

SZMETANA GYÖRGY

HELYI ADÓ SZAKÉRTŐ

TELEPÜLÉSI ÖNKORMÁNYZATOK ORSZÁGOS SZÖVETSÉGE



# A helyi adóztatás 25 esztendeje

## Mikor futottunk tévútra?

A szerző, e sorok írójának megállapítása szerint, **már a kezdetekkor**. Anélkül, hogy mélyebb elemzésekbe bocsátkoznánk, – erre helyhiánya miatt nincs is lehetőség – csak a legfontosabb rendező elveket szeretnénk itt és most közreadni. Minden állam gazdasági helyzete befolyásolja a központi kormányzat állami stabilizációs gazdaság- és pénzügypolitikáját. Ebből következően az egyes államok más és más előírásokkal keretek közé szorítják a helyi költségvetési hiányokat. Az önkormányzati öngazgatási jog szerves része lenne az önkormányzati pénzügyi önállóság, amelynek központi eleme az önkormányzatok önálló adóztatási joga. A helyi önkormányzatok önálló adóztatási jogából logikusan következik, hogy a tényleges pénzügyi lehetőségeik között különbségek mutatkoznak, amit aztán az államnak kell vagy kellene tompítani egy olyan pénzügyi kiegyenlítési rendszer működtetésével, amely a csekély adóbevételekkel rendelkező települések számára is biztosítja a kötelező feladataik ellátásához szükséges pénzeszközöket. **Ezzel nem számoltak, illetve figyelmen kívül hagyták 1990-ben a törvény elfogadásakor, és éveknek kellett eltelnie ahhoz, hogy a központi kormányzat felismerje a helyzetnek, azaz a radikálisan nagyságrendekkel eltérő adóbevételeknek a tarthatatlanságát.**

Az önkormányzati gazdálkodás szuverenitása alapvetően két dologtól függ: egyrészt attól, hogy a bevételek (legyen az helyi adókból származó bevétel, különböző formájú állami támogatás, megosztott adó, stb.) milyen biztonsággal képződnek, másrészt attól, hogy a rendelkezésre álló források felett az önkormányzatok milyen szabadságfokkal rendelkezhetnek.

Az önkormányzati gazdálkodás és költségvetések kiszámíthatóvá tétele szempontjából az egyik legfontosabb feladat az lett volna, hogy a helyi szintre juttatott állami támogatások és megosztott adók GDP-hez viszonyított éves keretét és elosztásának szabályait törvényben szabályozzák, valamint, hogy a helyi költségvetéseket azáltal erősítik meg, hogy a helyi adóbevételek növelése céljából a helyi adóalapokat, a helyi adóztatás mozgásterét szélesítik. Amennyiben a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája pénzügyekkel foglalkozó rendelkezéseit vizsgáljuk, tapasztalhattuk, hogy a települési pénzügyekre és adóztatásra vonatkozó hazai szabályaink megfeleltek és talán még napjainkban is megfelelnek a Charta – 1990 körül nem túlzottan nagy – elvárásainak. A formai megfelelésnél azonban sokkal fontosabb az, hogy a normá-

ink mennyiben járultak, járulnak hozzá az önkormányzatok pénzügyi önállóságához, a gazdálkodásuk kiszámíthatóságához. Ezeket elemezve azonban az konstatálható, hogy az önkormányzataink kiszolgáltatottak voltak, és most is azok a mindenkori állami fiskális politikának, mert a vonatkozó alkotmányos és egyéb előírások csak olyan megfogalmazásokat használnak (pl. „*megfelelő saját bevétel*” és „*arányban álló állami támogatás*”), amelyekből igazán nem vezethető le konkrét önkormányzati igény a kötelezően ellátandó feladataik állami finanszírozási szabályaira vonatkozóan. Összefoglalva az a megállapításunk, hogy a helyi adók soha nem azt a szerepet töltötték be, amire „*kitalálták*”.

Ezt igazolja az elmúlt másfél évtizednek a jogalkotása e tárgyban. A helyi iparüzési adó „*szenvedett*” a legtöbbet, egyrészt az országon belül aránytalansága (Nógrád megyében például 2012-ben 2,5 milliárd forint volt az ebből származó bevétel, ezzel szemben Pest megyében 60 milliárd forint, tehát majdnem a harmincszorosa), de a települések is elindítottak egy egészségtelen „*adóversenyt*” a „*ki kér kevesebbet adót*” kategóriában. Persze ennek voltak és vannak érthető indokai: minden település szerette volna adóbevételeit szaporítani, vagy legalább működő vállalkozást letelepíteni, amely munkahelyeket kínál. A másik igen szemléletes visszasság a településrészek kiválása volt az adó okán. Gondoljunk csak Ózd-Farkaslyuk, vagy Kazincbarcika-Berente ügyére. Mindenki az iparüzési adóra hajtott, Berentét a „*KISKUVAIT*” elnevezéssel címezték fel az egy lakosra jutó adóösszeg nagysága miatt. Sajnos erre sem volt válasza, megfelelő eszköze a jogalkotásnak, hogy az ilyen nem kívánatos jelenségeket megszüntesse. És ennek az „*adóversenynek*” volt egy harmadik oldala is, nevezetesen, a külföldi multicégek hatalmas mértékű kedvezményeket kaptak, ellenben a magyar vállalkozások szinte semmit. Ez így nem igazán volt rendben, de ha úgy is lett volna, észlelhető és érzékelhető volt és ma is az „*fizessenek az idegenek*”, „*helyi lakost nem, vagy alig adóztatunk*”. Ez ma is virágzik, él, köszöni, jól működik.

A kormányzatok sem tudták igazán „*mit kezdjenek*” az iparüzési adóval, nehezedett rájuk a tőke nyomása aki nem akarta ezt az adót(is) fizetni, ennek eredménye volt, egy olyan elfogadott törvény, amely 2008-tól kivette volna ezt az adót a rendszerből. E sorok íróját is felkérte az akkori helyettes államtitkár, tenné meg hogy javaslatokat dolgoz ki, mivel váltható ki az iparüzési adó. Hónapokig tartó „*viták*” után látszott, semmivel. A tények ismertek, ebből végül – szerencsére – nem lett semmi. Az újabb támadás ezután ez ellen

az adó ellen az „EU ellenesség”, a tények itt is ismertek, a „támadók” megint vesztek, ami maradt, a folyamatos adóalap csökkentések törvénybe iktatása. Ma a 2 %-os adómértékből valóságosan – és itt megengedjük magunknak a tévedés jogát – kb. 0,4 % realizálódik. Arról pedig, hogy 2009-ben az akkori pénzügyi kormányzat ezt az adót az APEH hatáskörébe akarta adni, jobb nem beszélni, szerencsére ez sem válhatott gyakorlattá. Csak mellékesen megjegyezve, ha az iparüzési adót az APEH vitte volna, a fővárost megfosztották volna az adóügysztyályától. Természetesen komoly problémát okozott az iparüzési adónak a fővároson beüli megosztása, ennek a megoldására is hosszú évek kellettek.

Az egyéb helyi adókat sem kímélte az élet, és a kormányzatok „ötletelése”. Ennek legszemléletesebb példája a számított értéken történő adóztatás bevezetése az építményadó és a telekadó vonatkozásában. Az önkormányzati érdekszövetségek erős érdekérvényesítő képessége (ekkor még volt ilyen is) és a kormányzati oldal belátása után megmaradt az opcionáltság, azaz helyben lehetett eldönteni, milyen adóztatási módszert választ a település. Az már csak „hab a tortán”, hogy az alkotmánybírósgként működő Alkotmánybírósg 2008 decemberében a számított értéket és az ezzel a módszerrel való adóztatást alkotmányellenesnek mondta ki és megsemmisítette. Arról sem hallgathatunk, hogy a főváros törekvését az egységes építmény és telek adóztatás vonatkozásában nem valósították meg, majd a 2000-es évek közepén az „ingatlanadóval” „riogatták” a széles közvéleményt.

A helyi adóztatásról e sorok írója 1989-ben meghallgatta néhai Sütő Dezső, az APEH első elnökének elgondolásait. Ha Sütő Dezső élne, biztos kimondaná: „én nem ezt akarom”.

### A helyi politika hatása, befolyása

A helyi politikáról írni a legsikamlósabb, legveszélyesebb ebben a témában. A politikának helyben, az adópolitikát – mint a közpolitika részét – kellene alakítania, de nem ezt teszi. Illetve amit tesz látszólag „adópolitika alakítás”, de a valóságban a konkrét ügyekbe történő beavatkozás, a jegyző hatáskörének törvénytelen korlátozása. Az élet persze ilyen, a helyi képviselő is abban a boltban vásárol, ahhoz az autószerelőhöz viszi a kocsiját mint más helyi lakos, de szembe kell néznie a választóival, így az autószerelővel is, és nem szereti felvállalni azt a hálátlan szerepet, ami az adózással összefüggésben rá hárul(na). Arról már írtunk, hogy az általánosan elfogadott szinte minden településen az az elv: „fizessenek az idegenek”. Ez káros és igazságtalan. Ennél van egy rosszabb – bár tisztán politikailag érthető – „választási évben nem emelünk adó mértéket”. Mi a levonható következtetés? A helyi politika nem tud igazán mit kezdeni a helyi adókkal. Azt inkább tekinti „szükséges rossznak”, mint a helyi gazdálkodás eszközeinek. Természetesen akadnak kivételek, amikor a helyi politika „felismeri a gazdálkodás eszközét az adóztatásban” – erre a közelmúlt eseményei szép bizonyítékot adtak – és képes az irrealitás és az abszurditás határát is túllépni. Erről majd a települési adóról szól gondolataink közreadásakor – néhány sorral lejjebb – bővebben szólunk.

### Kellenek-e „áladók” avagy indulatok a települési (föld) adó körül?

Erre a témára sokat szeretnénk fordítani. Működött egy ideig a luxusadó. A luxusadót még 2008-ban az Alkotmánybírósg „lapátra tette”. Emlékeztetőül, ebből az adóból éves és országosan 1 milliárd forintnyi bevételt vártak, ez szép bizonyítéka annak, hogy ez az adó igazán „látszatadó” vagy „áladó” volt. A másik ilyen adó a vállalkozók kommunális adója. Szerencsére már ez is történeti múlt. Elképesztő adminisztráció mellett minimális bevételt eredményezett. Sokkal jobbat a magánszemélyek kommunális adójáról sem mondhatunk, főleg akkor és úgy, hogy tudjuk, a települések jelentős többségében ez igazából „közműdíj”-ként funkcionál, azaz a kommunális adó lefedte és lefedi többek között a szemétszállítás, vagy a csatornahasználat díját. Véleményünk szerint azonban az igazi „áladó” a közelmúltban bevezetett települési adó. Erről szeretnénk bővebben szólni.

A magyar törvényhozás **látszólag** komoly horderejű változtatásra szánta el magát, a helyi önkormányzatokat megillető adóztatási jogosítványok vonatkozásában. Kizárólag a szakmai tisztánlátás okán ismételjük meg, hogy a helyi adókról negyedszázada megalkotott 1990. évi C. törvény korlátozott, mégpedig erősen korlátozott adóztatási jogköröket engedett.

Mindezeket úgy lehet összefoglalni, hogy a helyi jogalkotás:

- adót nem kreálhat;
- csak azt vezetheti be, amelyeket az erről szóló (helyi adók) törvény megenged;
- a törvényi adómértékeket köteles alkalmazni;
- csak pozitív irányba térhet el a törvénytől, kivéve ahol a negatív tartalmú eltérést megengedi számára a törvény;
- tiltott az adótöbbszörözés;
- év közben nem súlyosbíthat adóterhet.

**A 2014. évi LXXIV. törvény 140. §-a 2015. január 1-jétől bevezetett egy újabb adókatégoriát, nevezetesen a települési adót. Konkrétan így rendelkezik a jogszabály:**

1/A. § (1) Az önkormányzat az illetékességi területén rendeltel olyan települési adót, települési adókat vezethet be, **amelyet, vagy amelyeket más törvény nem tilt. Az önkormányzat települési adót bármely adótárgyra megállapíthat, feltéve, hogy arra nem terjed ki törvényben szabályozott közteher hatálya. A települési adónak nem lehet alanya állam, önkormányzat, szervezet, továbbá – e minőségére tekintettel – vállalkozó [1990. évi C. tv. 52. § 26. pont].**

(2) Az e § alapján megállapított települési adóra **kizárólag az 1. § (1) bekezdését, a 42/B. §-t és a 43. § (3) bekezdését kell alkalmazni.**

(3) A települési adóval kapcsolatos adóhatósági feladatokat az önkormányzati adóhatóság látja el.

(4) A települési adóval kapcsolatos eljárási kérdésekben az adózás rendjéről szóló törvény rendelkezéseit azzal az eltéréssel kell alkalmazni, hogy az önkormányzat települési adót önadózással megállapítandó adóként is bevezethet.

(5) **A települési adóból származó bevétel az azt megállapító önkormányzat bevétele, amelyet fejlesztési célra és a települési önkormányzat képviselő-testületének hatáskörébe tartozó szociális ellátások finanszírozására használhat fel.**

A módosító, avagy a helyi adókról szóló törvényt kiegészítő rendelkezések lényegét a következők adják:

- a helyi képviselő-testületek számára megnyílt az adókezelési jog;
- a települési adó egy gyűjtő fogalom, ebbe bármilyen adónem, vagy adótípus beletartozhat;
- az önkormányzatokat kizárólag az adóalanyi kör megjelölése korlátozza, azaz ennek az adónak az alanya csak magánszemély lehet, mégpedig „*magánszemély*” minőségében, az egyéni vállalkozó nem minősül adóztatható magánszemélynek;
- az adót a törvény közvetlenül feladathoz köti, azaz ebből kell finanszírozni bizonyos helyi feladatokat, fejlesztést és szociális ellátást.

Mindezek ismeretében jogosan került napirendre a kérdés, nevezetesen mit nyert, vagy kapott a helyi önkormányzati rendszer a települési adóval? Kissé humorosan fogalmazva, az az érzése minden szakembernek, hogy ez az adó a „*Bíró okos lánya*” a Magyar Népmesék sorozatból. Hoztam is meg nem is, adtam is meg nem is. A leglényegesebb kérdést az adta, egyáltalán létezik-e még olyan „*dolog*”, „*adótárgy*”, amit nem sújt valamilyen közteher, egyáltalán kihasználható-e ez az új adófajta? A kérdésfeltevést sajnos nem követte alaposabb kutató-elemző munka, hanem megindult az „*ötletelés*”, és a helyi jogalkotás gondolkodásban, egy irányba indult el, mintegy „*főnixmadárként*” támad fel a termőföld megadóztatásának lehetősége. A helyi rendeletek – már ahol ilyen készült – figyelmen kívül hagyták a települési adóra vonatkozó tiltó szabályokat, és olyan adótárgyakat tettek adóztathatóvá, melyeket jogszabályok kizárnak. Arról nem beszélve, hogy az adóalanyi kör vonatkozásában sem történt meg a törvényes szabályozás, vállalkozók sokaságát vonták, vonnák be a „*földadóba*”. Az már elmondható, hogy az adóztatási kedv „*lángol*”, mert e sorok írásakor több tucat önkormányzat döntött rendeletben az úgynevezett települési földadó bevezetéséről, ez a szám a háromezerhez képest még nem jelentős, de több száz önkormányzat készül hasonló lépésre. Különböző jogcímenek, így például:

- adóznak a 20 hektárnál nagyobb területek, kivéve a helyi gazdákat;
- az adózzon, aki nem műveli a földjét;
- az fizesse ezt az adót, aki bérbe adja a földjét (ez, azért életképtelen javaslat, mert a termőföld bérbeadása az SZJA-ban adózik, ráadásul 100 %-ban a helyi önkormányzat bevétele);
- a műveléstől függetlenül fizessen a tulajdonos.

Természetesen ez komoly sajtóvisszhangot kapott, anélkül, hogy a sajtó vette volna a fáradságot, hogy a föld adóztatásának történeti, közgazdasági és jogi összefüggéseit vizsgálta volna. Az elképesztőbbnél elképesztőbb ötleteket lehetne sorolni. Csak az „*önkormányzati személyiségi jog*” okán nem nevezzük meg azokat, akik már alkottak rendeletet, és nem térünk ki azok szakmai színvonalára, de arra rá kell mutatni, hogy ez nem más, mint egy kellően át nem gondolt politikai indulat eredménye. Nem célunk földadó történeti fejtegetésbe kezdeni, de azért az nem hallgatható el, hogy az 1991-ben elfogadott, majd 1994-ben szinte teljesen hatályon kívül helyezett törvény a földadóról disztinygált. Adott állandó és

ideiglenes mentességet, figyelembe vette az egyes művelési ágakat, reális aranykorona értékeket állapított meg és ahhoz kötötte az adó mértékét.

Ez a törvény mára már a múlt. Olyannyira, hogy a még 1994 után hatályban maradt *néhány* – egyébként teljesen jelentéktelen – szakaszát, 2012. január 1-jei hatállyal kiiktatták a jogrendszerből. A mezőgazdasági kárenyhítésről rendelkező 2011-ben elfogadott törvény pedig kötelezővé tette a földtulajdonosok számára a kárenyhítési alapba való önrész befizetését, amit hektáronként állapított meg a törvény, azaz egy komoly közteher kreálódott a mezőgazdasági tevékenységet végzőkre, és akkor még nem szoltunk az egyéb hatósági díjakról. Ezek pedig a vállalkozóként mezőgazdasággal foglalkozókat terhelik.

Arról pedig nem hallgathatunk, ha az alanyi oldalról vizsgáljuk a kérdést, a mezőgazdasági vállalkozók, egyáltalán a vállalkozók települési adó fizetésére nem kötelezhetőek. Kik maradnának? A kiskert tulajdonosok, a kistermelők. Ebben az esetben viszont minden helyi képviselő-testületnek azon kellene gondolkodnia, hogy ezzel milyen célt ér el, mennyi bevételhez juthat, különösen akkor, ha a helyi adóról szóló törvénynek a telekadóra vonatkozó részéből kiemeljük a mezőgazdasági hasznosítású telkekre vonatkozó rendelkezéseket.

Adómentes a belterületen fekvő, az ingatlan-nyilvántartásban művelés alól kivett területként nyilvántartott, 1 hektárt meg nem haladó nagyságú földterület, feltéve, ha az adóévben annak teljes területe tényleges mezőgazdasági művelés alatt áll és e tény a telek fekvése szerint illetékes mezőgazdasági igazgatási szerv az adóévben igazolja, azaz, hogy nem minősül mezőgazdasági művelésnek, ha a földterületen kizárólag a gyomnövények megtelepedésének és terjedésének megakadályozására alkalmas munkát (pl. gyommentesítés, kaszálás) végeznek.

**Az adókötelezettség**

- az ingatlan-nyilvántartásban művelés alól kivett területként nyilvántartott belterületi telek esetében a telek művelési ágának ingatlan-nyilvántartási átvezetése és tényleges mezőgazdasági művelése megkezdése évének utolsó napján;
- az előbbiektől eltérően a tényleges mezőgazdasági művelés alatt álló belterületi telek esetében a telek művelési ágának ingatlan-nyilvántartási átvezetése évének, belterületen fekvő termőföld esetében annak tényleges mezőgazdasági művelése megkezdése évének utolsó napján;
- külterületi telek esetében annak termőföldként vagy tanyaként történő ingatlan-nyilvántartási feljegyzése évének utolsó napján;
- a fentiekől eltérően teleknek minősülő földterület esetében a földterületnek az ingatlan-nyilvántartásban erdő művelési ágra történő átvezetése vagy az Országos Erdőállomány Adattárba történő bejegyzése évének utolsó napján megszűnik.

Mi foglalható ezekből össze? Valóságosan az, hogy a termőföld legyen az külterületi avagy belterületi, amíg mezőgazdasági rendeltetéssel bír, addig mentes a telekadó alól.

A telekadó az helyi adó, nem gondolom, hogy ha a jogalkotó a mezőgazdasági művelést a helyi adókról szóló törvényben mentesítette az adózás alól, akkor ugyanezen törvénybe beiktatva települési adó címén célja lenne ugyanezen hasznosítási célú ingatlanoknak az adóztatása. Mind az önkormányzatoknak, mind az önkormányzati érdekképviseleti szervezeteknek át kell gondolniuk, hogy milyen jogszabály-módosítást kezdeményezzenek. Az előbbiekből azt véljük jól kiolvasható, hogy a termőföld adóztatása egyfelől magas költségekkel járó, rossz hatékonyságú adó lenne, másfelől a helyi adómorált gyengítené, tehát a földadó mint települési adó nem igazán jöhet sem politikai, sem szakmai szempontok alapján szóba.

A települési adóval persze nemcsak a földterületeket kívánják adóztatni. A „*jogalkotási kreativitás*” magasra csapott, erről a HVG cikkezett is (Akinek az Isten többet adott attól kell kérni; HVG 2104 december 13).

A sok „jó ötlet” sokszor „rendeletben” is megtestesült, mindössze azt hagyták szinte mindenhol figyelmen kívül, ez az adó csak magánszemélyre vethető ki.

**Az viszont elgondolkodtató, hogy a települési adónak miért nem alanyai a vállalkozások? Egyáltalán jelen szabályozási keretek között kell-e ilyen adónem? Elméleti szinten remek okfejtéseket hallhat, olvashat bárki, de amikor ezt a gyakorlatba kell ültetni, akkor komoly bajok képződni.**

### **Mi lehet a továbblépés iránya, egyáltalán van-e tovább?**

Amennyiben az a jogalkotói cél, hogy a helyi önkormányzatok erőteljesebben használják ki adóztatási lehetőségeiket, javasolható a helyi adó törvény módosítása:

- ne csak az épületek, hanem a gazdaságilag hasznot hozó építmények is adózzanak (erre már vannak kezdeményezések lásd: *közművezeték adó*), ezek lehetnének akár a települési adó tárgyai is (átjátós tornyok, gabonataro-

lók fedetlen autóparkolók, lovaspályák, stb.) csak akkor ez az adó legyen a vállalkozókra is kiterjesztve;

- ne csak a termőföld bérbeadása, hanem általában az ingatlan hasznosítása és az abból fakadó jövedelem kerüljön át helyi szintre, a jegyző hatáskörébe;
- az egyes ingatlanokon nem az alapvető életvitelt szolgáló létesítmények (úszómedence, teniszpálya, mini golfpálya stb.) az építményadó belül úgynevezett „*luxuspótlékkal*” lennének terhelhetők;
- az iparüzési adóban, ahol a legnagyobb az adóeltitkolás, a könyvelési taktikázás vissza kellene térni az alapokhoz, azaz alacsonyabb adómérték, de nem csökkenthető semmivel sem a nettó árbevétel;
- a környezetterhelés díjának magasabb arányú megosztása, elképzelhető környezetterhelési pótdó;
- a veszélyes üzemek külön adóalanyi kategóriába kerülhetnének.

Ezek vitára készítő gondolatok, azzal az igénnyel és céllal adtuk közre, hogy mind a helyi adóztatás kérdése, de a települési adó ügye is napirenden maradjon, mert a jelenlegi szabályozás nem oldja meg a helyi feszültségeket, sőt továbbiakat gerjeszthet.

### **Az 1989 előtt időszak jó elemeinek felélesztése „tetszhalálából”**

Záró gondolatként egy „*eretnek*” felvetés. 1990 előtt, tehát a tanácsigazgatási rendszerben – abban sem ment minden igazságosan és arányosan, ugye a települések a kategóriába sorolásuk alapján kapták a költségvetési javadalmazást – működő adóelosztási gyakorlat elemeinek áttekintése és átgondolása, melyek azok, amik túléltek az idő múlását és ma is korszerűnek mondhatóak, alkalmazásukkal igazságosabbá válna a települések közötti adóelosztás, és talán ezzel megszüntethető lenne az „*adóerőképesség*”, ami ma bizony sokszor visszatartó erő.