megtehetjük. A klasszikus helyi adókra vonatkozó szabályokat a

---

<sup>228</sup> Az 1990. évi C. törvény 36/A. §. további kötöttségeket is megállapít.

Htv., valamint az adózás rendjéről szóló törvény (továbbiakban: Art.)<sup>229</sup> állapítja meg. A települési adók esetében csupán a Htv. három szakaszát kell alkalmazni.<sup>230</sup> Ennek értelmében a helyi képviselő-testület állapítja meg az adót, teljesíti a Kincstár felé történő adatszolgáltatást és a lakosság felé a közzétételt, valamint az Art.-ban nem szabályozott kérdésekben rendeletet alkothat. Felvetődik, hogy, ha több fontos, garanciális szabály, melyet a helyi adózás jogi korlátai között szokás említeni, nem vonatkozik a települési adóra, akkor mégis mi biztosíthat védelmet az adófizetők számára? Egyik ilyen fontos kérdés például az év közbeni súlyosbítási tilalom. Ha ez nem vonatkozik a települési adókra, akkor elviekben év közben is növelhető az adóteher, így változhat az adó mértéke és alanya is. Többen fogalmazták meg kritikájukat e rendelkezéssel kapcsolatban (Csink, 2016: 1–11). Ugyanakkor úgy vélem, hogy, ha a jogszabályban rögzített ilyen fajta korlát nincs is, a képviselő-testület és a polgármester politikai felelősségre vonása, tehát az ötévenkénti választások, korlátot szabnak, hiszen egyiknek sem célja az, hogy ne válasszák meg a következő ciklusra, így nem valószínű, hogy szembemennének a választói érdekekkel (Horváth M., 2015: 100–101). Bár előbbire még nem volt gyakorlat, de arra már igen, hogy helyi nyomásra egy újonnan bevezetett települési adót hatályon kívül helyeztek.<sup>231</sup> Meglátásom szerint a helyi társadalmi nyomás hozzájárul egy kiszámítható adóztatás megteremtéséhez, és akár helyi rendeletben is rögzíthető az év közbeni súlyosbítási tilalom. De ahogy Csink Lóránt is utal rá, az, hogy gyakorlatilag szabad kezet kaptak a helyi önkormányzatok a települési adó szabályozására, még önmagában nem jelenti azt, hogy mentesülnének az Alaptörvény N) cikke által meghatározott garanciális követelmények alól (Csink, 2016: 7). A közpénzekkel szemben támasztott átláthatósági és hatékonysági követelmények a települési adó bevezetése és felhasználása esetében is kell, hogy érvényesüljenek.

#### **4. A települési adó keletkezéskori védelmének további garanciái**

A települési adó bevezetésének lehetőségével kapcsolatban érdemes két nagyobb kérdéskört elemezni. Egyfelől a települési adó szabályozási megoldását, bevezetésének gyakorlatát, másfelől annak klasszikus helyi adókra gyakorolt hatását.

---

<sup>229</sup> 2003. évi XCII. törvény

<sup>230</sup> 1990. évi C. törvény, 1. §. (1) bek., 42/B. §. és a 43. §. (3) bek.

<sup>231</sup> Például Mindszent Város képviselő-testülete 2015.02.14. napjával hatályon kívül helyezte a földadóról szóló 30/2014. (XII.2.) önkormányzati rendeletét.

A korlátok az előzőekben nem kerültek említésre, de ha azt vizsgáljuk, hogy mikor és milyen feltételek mellett élhetnek az önkormányzatok az új lehetőséggel, akkor fontos kiemelni, hogy a nyílt listás helyi adó-megállapításnak vannak jogi, közgazdasági és politikai korlátai is (Vigvári, 2002: 140–148). Ennek keretében nem bocsátkozom részletes tárgyalásba, de néhány gondolatot kiemelendően tartok, melyek középpontjába az a kérdés áll, hogy milyen garanciális szabályok célozzák azt, hogy a képviselő-testület ne lépje túl a még méltányos és igazságos adóztatás keretét.

Az új adónem bevezetése előtt a képviselő-testületnek mérlegelnie kell, hogy van-e értelme pénzügyi szempontból bevezetni újabb adóterhet, és az mekkora, illetve milyen forrást biztosít a település számára. Stanford hét kritériumot fogalmazott meg a helyesnek vélt helyi adóztatással kapcsolatban, már amennyiben azt vizsgáljuk, hogy mikor érdemes egy helyi adót bevezetni. Azt mondja, hogy a helyi adó alapja legyen széles és viszonylag egyenletes eloszlású, az adóteher a helyi lakosokat érintse, a beszedett adó magas és lehetőleg állandó hozamot biztosítson, az adó beszedése pénzügyileg legyen gazdaságos, továbbá az adó legyen igazságos, átlátható, és segítse elő az elszámoltathatóságot helyi szinten (Stanford, 1987: 239). További elvárásként fogalmazhatjuk meg azt is, hogy ne lehessen az adót másra hárítani, azaz az adóexportálás korlátozása érvényesüljön. Ez utóbbinak a hazai rendszerben például a helyi iparüzési adó nem felel meg, hiszen a racionális vállalkozások piaci árak meghatározásakor a helyi adókat költségként felszámolják, így végső soron az adót a fogyasztók fizetik meg.

További garanciális előírást tartalmaz a jogalkotási törvény,<sup>232</sup> mely kötelező hatásvizsgálatot ír elő a jogalkotó számára – így jelen esetben a képviselő-testületnek –, melynek a társadalmi, gazdasági, költségvetési hatásokra, a környezeti és egészségügyi következményekre, az adminisztratív terhekre és a döntés szükségességére is ki kell terjednie. Másrészt a törvény az elfogadott helyi normák utólagos hatásvizsgálatát is előírja.

További garanciális szabály, hogy törvényességi szempontból a megyei kormányhivatalok ellátják az önkormányzati rendeletek felügyeletét is. Eljárási szempontból azt vizsgálják, hogy a jogalkotási törvényben foglaltaknak, illetve a helyi önkormányzat szervezeti és működési szabályzatának megfelel-e a rendelet. A tartalmi vizsgálat keretében azt

---

<sup>232</sup> 2010. évi CXXX. törvény a jogalkotásról, 17. §. (1)–(2). bek.

ellenőrzik, hogy a rendelet eleget tesz-e az Alaptörvényben foglalt elveknek, valamint a keretet nyújtó helyi adókról szóló törvénynek. A települési adó tekintetében tehát ugyanezen szempontok szerint fognak eljárni a kormányhivatalok, ami egy újabb kontrollmechanizmust jelent.

Az alapvető jogok biztosa is megvizsgálta már a települési adó kérdését egy országgyűlési képviselő kezdeményezésére. Székely László alapjogi biztos elemzése során arra az érvelésre támaszkodott, hogy a települési adó egy közteher, melyre vonatkozóan az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a jogalkotót – így a helyi képviselő-testületet – széles mérlegelési jogkör illeti meg. Eldöntheti, hogy mit von közteherviselési kötelezettség alá, azaz, hogy mi lesz az adótárgy vagy épp ki az adó alanya, hogyan lakul az adó mértéke. Továbbá arra is hivatkozott, hogy a közpénzügyi tartalmú jogszabályok felülvizsgálatát az Alaptörvény csak korlátozott körben teszi lehetővé, így ő is csak az alapvető emberi jogokkal összefüggésben vizsgálódott, és megállapította, hogy a rendelkezés nem okoz olyasfajta kiszolgáltatottságot az adóalanyok számára, mely az emberi méltóság sérthetlenségének jogába ütközne. Megjegyzendő, hogy ezzel ellentétes Csink Lóránt álláspontja, aki szerint a rendelkezések alkalmazása számos esetben alkotmányellenes eredményhez vezethetnek (Csink, 2016: 9). Az ombudsmani vizsgálat azt is kiemelte, hogy mivel a települési adóra vonatkozó részletszabályokat nem tartalmazza a Htv., azok kimunkálása a települési önkormányzatok gyakorlatán fog múlni, így az egyedi ügyek vizsgálatánál fokozott figyelmet kívánnak rájuk fordítani. A cél, hogy ne legyen kiszámíthatatlan, korlátok nélküli a adó-megállapítási jog e körben sem, hiszen az Alaptörvényből levezethető garanciális szabályoknak a települési adókra is érvényesülniük kell.<sup>233</sup>

A Kúria helyi adókra vonatkozó általános gyakorlatát is megemlíthetjük, mely e tekintetben a települési adókra is mérvadó lehet. A Kúria önkormányzati tanácsa 2012-ben foglalkozott azzal a kérdéssel,<sup>234</sup> hogy mit jelent a közteherviselési kötelezettség megfelelése az adózó teherbíró képességének. E fórum akkori döntésében kimondta, hogy éves szinten a vagyon értékének 60–70%-át kitevő adó súlyosan aránytalan, mivel elég hamar felemésztí az adótárgyat. A Kúria gyakorlatából az is kiderül, hogy az arányos hozzájárulás akkor sem érvényesül, ha a helyi adó kimondottan csak egy jól körülhatárolható adóalanyt céloz meg.<sup>235</sup> Röviden tehát e

---

<sup>233</sup> A beszámoló elérhető: [www.ajbh.hu](http://www.ajbh.hu) honlapon (2017.06.20.).

<sup>234</sup> Köf.5.081/2012/4. számú határozat

<sup>235</sup> Köf.5.066/2013/4. számú határozat

szempontok és korlátok figyelembevételét és mérlegelését követően dönthet a képviselő-testület egy új adónem bevezetéséről. Természetesen a megfogalmazott elméleti kritériumok önmagában nem nyújtanak garanciát, hiszen a gyakorlatban sokszor számos más érv és érték felülírhatja azokat.

## 5. A Kúria joggyakorlata – az új bevételi forrás tesztje

Mint már említésre került, a fenntartható költségvetési gazdálkodás biztosítása és az eladósodás megakadályozása érdekében kaptak lehetőséget az önkormányzatok a települési adó bevezetésére, mellyel többen éltek is a jogszabály hatályba lépését követően. Az első négy hónapban a HVG adatai alapján 98 település összesen 116 új adónemet állapított meg (HVG, 2015: 16–18). A Magyar Államkincstár és a Nemzeti Jogszabálytár adataiból kiderült, hogy a legtöbb önkormányzat földadót vetett ki.<sup>236</sup> Ezen kívül volt, ahol járműadó, magas építmény adó, ebadó vagy épp útdó került bevezetésre. A földadó esetében általánosságban elmondható, hogy az adó tárgyaként az ingatlan-nyilvántartásban szántó, szőlő, gyümölcsös, kert, nádas, rét, legelő, fásított terület, halastó művelési ágban nyilvántartott termőföld vagy ezek bizonyos kombinációja lett megjelölve. A járműadó körében jellemzően a mezőgazdasági vontató, a lassú jármű és ezek pótkocsija, mézesház, munkagép képezi a települési adó tárgyat.

Az egyes adótárgyakhoz kapcsolódóan számos kérdés és feltétel megvizsgálása lehet indokolt. A legtöbb szakmai körökben is megjelent felvetés a földadóval kapcsolatosan került elő. Többször megfogalmazódott az a vélekedés, hogy a termőföldre kivetett adó a központi kormányzat céljaival ellentétes hatáshoz vezethet, már amennyiben a mezőgazdasági termelést, családi gazdálkodást prioritásként kezeljük. Hasonló a helyzet egyébként a járműadó esetében is, hiszen az adótárgy legtöbbször a mezőgazdasági vontató és annak pótkocsija, amelyek szintén a mezőgazdasági tevékenységhez kapcsolódnak. Konfliktusokhoz vezethet, ha a helyi adópolitika ellentétes a központi kormányzat politikájával, azzal, hogy újabb terhet ró a termőföld tulajdonosokra, miközben a központi cél előbbieket enyhítéssel, a mezőgazdaságból élők, az őstermelők támogatása. Nem vitás, ahogy azt Vigvári András is megfogalmazta, az egész makrogazdaságra, annak egyensúlyára hatással van a helyi adó

---

<sup>236</sup> Érdemes megemlíteni, hogy az ombudsman AJBB-700/2015. számú ügyében a termőföldre kivetett adót törvénytörőnek minősítette, hivatkozva arra, hogy a Htv. tiltja a termőföldre történő adókiivetést a telekadó esetében, így ez a szabály a települési adókra is vonatkozik. Mint látni fogjuk, a Kúria önmagában nem tartja törvénytörőnek a termőföldadót.

kivetése (Vigvári, 2002: 40). A földadó esetében további kérdésként merült fel a kettős adóztatás elkerülése, ugyanis a termőföld tulajdonosának, ha saját maga műveli a földet 2014 óta 3000 forint kárenyhítési hozzájárulást kell fizetnie hektáronként, valamint mezőőri járulékot, amely köztehernek minősül.<sup>237</sup> Így felmerült a kérdés, hogy ezen esetekben ki lehet-e vetni földadót, hiszen a Htv. azt mondja, hogy az olyan adótárgyra terjedhet ki, melyre nincs más közteher-fizetési kötelezettség előírva. Erre a konfliktushelyzetre világlított rá az ombudsman is, amikor Balmazújváros képviselőtestületének termőföldre települési adót megállapító rendeletét vizsgálta. Az ombudsman egy magánszemély beadványa alapján indított vizsgálatot Balmazújváros Város Önkormányzat Képviselő-testületének a települési adóról szóló 22/2014. (XII. 1.) önkormányzati rendeletének törvényességét illetően, mely alapján 2015-ben megszületett a Kúria Köf.5.035/2015/4. számú határozata (Bordás, 2015: 71–73).<sup>238</sup> Az eljárásban az indítványozó mindkét fenti korlátozással kapcsolatban kifogásolta az önkormányzat rendeletét, mely termőföld után vetett ki települési adót. Az említett közterhekkel kapcsolatban úgy érvelt, hogy a kárenyhítési hozzájárulás és a mezőőri járulék adók módjára behajtandó közterhek a termőföldhöz kapcsolódóan, amely körülmény kizárja, hogy termőföld egyidejűleg települési adó tárgya is legyen. A másik korlátozással kapcsolatban pedig azt hozta fel, hogy nem lehet alanya a települési adónak a gazdasági társaságként működő mezőgazdasági vállalkozó, az őstermelői igazolvánnyal rendelkező egyéni vállalkozó gazda és a hatszázezer forintnál nagyobb éves bevétellel rendelkező mezőgazdasági őstermelőként tevékenykedő gazdálkodó sem.

A döntés, melyet a Kúria hozott elvi jelentőséggel bírhat más települési adó esetében is, hiszen számos pontosítással szolgált. Leszögezte, hogy a Htv. 2015. január 1-jétől hatályba lépett módosítása modellváltást hajtott végre a helyi adók rendszerében. A jogalkotó szabályozási megoldása a helyi adóztatás szabadságát szolgálja. Így a szabályozás ezen módjából általános következtetésként levonható, hogy a Htv.-ben nincsenek olyan anyagi jogi rendelkezések, amelyek a potenciális adózók számára a települési adókötelezettséggel összefüggésben biztosítanak az Alaptörvény XXX. cikke szerinti, de annál az adózóra nézve nem súlyosabb, illetve nem hátrányosabb garanciák érvényesülését. Megállapította továbbá a döntés,

---

<sup>237</sup> A 2011. évi CLXVIII. törvény, valamint a Kúria Köf.5.035/2015/4. számú határozata alapján.

<sup>238</sup> Továbbá lásd és vö. Kecsó, 2016: 19–25.

hogy az önkormányzati rendelet nem tett különbséget az adóalanyok között a törvényi tartalomnak megfelelően. Ezért amennyiben a tulajdonos egyben egyéni vállalkozóként, mezőgazdasági őstermelőként, avagy jogi személy tagjaként vállalkozási tevékenységet folytat a tulajdonában álló termőföldjén, úgy e tevékenysége kizárja, hogy alanya legyen a települési adónak. Kimondta a Kúria, hogy az indítványban foglaltak megalapozottak, az önkormányzat a települési adó alanyi körének meghatározásakor túlterjeszkedett a Htv.-ben foglaltakon, ezért rendelete törvénysértőnek minősül.

A közteher fogalmának értelmezéséhez is hozzájárult a Kúria, mellyel segített eldönteni, hogy közteher e vagy sem a kárenyhítési hozzájárulás és a mezőöri járulék. A Htv. szerint az önkormányzat olyan adótárgyra állapíthat meg települési adót, amelyre nem terjed ki törvényben szabályozott közteher hatálya. A közteher fogalmát a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló törvény, az adózás rendjéről szóló törvény, valamint az államháztartásról szóló törvény közzeladatot meghatározó rendelkezései fényében vizsgálva a Kúria megállapította, hogy a közteher fogalmához hozzátartozik a közös szükségletek fedezetének igénye, valamint a fizetési kötelezettség jogszabályon alapuló kiszámíthatósága. A közteher kötelezettje természetes személy, jogi személy és más jogalany egyaránt lehet. Abban az esetben eleme a „közteher” fogalmának az „ellentételezés”, ha a fizetési kötelezettség az állami vagy önkormányzati közhatalom birtokában nyújtott szolgáltatásért vagy eljárásért teljesítendő. Az ilyen jellegű fizetési kötelezettségek beszedéséhez alapvető érdek fűződik, ezért melléjük állami kényszer társul, s azok adók módjára behajthatóak. Esetről esetre tartalmi vizsgálatot igényel annak megállapítása, hogy a fizetési kötelezettség köztehernek minősíthető-e, állapította meg a bíróság.

Az elvi jellegű megállapítások után a Kúria azt vizsgálta, hogy a kárenyhítési hozzájárulás és a mezőöri járulék a „közteher” fogalomkörébe tartozó fizetési kötelezettség e. Érvelésük szerint a kárenyhítési hozzájárulás megnevezése és annak Art. szerinti behajtásának lehetősége ellenére nem tekinthető köztehernek, mert bár a mezőgazdasági termelő fizetési kötelezettsége törvényen alapul, de az állam által képzett pénzügyi alap nem a „közös szükségletek”, hanem a mezőgazdasági termelők esetleges kárainak pénzügyi fedezetét hivatott biztosítani. A Kúria a kárenyhítő hozzájárulást nem tekintette a termőföldhöz kapcsolódó köztehernek, ezért az nem zárja ki, hogy a termőföld a települési adó tárgyává váljék.

A másik esetében: „a mezei őrszolgálat a termőföldhöz kapcsolódó,

vagyonvédelmi feladatot ellátó, a települési önkormányzat döntése alapján létrehozott és fenntartott rendészeti típusú szerv” – állapította meg a Kúria.<sup>239</sup> A mezőöri szolgálatot az önkormányzat a földhasználók, illetve a termőföld tulajdonosai számára előírt fizetési kötelezettségből, valamint a központi költségvetés által biztosított hozzájárulásból finanszírozza. A mezei őrszolgálat az önkormányzat döntése alapján rendészeti jellegű közszolgáltatás nyújtására felállított és fenntartott intézmény, amely a földhasználóknak vagy a termőföldek tulajdonosainak a szándékától függetlenül felállításra kerül, s közszolgáltatást nyújt. Ezért a Kúria a mezőöri járulékot köztehernek minősítette, és megállapította, hogy az önkormányzat rendeletében a települési adót a Htv.-vel ellentétesen vezette be, amikor annak tárgyaként a termőföldet jelölte meg.

A Kúria legfontosabb megállapításait összefoglalva, a következőket kell szem előtt tartaniuk az önkormányzatoknak. A települési adóval összefüggésben nem vehetők figyelembe a Htv. 1/A. §. (2) bekezdésben megjelölteken kívüli rendelkezései. Így nem lehet jelentőséget tulajdonítani a Htv. garanciális anyagi jogi szabályainak, és annak sem, hogy a Htv. milyen rendelkezéseket tartalmaz a termőfölddel összefüggésben.<sup>240</sup> Amennyiben a tulajdonos egyben egyéni vállalkozóként, mezőgazdasági őstermelőként, avagy jogi személy tagjaként vállalkozási tevékenységet folytat a tulajdonában álló termőföldön, úgy e tevékenysége kizárja, hogy alanya legyen a települési adónak. A mezőöri járulék, amelyet a központi vagy helyi közhatalom által biztosított közszolgáltatásért, jogszabály alapján, az adott közszolgáltatás rendelkezésre állásáért kell megfizetni, köztehernek minősül.

A döntés eredménye az lett, hogy mivel az önkormányzati rendelet az adó tárgyának és az adó alanyának hiányában nem értelmezhető és nem alkalmazható, ezért Balmazújváros Város Önkormányzat Képviselő-testületének a települési adóról szóló 22/2014. (XII. 1.) önkormányzati rendelete törvényellenes, s azt 2015. december 31-i hatállyal megsemmisítette a Kúria. Ezzel iránymutatást adott valamennyi önkormányzat számára, mely hasonlóképpen állapította meg a települési adó rendeletét, hogy módosítsa azt, és szüntesse meg a törvényellenes állapotot. Fontos megállapítást tett, amikor kimondta, hogy nem lehet jelentőséget tulajdonítani a Htv. garanciális anyagi szabályainak, ezzel

---

<sup>239</sup> Köf.5.035/2015/4. számú határozat, [19] pont

<sup>240</sup> Lásd ezzel szemben az ombudsman által a AJBB-700/2015. számú ügyben megfogalmazottakat.

tovább erősítette azt az álláspontot, hogy a helyi képviselő-testületre hárul a közpénzek keletkezéskori védelme és annak biztosítása, hogy a helyi szinten bevezetésre kerülő fizetési kötelezettség ne ütközzön az alapvető alkotmányos jogokba.

## **6. A települési adó és a helyi adó bevezetése számokban**

Az, hogy valóban eszköze lehet-e a települési adó a helyi bevételi források növelésének és ezzel a helyi gazdálkodás fenntarthatóságának elősegítésének, az a gyakorlatban derülhet ki. Érdemes ezért megvizsgálni, hogy hány önkormányzat élt eddig a települési adó bevezetésének törvény adta lehetőségével.

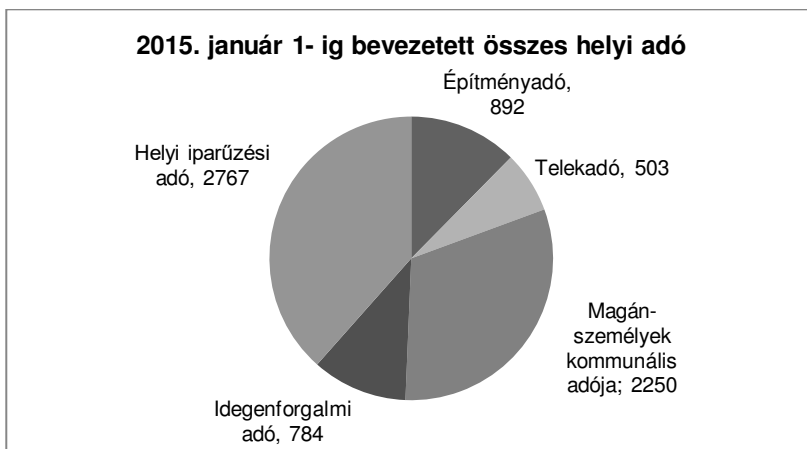
Előjáróban le kell szögezni, hogy a bevezetett helyi adók és a települési adók pontos számára vonatkozóan nincs rendelkezésre álló közhiteles adatbázis, ezért valamennyi elérhető információ csak megközelítő jellegű. Ez talán abból adódik, hogy a helyi adók bevezetésének joga az önkormányzatokat illeti meg, s így helyi szinten történik a szabályozásuk is. Bár egyes statisztikai célú adatgyűjtések során kötelező lenne feltüntetni a bevezetett adókat, több önkormányzat ennek mégsem tesz eleget. Ez az oka annak, hogy bár a Magyar Államkincstár helyi adókra vonatkozó adatbázisa folyamatosan frissül, de az nem teljes és hiteles, ahogyan maga a Kincstár is leszögezi, hogy nem vállal felelősséget a közölt adatokért. A másik forrás, ami számításba jöhet a Nemzeti Jogszabálytár, ahova minden újonnan elfogadott vagy módosított helyi adórendeletet fel kell(ene) tölteni, csak hogy többen ennek sem tesznek eleget. Így az itt közölt, általam gyűjtött adatok is megközelítő jellegűek, viszont a nagyságrendeket jól tükrözik.

A 2016-os év adatai alapján a 3178 települési önkormányzat közül 3135 vezetett be valamilyen típusú helyi adót, mely 98,6 %-os arányt jelent. 2015. január 1-től 128, míg 2016-tól 141 helyi adófizetési kötelezettség újonnan került megállapításra, azaz egyes önkormányzatok most érezték elérkezettnek az időt igénybe venni a már évtizedek óta adott lehetőséget. A 8. ábra adatait elemezve megállapítható, hogy leggyakrabban a helyi iparüzési adót és a magánszemélyek kommunális adóját vetették ki a települési önkormányzatok. A tavalyi évben újonnan bevezetett adók esetében a legtöbben – összesen 42 településen – a helyi iparüzési adó mellett döntöttek, aminek az az oka, hogy a feladatfinanszírozás körében az elvárt bevétel ez alapján kerül meghatározásra. Ugyanis akár kivetik, akár nem az önkormányzatok a helyi iparüzési adót, a számított adóerő-képesség

alapján bizonyos összeg felett automatikusan levonásra kerül a költségvetési támogatások egy része, melyet az önkormányzatoknak saját bevételeikből kell pótolniuk.

1. ábra

### A bevezetett klasszikus helyi adók száma az egyes adótípusok bontásában



*Forrás: saját szerkesztés<sup>241</sup>*

Érdeemes összevetni a klasszikus helyi adók változását az újonnan bevezetett települési adók számával. 2015-ben, a bevezetés évében, 98 településen összesen 116 új adó elfogadását eredményezte az új adónem. 2016-ban némi csökkenést mutatott a települési adók száma, s több önkormányzat hatályon kívül helyezte települési adóról szóló rendeletét<sup>242</sup> – ennek egyik indoka a korábban ismertett kúriai döntés lehetett. 2017. január 1-től az általam gyűjtött adatok alapján 22 új települési adó került bevezetésre, mellyel együtt összesen 103-ra emelkedett azok száma, összesen körülbelül 100 települést érintve.<sup>243</sup> A települési adók között

<sup>241</sup>A [www.kormany.hu](http://www.kormany.hu), a [www.hakka.allamkincstar.gov.hu](http://www.hakka.allamkincstar.gov.hu) oldalon közzétett adatok, a [www.metropol.hu](http://www.metropol.hu) (2017.05.20.), valamint a <http://www.vg.hu> (2017.06.21.) 2016-os adatai alapján.

<sup>242</sup> A változás iránya jól nyomon követhető az Nemzeti Jogszabálytárba feltöltött változások alapján, viszont több önkormányzat nem használja az egyébként kötelező rendszert, így pontos összesítésre nincs lehetőség.

<sup>243</sup> A 2017-es évre vonatkozó adatok a szerző saját gyűjtése, ami a MÁK által a

legtöbbször a termőföld után vetettek ki valamilyen adót, s újdonságként jelent meg 2016-ban a pónilóadó, 2017-ben a motoros vízi járművek adója és a településkép-védelmi adó. Utóbbi kettőt Budapest III. kerülete vezette be. Megállapítható továbbá az is, hogy mindkét évben több klasszikus helyi adó kivetésére került sor, mintsem, hogy a települési adó adta lehetőségeket használták volna ki az önkormányzatok. Felmerülhet a kérdés, hogy minek a hatására történt ez, miért nem a települési adó kivetésének jogával éltek? Az egyik ok az lehet, hogy az önkormányzatok nem voltak felkészülve erre új lehetőségre, és jobbnak látták a már hagyományosnak mondható formák közül választani, elkerülve ezzel az esetleges törvénysértést, nem beszélve az új adótípushoz kapcsolódó adminisztrációs terhekről. A másik ok a bevételek felhasználási köztéttségében kereshető, hiszen a települési adó bevételei csak fejlesztési célra és a szociális feladatok finanszírozására, még ezzel szemben a klasszikus helyi adók – a helyi iparüzési adó kivételével – szabadon felhasználhatók. Harmadrészt pedig a feladatfinanszírozás által bevezetett beszámítási rendszer is arra ösztönöz, hogy a klasszikus helyi adók, azon belül is a helyi iparüzési adó kerüljön kivetésre bizonyos önkormányzati kapacitás felett.

\*\*\*

Arra a kérdésre, hogy a helyi bevételi szerkezet szabályozása, új elemekkel való kiegészítése a problémakezelés rendes eszközeként megfelelő válasznak tekinthető-e a gazdálkodás fenntarthatóságához, az a válasz, hogy csak részben. A települési adó bevezetése az első három év adatait tekintve a várakozások alatt marad, az önkormányzatok alig több mint 3%-a élt csak ezzel a lehetőséggel. Továbbá, mint ahogy az megvilágításra került, a szabályozásból számos garanciális elem hiányzik, egyedül a célhoz kötöttség az, mely a közpénzek hatékonyabb felhasználásához próbál biztosítékot szolgáltatni.

Ez az új nyílt listás helyi adó-megállapítás illeszkedhet a jelenlegi szisztémába, ugyanakkor kettős képet mutat. Rendszertanilag az ilyesfajta megoldás a helyi pénzügyi autonómia erősödését lenne hivatott támogatni, amely ellentétben áll a centralizációs folyamatokkal.<sup>244</sup> Ugyanakkor a bevétel felhasználási köztéttsége az autonómia ellenébe hat, mely viszont

---

www.hakka.allamkincstar.gov.hu oldalra feltöltött 2016-os adatok és az njt.hu oldalon közzétett 2017-től bevezetett új települési adó rendeletek figyelembevételével készült el.

<sup>244</sup> Lásd és vö. Lentner, 2013: 145–155.

jobban illeszkedik a hazai feladatfinanszírozás rendszerébe.

Meglátásom szerint nagyobb sikert egy szabadon felhasználható települési adó érhetne el, mely révén a településeknek nagyobb motivációja lenne kivetni eme fizetési kötelezettséget, például a szabadon vállalt feladatok ellátása érdekében. A helyi iparüzési adó „pántlikázásával” együtt felmerül a kérdés, hogy a klasszikus helyi adók esetében várható-e további felhasználási kötöttség, s ez hogyan egyeztethető össze az államháztartás globális fedezetének elvével? A települési adó várható tendenciáit vizsgálva azt mondhatjuk, hogy valószínűleg a vagyoni típusú adók kerülnek a fókuszba, hiszen már most is a földadó a legnépszerűbb típus. Több település a kivárák táborához csatlakozik, és az első évek tapasztalatai után döntenek egy esetleges fizetési kötelezettség bevezetéséről, mintául véve más önkormányzatokat. Ugyanakkor egy olyan helyzetben, mint amilyen az adósságnkonzolidációt megelőző időszak volt, az önkormányzatok egy ilyen lehetőség révén pótolhatják a költségvetési hiányukat, vagy épp az adósságtörlesztéshez kaphatnak általa segítséget, ráadásul helyi szinten jobban látható, hogy milyen, még adóztatható adótárgy van a településen. Ezért mondható az, hogy részben alkalmas lehet e megoldás a gazdálkodás fenntarthatóságához, ugyanakkor meglehet, hogy további garanciális szabályok beépítése válik majd szükségessé.

### Felhasznált irodalom

- Bailey, J. Stephen (1999): *Local Government Economics: Principles and Practice*. Houndmills: MACMILLAN Press.
- Balázs István (szerk.) (2012): *Helyi önkormányzatok*. Debrecen: Debreceni Egyetemi Kiadó.
- Bende-Szabó Gábor (2003): *Helyi önkormányzatok és pénzügyeik Európában*. In: Kusztosné Nyitrai Edit (szerk.): *A helyi önkormányzatok és pénzügyeik*. Budapest: Municipium Magyarország Alapítvány. 31–65. o.
- Bird, Richard. M. (1993): *Threading the Fiscal Labyrinth: Some Issues in Fiscal Decentralization*. In: *National Tax Journal*. Vol. 46., No. 2. June, pp. 207–227.
- Bordás Péter (2015): *A Kúria jelentős döntést hozott a települési adókra nézve*. In: *Közjvák*. 1. évf., 2. sz., 71–73. o.
- Csink Lóránt (2016): *Az önkormányzati adóhatóság tehetalma, avagy a települési adó alkotmányellenessége*. In: *Pázmány Law Working Papers*. 7. évf., 10.

sz., 1–11. o.

- Gregóczki Etelka (2015): A helyi adók és a gépjárműadó – a helyi adók tervezése, beszédese, gazdasági szerepe. In: Lentner Csaba (szerk.): Adózási pénzügytan és államháztartási gazdálkodás – Közpénzügyek és államháztartástan II. Budapest: Nemzeti Közszerzői Tankönyvkiadó., 703–730. o.
- Hegedüs József–Péteri Gábor (2014): A helyi önkormányzatok államosítása. In: Magyar Bálint–Vásárhelyi Júlia (szerk.): Magyar polip 2: A posztkommunista maffiaállam. Budapest: Noran Libro., 340–352. o.
- Hegedüs József–Péteri Gábor (2015): Közszerzői reformok és a helyi önkormányzatiság. In: Szociológiai Szemle. 25. évf., 2. sz., 90–119. o.
- Kecső Gábor (2016): A helyi önkormányzatok pénzügyi jogi jogállása. A jogállást meghatározó jogintézmények modelljei a bevételi oldalon. Budapest: ELTE Eötvös Kiadó.
- Kecső Gábor (2016): A Kúria kibontakozó gyakorlata a települési adóval kapcsolatban. In: Új Magyar Közigazgatás. 9. évf., Klnsz., 19–25. o.
- Kovács Gábor (2014): Helyi önkormányzatok: a saját bevételek szerepe a finanszírozásban. In: Tompos Anikó–Ablonczyné Mihályka Lívía (szerk.): Növekedés és egyensúly: a 2013. június 11-i Kautz Gyula Emlékkonferencia válogatott tanulmányai. Győr: Széchenyi István Egyetem., 45–52. o.
- Musgrave, Richard A. (1959): The Theory of Public Finance. New York: McGraw Hill.
- Nagy Árpád (2005): Az önkormányzatok pénzügyei, a helyi államháztartás joga. In: Földes Gábor (szerk.): Pénzügyi jog. Budapest: Osiris Kiadó., 164–218. o.
- Nemec, Juraj–Wright, Glen (eds.) (2000): Közszerzői Pénzügyek: Elmélet és gyakorlat a közép-európai átmenetben. Budapest: Aula Kiadó.
- Sandford, Cedric (1987): Economics of Public Finance. Oxford: Pergamon Press.
- Sivák József (2011): Önkormányzati pénzügyek. Hazai kihívások és nemzetközi példák. Budapest: ÁSZ Kutató Intézet.
- Sivák József–Vigvári András (2012): Rendhagyó bevezetés közpénzügyek tanulmányozásába. Budapest: ComLex Kiadó.
- Szmetana György (2016): A helyi adórendszer változásának lehetséges új irányjai. In: Új Magyar Közigazgatás. 9. évf., Klnsz., 35–44. o.
- Tiebout, Charles M. (1956): A Pure Theory of Local Expenditures. In: The Journal of Political Economy. Vol. 64., No. 5. October, pp. 416–424.
- Vigvári András (2002): Az önkormányzati pénzügyek közgazdaságtanának néhány alapkérdése. In: Pénzügyi Szemle. 47. évf., 2. sz., 138–151. o.
- Vigvári András (szerk.) (2005): Félúton. Tanulmányok a helyi önkormányzatok *finanszírozási rendszerének továbbfejlesztési lehetőségeiről*. Budapest:

IDEA, TÖÖSZ.

Zsugyel János (szerk.) (2009): A közpénzügyek nagy kézikönyve. Budapest: ComLex Kiadó.

### **Felhasznált jogszabályok jegyzéke**

- 1990. LXV. törvény a helyi önkormányzatokról
- 1990. évi C. törvény a helyi adókról
- 1997. évi XV. törvény a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt egyezmény kihirdetéséről
- 2003. évi XCII. törvény az adózás rendjéről
- 2010. évi CXXX. törvény a jogalkotásról
- 2011. évi CLXVIII. törvény a mezőgazdasági termelést érintő időjárasi és más természeti kockázatok kezeléséről
- 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól
- 2011. évi CXCV. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról
- 2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról

### **Felhasznált jogesetek jegyzéke**

- Köf.5.081/2012/4. számú határozat
- Köf.5.066/2013/4. számú határozat
- Köf.5.035/2015/4. számú határozat
- AJBB-700/2015. számú ügy

### **Adat és egyéb források**

- Várkonyi Iván (2016): Megállíthatatlanul terjednek az új települési adók. In: Világgazdaság (online).  
<http://www.vg.hu/gazdasag/adozas/megallithatatlanul-terjednek-az-uj-telepulesi-adok-472296> (2016.07.06.)
- [www.hakka.allamkincstar.gov.hu](http://www.hakka.allamkincstar.gov.hu)
- [www.metropol.hu/itthon/cikk/1302274-meg-keves-telepules-vetette-ki-az-uj-adot](http://www.metropol.hu/itthon/cikk/1302274-meg-keves-telepules-vetette-ki-az-uj-adot) (2017.05.20.)