

Kecső Gábor

Pénzügyi Jogi Tanszék

Témavezető: Simon István

A KÖZPÉNZÜGYI FÖDERALIZMUS MINT PÉNZÜGYI TUDOMÁNY

I. Bevezetés

A helyi önkormányzatok finanszírozását és gazdálkodását szabályozó pénzügyi jogi rendelkezések között számos olyan fogalommal találkozunk, amelyek felett könnyen át lehet siklani. Abban az esetben azonban, ha azok jelentésébe belegondolunk, olyan problémákat fedezhetünk fel, amelyeket a tételes pénzügyi jog és a rendelkezésünkre álló hozzá kapcsolódó jogirodalom alapján nem vagy csak korlátozott mértékben tudunk megválaszolni. A mélyebb elemzés érdekében segítségül kell hívni más pénzügyi tudomány anyagait is. A következő két példa a problémafelvetést szolgálja.

Egyrészt mind az önkormányzati bevételhez való alapjog meghatározása,¹ mind a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (továbbiakban: Ötv.) tartalmazza a „*saját bevétel*” kifejezést.² Ezzel kapcsolatban azt a megállapítást olvashatjuk, hogy „*a saját kifejezés szerepeltetése a bevétel előtt feleslegesnek mondható: a bevétel a tekintetben csak saját lehet, mivel az önkormányzat – mint autonómia – aligha lenne kötelezhető arra, hogy más számára bevételre tegyen szert... egyértelmű, hogy az önkormányzatot csak saját bevételre lehet jogosítani, így ennek kifejezett nevesítése nem szükséges.*”³ Mégis mit jelent a saját bevétel?⁴

Másrészt az önkormányzati pénzügyekkel foglalkozó hazai szerzők hasonlóan, de nem azonosan csoportosítják azokat a csatornákat, amelyekeken keresztül a helyi önkormányzatokat finanszírozzák. A rendszerezések túlnyomó többsége azonban megegyezik abban, hogy külön pontba sorolja a megosztott (átengedett) központi

¹ A Magyar Köztársaság alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény (továbbiakban: Alkotmány) 44/A. § (1) c)

² Ötv. 81. § (2), 82. §

³ TILK Péter: A feladatarányos saját bevételhez és az állami támogatáshoz való önkormányzati jog, In: Csefkó Ferenc (szerk.): Ünnepi kötet Ivancsics Imre egyetemi docens, decan emeritus 70. születésnapjára, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Pécs, 2008, 377. o.

⁴ TILK Péter tanulmányában később azt írja, hogy „más szempontból a saját kifejezésnek viszont adható jelentéstartalom: a saját a központi hatalom általi elvonhatatlanságot jelentheti (jelenthetné)”: i.m.

adókat.⁵ Az önkormányzatok szempontjából azonban nincs lényegi eltérés az adóbevételek megosztása és a támogatás nyújtása között, hogyha az ezekből származó forrásokat szabadon használhatják fel. Ha ez így van, akkor miért képez külön finanszírozási csatornát az adóbevételek megosztása?

A fenti kérdések megválaszolása a tételes jog alapján nem jelenthet akadályt. A bevételek egy csoportja attól saját, mert az Ötv. 82. §-a akként nevezi el. Az adómegosztás azért minősül elkülönült finanszírozási csatornának, mert az Ötv. 83. §-a önálló pontban tartalmazza. Kérdés, van-e a felosztás mögött valamilyen elvi alap. A jogalkotó ugyanis bármit beemelhet a saját bevételek közé, illetve bármilyen finanszírozási technikát külön csatornaként intézményesíthet. A kizárólag tételes jogra támaszkodó válaszadást emiatt nem tekintjük elégségesnek. A magunk részéről nélkülözhetetlennek tartjuk a rendelkezések végig gondolását oly módon, hogy figyelembe vesszünk normatív elméleti szempontokat a pozitív (pénzügyi) jogon túlmenően. Normatív elméleti szempontokat azokat a megfontolásokat értjük, amelyek tudományos alapon fogalmazzák meg a problémákat és a válaszok elvi magját.

A tanulmány célja nem a fenti kérdések megválaszolása, hanem a közpénzügyi föderalizmus bemutatása, ami egy alkalmazható elméleti keretet kínál számunkra az államháztartás központi alrendszere és a helyi önkormányzatok közötti közpénzügyi kapcsolatok elemzéséhez. Ezek a kapcsolatok azokat a jogviszonyokat jelölik, amelyek abból fakadnak, hogy a közbevételeket, valamint a fizetési kötelezettség megállapításának jogát – például az adómegállapításhoz való jogot – az államháztartáson belül felosztják az alrendszerek között. E kapcsolatok jogi tartalma mind az állam, mind az önkormányzatok részéről jogokban és kötelezettségekben ragadható meg, amelyek meghatározzák az önkormányzatok jogállásának pénzügyi oldalát.

II. Pénzügytan, közpénzügyek tana

A pénzügyi jog a pénzügyi rendszert szabályozó közjogi normák összessége.⁶ Azok számára, akik a pénzügyi jogtudomány keretei között foglalkoznak a pénz-

⁵ Példaként lásd: NAGY Árpád: Az önkormányzatok pénzügyei; a helyi államháztartás joga, In: Simon István (szerk.): Pénzügyi Jog I. Osiris, Budapest, 2007, 218. o.; IVANCSICS Imre: Önkormányzati közigazgatás, Janus Pannonius Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Pécs, 1997, 34. o.; KÓBOR Gyula: Az önkormányzatok gazdasági alapjai, In: Fazekas Marianna – Ficzer Lajos (szerk.): Magyar Közigazgatási Jog Általános rész, Osiris, Budapest, 2006, 205. o.; ROZSI É. Judit: Önkormányzati forrásszabályozás, In: Kusztné Nyitrai Edit (szerk.): A helyi önkormányzatok és pénzügyeik, Consulting, Budapest, 1999, 209-210. o. Kivételt lásd a közgazdaságtani irodalomból: VIGVÁRI András: Közpénzügyek, önkormányzati pénzügyek, KJK-KERSZÖV, Budapest, 2002, 203-206. o.

⁶ A pénzügyi rendszer három alrendszerre tagolható: 1) fiskális 2) monetáris 3) pénzügyi piac. SIMON István: A pénzügyi rendszer és a pénzügyi jog, In: Simon István (szerk.): Pénzügyi Jog I. Osiris, Budapest, 2007, 25. o.

ügyi rendszerrel, a tárgyat vizsgáló számos további tudományág hívható segítségül.⁷ E pénzügyi tudományok közül a figyelem középpontjában a pénzügyi jog filozófiájának tekintett pénzügytan⁸ áll évtizedek óta, amely önmagában is számos kutatási területet ölel fel a közgazdaságtudományon belül.⁹

A pénzügytan egyik ága a közpénzügyek tana (közösségi pénzügyek, public finance), ami definíció szerint a közgazdaságtan azon területe, „*amely a kormányzati tevékenységeket, illetve a kormányzati kiadások alternatív finanszírozási módszereit tanulmányozza.*”¹⁰ A közpénzügyek azok a pénzmozgással járó (jog)viszonyok, amelyek keretében a közhatalom a GDP egy részét elvonja, majd újra elosztja a közfeladatok ellátása érdekében szabályozott módon.¹¹ A vonatkozó tételtes pénzügyi jogi szabályozás mögött meghúzódó közgazdasági elméleteket, amelyek a pénzügyi rendszer fiskális alrendszerében értelmezhetőek, a közpénzügytan körében dolgozták ki.

A közpénzügytan vizsgálódásának középpontjában az állam(háztartás) közgazdasági értelemben vett feladatai állnak, amelyek az allokáció, redistribúció, stabilizáció fogalmakba sűrítethetők. Ezt, a mára már klasszikusnak számító tagolást Richard Musgrave amerikai közgazdász professzor alakította ki 1959-ben publikált könyvében, amelynek címe A közpénzügyek elmélete (The Theory of Public Finance).¹² A közpénzügyek tanának tér-hódítása ekkor vette kezdetét. A közpénzügytani kutatások között idővel megjelentek a későbbiekben bemutatásra kerülő olyan írások, amelyek magukat már nem „*public finance*”-nek, hanem „*fiscal federalism*”-nek nevezték.

III. A közpénzügyi föderalizmus

III.1. A közpénzügyi föderalizmus alkalmazásának területe

A közpénzügyi föderalizmust a kormányzatok közti közpénzügyi kapcsolatok modellezésére dolgozták ki. Horváth M. Tamás négy csoportra osztja ezeket a viszo-

⁷ Nagy Tibor a pénzügyi tudományok gyűjtőfogalmába sorolta a pénzügyi jog mellett a pénzügytant, a pénzügyi szociológiát és jogszociológiát, a pénzügyi pszichológiát, a pénzügytörténetet és pénzügyi jogtörténetet, valamint a pénzügyi statisztikát. NAGY Tibor: A pénzügyi jog és a pénzügyi jogtudomány, In: Simon István (szerk.): Pénzügyi Jog I. Osiris, Budapest, 2007, 50-55. o.

⁸ I.m. 52. o.

⁹ A pénzügytanba tartozik a közpénzügytan mellett például a banktan, pénzügyi számtan, pénzelmélet. VIGVÁRI András: Pénzügy(rendszer)tan, KJK-KERSZÖV, Budapest, 2004, 23. o.

¹⁰ Juraj NEMEC – Glen WRIGHT (szerk.): Közösségi Pénzügyek: Elmélet és gyakorlat a közép-európai átmenetben, Aula, Budapest, 2000, 14. o.

¹¹ FÖLDES Gábor: A közpénzügyi rendszer alapkérdései: közszükségletek – közfeladatok – közkiadások és közbevételek, In: Simon István (szerk.): Pénzügyi Jog I. Osiris, Budapest, 2007, 29. o.

¹² Juliet Ann MUSSO: Fiscal Federalism as a Framework of Governance Reform, In: Thompson – Green (szerk.): Handbook of Public Finance, Marcel Dekker, New York, 1998, 351. o.

nyokat a következők szerint: 1) tagállami kapcsolatok föderációkban 2) államon belüli kormányzati igazgatási szintek közti viszonyok 3) államok közötti kapcsolatok 4) integráción belüli kapcsolatok.¹³ Ezek közül a második és a negyedik pont értelmezhető számunkra. A negyedik az Európai Unió és a tagállamok közti kapcsolatrendszerre,¹⁴ a második a központi és a helyi államháztartási alrendszer között fennálló közpénzügyi kapcsolatokra vonatkozik. A tanulmányban csak ez utóbbi összefüggéssel foglalkozunk az alábbiak alapján.

Elnevezése ellenére támaszkodhatunk a közpénzügyi föderalizmus terjedelmes irodalmára a magyarországi helyi önkormányzatok finanszírozásának vizsgálata során. Bár e kutatási terület magán viseli annak a nyomát, hogy egy föderális államban, az Amerikai Egyesült Államokban fejlődött ki, széles körű konszenzus alakult ki a tekintetben, hogy elnevezése megtévesztő,¹⁵ mert elméletei épp úgy alkalmazhatóak unitárius, mint föderális államokban.¹⁶ Az unitárius államokban is vannak ugyanis közfeladatok ellátásáért felelős, költségvetési önállósággal és felelősséggel rendelkező elkülönült kormányzati szintek a „*többszintű kormányzás*” értelmében. Emiatt a közpénzügyi föderalizmus nem a föderációk finanszírozásának tudománya, hanem a többszintű (kormányzati) finanszírozás tudománya (study of multilevel finance).¹⁷ A közpénzügyi föderalizmus leglényegesebb kérdései a következők: melyik kormányzati szint, milyen közfeladatot, kinek a költségvetéséből lásson el.¹⁸ A „*kinek a költségvetéséből*” fordulat úgy értendő, hogy ki viselje a feladatellátás költségeit.

¹³ HORVÁTH M. Tamás: Urbanizáció-igazgatás és pénzügyi föderalizmus, Tér és Társadalom XXII. évf. 2008, 1. sz. 126. o.

¹⁴ Az EU-hoz fűződő közpénzügyi kapcsolat területén értelmezhető különösen az uniós költségvetéshez való hozzájárulás, az uniós költségvetésből kapott támogatás és az unió hatása az adókonstituálás szabadságára

¹⁵ Megjegyezzük, hogy megtévesztő elnevezést más területen is találhatunk. Például a nemzetközi magánjog sem nem nemzetközi, sem nem magánjog. VÖRÖS Imre: Alapvetés: A nemzetközi kollíziós probléma, In: BURIÁN László – KECSKÉS László – VÖRÖS Imre: Magyar nemzetközi kollíziós magánjog, Logod, Budapest, 2003, 48. o.

¹⁶ Juliet Ann MUSSO: Fiscal Federalism as a Framework of Governance Reform, In: Thompson – Green (szerk.): Handbook of Public Finance, Marcel Dekker, New York, 1998, 350. o.; HORVÁTH M. Tamás: Urbanizáció-igazgatás és pénzügyi föderalizmus, Tér és Társadalom XXII. évf. 2008, 1. sz. 126. és 137. o.; M. Govinda RAO: Transition to Market and Normative Framework of Fiscal Federalism 5. o.

<http://www.esocialsciences.com/data/articles/Document1622006280.5234339.pdf> (2010.04.01.)

¹⁷ A közpénzügyi föderalizmus irodalmában azt olvashatjuk, hogy a föderalizmus kifejezés a közigazdászok számára nem alkotmányjogi értelemben használatos. Közigazdasági szempontból szinte minden állam többé-kevésbé föderális, még akkor is, ha formálisan unitárius, mert önálló döntési hatáskörrel rendelkező kormányzati szintekből épül fel. Juliet Ann MUSSO: Fiscal Federalism as a Framework of Governance Reform, In: Thompson – Green (szerk.): Handbook of Public Finance, Marcel Dekker, New York, 1998, 350. o.

¹⁸ Ld. 347. o.

III.2. A közpénzügyi föderalizmus decentralizációs alaptétele

Wallace E. Oates 1972-ben publikálta „*Fiscal Federalism*” című könyvét, amiben megfogalmazta a közpénzügyi föderalizmus klasszikus – vagy másként első generációs – elméletét. Az elmélet a decentralizáció alaptételére épül. Eszerint érdemes bizonyos közjavak előállítását a helyi önkormányzatokra átruházni a lakosság jólétének emelése érdekében. Oates olyan közjavakra vonatkoztatta elméletét, amelyeket a teljes népesség tagjai közül csak egy településen élők vesznek igénybe, és amelyek előállítása ugyanakkora költséggel jár a feladatot ellátó helyi önkormányzat számára, mint a központi kormányzat számára.¹⁹ A jólét növekedéséhez az vezet, hogy a helyi önkormányzat lakosai igényeihez tudja alakítani az ellátás szintjét. Ez azért előnyös, mert a központi kormányzat Oates szerint kizárólag egységes ellátási szintet vezethet be az állam egészére vonatkozóan, aminek következtében a helyi igényekhez viszonyítva egyes helyeken többet, máshol kevesebbet nyújtanak az adott közjavakból, mint amennyit kellene.²⁰ Tehát a közfeladatok decentralizációjának előnye az, hogy a helyi önkormányzatok hatékonyabban tudják felhasználni a szűkösen rendelkezésre álló forrásokat. A hatékonyság ebben az összefüggésben a helyi igényekhez való alkalmazkodást jelenti.

A decentralizáció szükségességét természetesen nem csak a közpénzügyi föderalizmus decentralizációs alaptételével lehet alátámasztani. Közgazdasági szempontoktól független érveket is fel lehet hozni mellette. Tanzi például a központi kormányzat hatalmának csökkentéseként mutatja be.²¹ A decentralizált döntéshozatal mellett szóló további érv a szubszidiaritás. A szubszidiaritás elve szerint a döntéseket az emberekhez a lehető legközelebb eső kormányzati szinten kell meghozni, kivéve, ha az nem tudja megfelelően ellátni ezt a tevékenységet. Ez az elv eredetét tekintve XIII. Leó *Rerum Novarum* kezdetű enciklikájában fogalmazódott meg 1891-ben a diktatórikus nézetekkel és a *laissez-faire* szemlélettel szemben.²²

Dafflon ugyanakkor kifejti azt, hogy a szubszidiaritás és a decentralizáció bizonyos értelemben egymás ellentétei, mert előbbi a letről felfelé, utóbbi a fentről lefelé való gondolkodásmódot tételezi fel. A szubszidiaritás ugyanis abból a feltevésből indul ki, hogy minden hatáskör a legalsó szintű kormányzatot illeti. Emiatt kérdése úgy vetődik fel, mit juttassunk felfelé. Decentralizáció esetében arról van

¹⁹ Ez utóbbi feltétel azt jelenti, hogy a közjavak előállításához nem kapcsolódik az önkormányzat lakosságszámát meghaladóan nagyságrendi megtakarítás

²⁰ Wallace E. OATES: On the Evolution of Fiscal Federalism: Theory and Institutions, *National Tax Journal* Vol. LXI, No. 2. 314. o.

²¹ Vito TANZI: *The Future of Fiscal Federalism*, Social Science Research Center, Berlin, 2008, 11. o.

²² Robin BOADWAY – Anwar SHAH: *Fiscal Federalism: Principles and Practices of Multiorder Governance*, Cambridge University Press, Cambridge, 2009, 67. és 245. o.

szó, a központi kormányzat hatáskörének melyik részjogosítványait – például közfeladatok biztosítása – delegálják lefelé.²³

A decentralizáció alaptétele négy előfeltétel megvalósulásán alapul.²⁴ Az elméletet többen kritikával illették.²⁵ Egyfelől vitatták azt, hogy a központi kormányzat kizárólag egységes ellátási szintet képes bevezetni az ország egészére vonatkozóan. Másfelől kétségbe vonták azt a feltételezést, miszerint bármelyik kormányzati szereplőnek az lenne a célja, hogy a polgárok igényeinek megfelelő közfeladat ellátási szint alkalmazásával növelje a jólétet.²⁶ Ez utóbbi kritika, amely a kormányzat közzjóra törekvő jellegét kérdőjelezte meg, a gondolkodás irányát alapvetően befolyásolva utat nyitott a közpénzügyi federalizmus elméletének továbbfejlesztésére. Mielőtt ezekre a nézetekre rátérnénk, felvázoljuk a helyi önkormányzatok finanszírozásának csatornáit.

III.3. A helyi önkormányzatok finanszírozásának eszköztára

A közfeladatok helyi önkormányzatok számára történő decentralizálása együtt jár a feladatellátáshoz szükséges pénzügyi források átadásának szükségszerűségével. Az OECD keretében végzett kutatások rámutattak egy ellentmondásra. A közfeladatok decentralizációja az önkormányzati autonómia csökkenéséhez vezethet. Abban az esetben ugyanis, ha a saját forrásokból származó bevételek és a delegált feladatok ellátásához szükséges kiadások között folyamatosan nyílik az olló, a helyi önkormányzatok egyre inkább rászorulnak a központi kormányzati támogatásokra, azaz a központi pénzelosztástól való függőségük növekszik.²⁷

A közpénzügyi federalizmus tehát hagyományosan azt is tárgyalja, hogy milyen finanszírozási csatornákon keresztül juthat bevételekhez a helyi önkormányzat, továbbá elemzi a finanszírozási technikáknak az önkormányzati döntéshozatalra gyakorolt hatását. A közfeladatok ellátásához szükséges kiadások fedezetét a bevételi oldalon négy forrásból garantálhatják a helyi önkormányzatok számára. Egyrészt meg lehet osztani az adómegállapításhoz való jogot, másrészt át lehet engedni

²³ Bernard DAFFLON: The assignment of functions to decentralized government: from theory to practice, In: Handbook of Fiscal Federalism, Ahmad – Brosio (szerk.): Handbook of Fiscal Federalism, Edward Elgar, Cheltenham, 2008, 290-292. o.

²⁴ Dafflon szerint a feltételek a következők: tiszta helyi közjövők létezése, az adóalanyok és a közkiadások haszonélvezőinek egybeesése, mobilitás, túlcsondulási hatások hiánya. Ld. Dafflon: i.m. 275. o. Ezzel szemben szükséges megjegyezni, hogy a decentralizáció alaptétele a lakosság mobilitásának teljes hiánya esetén is igazolható elmélet. Oates elméletében a közfeladatok ellátási szintjét igazítják a lakosság igényéhez, nem a lakosság igazodik lakhelyváltoztatással a változatlan helyi közszolgáltatásokhoz. Wallace E. OATES: On the Evolution of Fiscal Federalism: Theory and Institutions, National Tax Journal Vol. LXI, No. 2. 319. o.

²⁵ A kritikák közül csak kettőt ismertetünk

²⁶ Wallace E. OATES: On the Evolution of Fiscal Federalism: Theory and Institutions, National Tax Journal Vol. LXI, No. 2. 315. o.

²⁷ OECD Network on Fiscal Relations across Levels of Government: Fiscal Autonomy of Sub-Central Governments, Working Paper 2006/2. 6. o.

az adóbevételek részét, harmadrészt központi kormányzati (állami) támogatást lehet nyújtani az önkormányzatoknak. Negyedrészt a kölcsönfelvételhez való jog biztosítása jelölhető meg mint a finanszírozási csatorna utolsó eleme.²⁸

A közpénzügyi föderalizmus mindegyik finanszírozási utat tanulmányozza. Akkor, amikor a pénzügyi politikai döntéshozatal során a felhasználható finanszírozási eszközök közül választanak, fontos tisztában lenni azok közgazdaságtani jellegzetességeivel, hatásaival. A következő alfejezetben látni fogjuk, hogy az ideális finanszírozási rendszerrel alkotott képet lényegesen befolyásolja az, melyik közgazdasági elméletet fogadjuk el. Mindazonáltal egy működőképes finanszírozási rendszer kialakításakor szükséges tekintettel lenni politikai, szociológiai és kulturális szempontokra is.²⁹ Annak ellenére, hogy a probléma – a helyi önkormányzatokat finanszírozása – minden országban azonosnak tűnik, az országspecifikus eltérések miatt az egyik helyen jól működő csatorna a másikban alkalmatlannak bizonyulhat.³⁰ A közpénzügyi finanszírozási eszköztár elemei közül kizárólag az adómegállapításhoz való jog kormányzati szintek közötti megosztásának egyes kérdéseit mutatjuk be.

III.4. Az adómegállapításhoz való jog megosztásának problémája

Az adómegállapítás megosztásának problémája azt a kérdést veti fel, hogy ki és mit adóztasson, pontosabban melyik kormányzati szint, milyen adók megállapítására legyen jogosult. Tehát az adórendszer vertikális tagolásának ideális struktúrájára vonatkozó nézetek tartoznak ide. Az adómegállapításhoz való jog kormányzati szintek közti telepítésének három lehetséges típusát különböztetik meg. Egyrészt az adóztatás joga illetheti kizárólag a központi kormányzatot, másrészt kizárólag a helyi önkormányzatot. Utóbbtól azonban el is tekinthetünk, mert alkalmazását a mai viszonyok között kizártnak tarjuk, jóllehet föderáció és tagállam viszonyában például a volt Jugoszláviában működött ez a rendszer.³¹ Harmadrészt fel lehet osztani e jogot az állam és a helyi önkormányzatok között. Ebben az esetben a meg-

²⁸ Teresa TER-MINASSIAN: Intergovernmental Fiscal Relations in Macroeconomic Perspective: An Overview, In: Teresa Ter-Minassian (szerk.): Fiscal Federalism in Theory and Practice, IMF, Washington, 1997, 8-21. o.

²⁹ Jorge MARTÍNEZ-VÁZQUEZ: Revenue assignments in the practice of fiscal decentralization, In: Bosch – Durán (szerk.) Fiscal federalism and political decentralization: lessons from Spain, Germany and Canada, Edward Elgar, Cheltenham, 2008, 29. o.

³⁰ A jogösszehasonlítás kulturális szemléletmódjának keretében a problémák és ezáltal azok jogi kezelésének azonosságát kérdőjelezzük meg. Középpontba állítják a kulturális különbségeket és tagadják az „egy méret mindenkinek” típusú megoldásokat. AVI-YONAH – INBAR – MARIAN – MELLO: Comparative Tax Law: Theory and Practice, Bulletin for International Taxation, IBFD, Vol. 64, No. 3. 184. o.

³¹ Teresa TER-MINASSIAN: Intergovernmental Fiscal Relations in Macroeconomic Perspective: An Overview, In: Teresa Ter-Minassian (szerk.): Fiscal Federalism in Theory and Practice, IMF, Washington, 1997, 9. o.

osztásnak két fajtáját lehet elhatárolni. Egyfelől a szétválasztott adóztatást, ami azt jelenti, hogy meghatározott adótárgyhoz csak az egyik kormányzati szint férhet hozzá,³² másfelől a konkuráló adóztatást, amely értelmében mindkét kormányzati szint adóztathatja ugyanazt az adótárgyat. A pótdók ebbe az utóbbi csoportba tartoznak.³³

Egy gondolat erejéig itt szükséges felidézni a Musgrave és Oates nevével fémjelzett klasszikus elmélet néhány tételét. Egyfelől a redistribúciós és stabilizációs feladatokért való felelősséget a központi kormányzat kezébe kell adni a hatékonyság biztosítása érdekében. A helyi önkormányzatok kizárólag az allokáció egy részének megvalósításával járulhatnak hozzá a jólét emeléséhez. Ebből az következik, hogy minden olyan adónemet, amely kifejezetten alkalmas a jövedelmek újraelosztására vagy a gazdaság stabilizálására, a központi kormányzat hatáskörébe kell utalni.³⁴ A jövedelem- és nyereségadókat – például személyi jövedelemadó, társasági adó – ilyennek tekintik a klasszikus elmélet követői, mert adótani sajátosságaiknál fogva lehetőséget teremtenek arra, hogy egyrészt figyelembe vegyék az adóalanyok személyes körülményeit az adóterhelés kialakításakor, másrészt progresszív adómértékükkel a gazdaság automatikus szabályozójaként szolgáljanak.³⁵

Másfelől három tényezőnek egybe kell esnie a helyi szinten történő allokációs funkció ideális megvalósulásához: a helyi közjavakról döntést hozók körének, a helyi közjavak előnyeiből részesülők körének, valamint a helyi közjavak ellátását finanszírozók körének azonossága szükséges.³⁶ Másként megfogalmazva ez azt jelenti, hogy minden kiadást az a kör viseljen és az hozzon róla döntést, amely érdekében a kiadás történik.³⁷ Ebből az következik, hogy a helyi adóknak a haszonelven kell alapulniuk a fizetőképesség elve helyett, mert egyébként nem azok viselik a terheket, akik élvezik a szolgáltatásokat.³⁸ A jövedelem- és nyereségadó

³² I.m.

³³ John NORREGAARD: Tax Assignment, In: Teresa Ter-Minassian (szerk.): Fiscal Federalism in Theory and Practice, IMF, Washington, 1997, 51. o.

³⁴ Maria Flavia AMBROSANO – Massimo BORDIGNON: Normative versus positive theories of revenue assignments in federations, In: Handbook of Fiscal Federalism, Ahmad – Brosio (szerk.): Handbook of Fiscal Federalism, Edward Elgar, Cheltenham, 2008, 312. o.

³⁵ Richard M. BIRD: Tax Assignment Revisited, IIB Paper No. 17. 2008,
<http://www.rotman.utoronto.ca/riib/details.aspx?ContentID=266> (2010. 04. 01.) 5. o.

³⁶ Bernard DAFFLON: The assignment of functions to decentralized government: from theory to practice, In: Handbook of Fiscal Federalism, Ahmad – Brosio (szerk.): Handbook of Fiscal Federalism, Edward Elgar, Cheltenham, 2008, 280. o.

³⁷ Elméleti előzményét minden gondolatnak meg lehet találni. Más szövegezésben, de részben ugyanazt jegyezte le Balás Károly 1935-ben, mint Dafflon 2008-ban. „Minden kiadást az a kör viselje, amely érdekében a kiadás történik.” BALÁS Károly: Pénzügytan, Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1935, 729. o.

³⁸ John NORREGAARD: Tax Assignment, In: Teresa Ter-Minassian (szerk.): Fiscal Federalism in Theory and Practice, IMF, Washington, 1997, 54. o.

kifejezetten arra alkalmasak, hogy fizetőképesség szerint vonjanak el jövedelmet.³⁹ Tehát azért nem tartják indokoltnak a jövedelem- és nyereségadók alkalmazását a helyi közjavak finanszírozására, mert ezek az adók nem a haszonelvet juttatják kifejezésre. A nem helyi közjavak fedezetét az államnak kell biztosítania, amely a jövedelemközpontosítás során a finanszírozásba a fizetőképesség elve szerint vonja be az adóalanyokat.

A klasszikus elmélet alapjai a következőkkel egészítendő ki. Az ideális helyi adónak további jellegzetességekkel is rendelkeznie kell. Az adótárgynak egyrészt helyhez kötöttnek kell lennie, hogy csökkentse az adóverseny kialakulásának valószínűségét, másrészt országon belül egyenlően kell eloszlania a nagymérvű horizontális közpénzügyi egyenlőtlenségek megelőzése miatt, harmadrészt stabilnak kell lennie azért, hogy gazdasági ciklusoktól függetlenül állandó nagyságú bevételt garantáljon a helyi közkiadások fedezésére.⁴⁰ A helyi önkormányzatoknak ugyanis folyamatosan rendelkezésre álló forrásokra van szükségük a biztonságos költségvetési gazdálkodáshoz. Továbbá a helyi adónak elégséges bevételt kell produkálnia az önkormányzati közkiadásokhoz viszonyítva a vertikális közpénzügyi egyensúly megeremtése érdekében, valamint a helyi adónak világosnak és egyértelműnek kell lennie a helyi lakosok számára amiatt, hogy a helyi képviselők elszámoltathatósága ezáltal is növekedjen. Ezen felül a helyi adót úgy kell kialakítani, hogy ne lehessen áthárítani olyanokra, akik kívül esnek az előbb meghatározott körön.⁴¹ Mindehhez vegyük még hozzá azt is, hogy az ideális helyi adónak rendelkeznie kell a jó adó ismérveivel, amelyeket Adam Smith 1776-ban négy elvben fogalmazott meg: arányos, kényelmes, olcsó, konkrét. Utóbbi a legalapvetőbb jogállami követelmény megfogalmazását jelenti, amely magában foglalja azt, hogy a helyi adó legyen kiszámítható és ne legyen önkényes.⁴²

Ezeket a feltételeket végiggondolva nem alaptalanul jutunk arra a következtetésre, hogy ilyen adó egyszerűen nem létezik.⁴³ A közpénzügyi föderalizmus klasszi-

³⁹ Fred E. FOLDVARY: *Municipal Public Finance*, In: Thompson – Green (szerk.): *Handbook of Public Finance*, Marcel Dekker, New York, 1998, 415. o.

⁴⁰ Maria Flavia AMBROSANIO – Massimo BORDIGNON: *Normative versus positive theories of revenue assignments in federations*, In: *Handbook of Fiscal Federalism*, Ahmad – Brosio (szerk.): *Handbook of Fiscal Federalism*, Edward Elgar, Cheltenham, 2008, 312. o.

⁴¹ John NORREGAARD: *Tax Assignment*, In: Teresa Ter-Minassian (szerk.): *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, IMF, Washington, 1997, 54. o.

⁴² SIMON István: *Adóalany és adótárgy – az Alkotmánybíróság határozatainak tükrében*, In: Fazekas Marianna – Nagy Marianna (szerk.): *Tanulmányok Berényi Sándor tiszteletére*, Eötvös Kiadó, Budapest, 2010, 395-396. o.

⁴³ Emiatt újabban a helyi adókkal szemben támasztott minimális feltételek meghatározásáról folyik a vita. A legfontosabb feltételnek a haszonelv alkalmazását tartják. Jorge MARTÍNEZ-VÁZQUEZ: *Revenue assignments in the practice of fiscal decentralization*, In: Bosch – Durán (szerk.): *Fiscal federalism and political decentralization: lessons from Spain, Germany and Canada*, Edward Elgar, Cheltenham, 2008, 38. o. A vonatkozó irodalom részletesen elemzi az egyes adótípusokat abból a szempontból, hogy mennyiben felelnek meg a helyi adókkal szemben tá-

kus elméletéből tehát az olvasható ki, hogy az adómegállapítási jog önkormányzatokra telepítése erősen korlátozott, ha mindegyik feltételnek meg szeretnénk felelni. Tulajdonképpen az irodalom három közbeveteli forrást kínál, amelyek jól összeegyeztethetők a fenti követelményekkel. Egyrészt a vagyoadókat, azok közül is kifejezetten az ingatlanadót,⁴⁴ másrészt a díjakat,⁴⁵ harmadrészt a pótheadókat.⁴⁶ Mielőtt ezekre rátérünk, bemutatjuk azt, hogy a közpénzügyi föderalizmus újabb elméletei mit javasolnak az adómegállapításhoz való jog kormányzati szintek közti megosztásának kérdésében.

III.5. A közpénzügyi föderalizmus elméletének fejlődése

A közpénzügyi föderalizmus klasszikus tanát, amely szerint a jólét növelése érdekében a közfeladatok ellátását decentralizálni kell az ellátásukhoz szükséges forrásokkal együtt, két irányból érte támadás. Egyfelől saját magát a közpénzügyi föderalizmus második generációs elméletének nevező irányzat (továbbiakban: második irányzat), másfelől a közpénzügyi föderalizmus politikai gazdaságtana (továbbiakban: harmadik irányzat) kérdőjelezte meg a fentebb bemutatott elméleti keretet. A kettőben közös, hogy a kormányzati szintek közti közpénzügyi és politikai kapcsolatokban rejlik olyan problémákat tárnak fel, amelyek kihívások elé állítják az első generációs elmélet védelmezőit.⁴⁷

A második irányzat a decentralizáció káros hatásaira hívja fel a figyelmet kiindulva a tagállamok és a helyi önkormányzatok ártalmas közpénzügyi magatartásából, amely költségvetési hiány, illetve adósság formájában ölt testet. Ez az irányzat elsősorban a költségvetési korlát elemzésével járult hozzá a közpénzügyi föderalizmus elméletének fejlődéséhez. Az alapul vett gondolatot – a puha költségvetési korlát elméletét – Kornai János fogalmazta meg.⁴⁸ A második irányzat különösen a

masztott elvárásoknak. Ebben az írásban azokra a közbevételekre helyezzük a hangsúlyt, amelyeket szerintünk a legszélesebb körben elfogadnak.

⁴⁴ A hivatkozott szerző a személyi jövedelemadót is jó helyi adónak tartja, de később több korlátot fogalmaz meg vele kapcsolatban. John NORREGAARD: Tax Assignment, In: Teresa Ter-Minassian (szerk.): Fiscal Federalism in Theory and Practice, IMF, Washington, 1997, 55-61. o.

⁴⁵ Jorge MARTÍNEZ-VÁZQUEZ: Revenue assignments in the practice of fiscal decentralization, In: Bosch – Durán (szerk.) Fiscal federalism and political decentralization: lessons from Spain, Germany and Canada, Edward Elgar, Cheltenham, 2008, 38-39. o.

⁴⁶ Maria Flavia AMBROSANO – Massimo BORDIGNON: Normative versus positive theories of revenue assignments in federations, In: Handbook of Fiscal Federalism, Ahmad – Brosio (szerk.): Handbook of Fiscal Federalism, Edward Elgar, Cheltenham, 2008, 323-325. o. A hivatkozott szerzők tanulmányuk elején az adóbevételek megosztását is az adómegállapításhoz való jog megosztásának tekintik, pár oldallal később azonban a támogatások közé sorolják ezt a finanszírozási technikát.

⁴⁷ Wallace E. OATES: On the Evolution of Fiscal Federalism: Theory and Institutions, National Tax Journal Vol. LXI, No. 2. 319. o.

⁴⁸ Alapvetően két típusú költségvetési korlátot lehet megkülönböztetni, a puhát és a keményet. Kornai János a puha költségvetési korlát koncepcióját a szocialista vállalatokra nézve dolgozta

helyi önkormányzatok hitelfelvételi joga korlátozásának kutatását ösztönözte. Ezt a gondolati ívet itt most szükséges lezárni annak érdekében, hogy visszatérhessünk az adómegállapítás megosztásának problémájához.

A harmadik irányzatot a politikai gazdaságtanból és a közösségi döntések elméletéből a közpénzügyi föderalizmusba átszűrődő nézetek jelentik.⁴⁹ A klasszikus elmélettel szemben álló gondolatok bemutatása érdekében Brennan és Buchanan könyvét érdemes fellapozni.⁵⁰ A szerzők azt írják, hogy tévúton járnak azok, akik a közjót szolgáló kormányzat eszméjére építenek. Szerintük ugyanis az állam egy szörny, ahogy az Hobbes államelméletében Leviatán képében megjelenik.⁵¹ A szörny, mivel a nép végérvényesen átruházta rá a hatalmat – egyebek mellett a fizikai kényszer alkalmazásának legitim monopóliumát – úgy adóztat, ahogy monopol helyzetéből következik.⁵² Ennek megfelelően az elvonás mértékét maximalizálja saját hatalma növelése érdekében. Leviatán fiskális étvágya kielégíthetetlen.⁵³ Hobbes államelméletét a közpénzügyi föderalizmus irodalmában a helyi önkormányzatokra vonatkozóan is érvényesnek tekintik.

Kérdés, a fentiek tükrében miként lehet korlátozni a helyi önkormányzatok önkényes adóztatási hatalmát? A harmadik irányzat válasza: az adómegállapításhoz való jog megfelelő telepítésével. Úgy kell megosztani az adókonstituálás jogát, hogy verseny alakuljon ki a helyi önkormányzatok között. Az adóverseny pozitív hatása ugyanis az, hogy korlátozza a helyi adóztatás kizsákmányoló jellegét. Kifejezetten mobil adótárgyak tekintetében kell biztosítani a helyi adómegállapítás jogát a verseny fokozása érdekében.⁵⁴ Tehát a helyi önkormányzatoknak a társasá-

ki. Lényege az, hogy ezek a vállalatok kockázat nélkül halmozhatnak fel adósságot, mert az állam úgysis kimenti őket szükség esetén. Ezt a gondolatot ültették át később a helyi önkormányzatok magatartására. János KORNAI – Eric MASKIN – Gérard ROLAND: Understanding the Soft Budget Constraint <http://www.sss.ias.edu/files/papers/econpaper19.pdf> (2010. 04. 01.) 2. o.

⁴⁹ Wallace E. OATES: On the Evolution of Fiscal Federalism: Theory and Institutions, National Tax Journal Vol. LXI, No. 2. 321. o.

⁵⁰ Geoffrey BRENNAN – James M. BUCHANAN: The Power to Tax: Analytical foundations of fiscal constitution, Cambridge University Press, Cambridge, 1980

⁵¹ Hobbes az állam létrehozásával kapcsolatban ezt írja: „mindenkinek mindenkivel kötött megállapodásával jött létre, mintha mindenki mindenkinek ezt mondta volna: felhatalmazom ezt az embert vagy ezt a gyülekezetet, ráruházván azt a jogot, hogy kormányozzon engem, feltéve, hogy te is ráruházod ezt a jogot, és minden cselekedésre felhatalmazást adsz. Az ennek megtörténtével egyetlen személlyé egyesült sokaságot államnak, latinul civitasnak nevezünk. És így születik meg az a nagy Leviatán...” Thomas HOBBS: Leviatán, Magyar Helikon, Budapest, 1970, 148-149. o.

⁵² Hobbes kilencedik felségjogként fogalmazta meg az adószedést: i.m., 155. o.

⁵³ Geoffrey BRENNAN – James M. BUCHANAN: The Power to Tax: Analytical foundations of fiscal constitution, Cambridge University Press, Cambridge, 1980, 1-32. o.

⁵⁴ Maria Flavia AMBROSANO – Massimo BORDIGNON: Normative versus positive theories of revenue assignments in federations, In: Handbook of Fiscal Federalism, Ahmad – Brosio (szerk.): Handbook of Fiscal Federalism, Edward Elgar, Cheltenham, 2008, 313. o. Megjegyezzük, hogy kiaknázatlan adóztatási jogkörre („unused taxing power”) Magyarországon is található példákat. A magyar helyi vagy adók alkalmazásával szembeni önkormányzati

gokat, a tőkét és a magánszemélyek jövedelmét kell adóztatniuk a harmadik irányzat szerint, jóllehet a mobilitás szintje országoként és időszakoként eltérő lehet. Könnyen beláthatjuk, hogy ez ellentétben áll a klasszikus elmélettel, miszerint ezeket az adónemeket a stabilizációs és redisztribúciós funkció megvalósítása miatt a központi kormányzat hatáskörébe kell utalni.

III.6. Saját bevételek

Abból a szempontból, hogy a helyi önkormányzat hatáskörrel rendelkezik-e bevételeinek nagyságrendjéről dönteni, megkülönböztetjük egyfelől a saját bevételeket (own resources), másfelől az átadott forrásokat (transferred resources). A két forrás azonossága, hogy mindegyik a helyi önkormányzat költségvetésének bevételi oldalán jelenik meg. Különbség a felettük gyakorolt döntési autonómiában mutatkozik. Azok a források, amelyeknek a nagyságrendje független a forrásban részesülő önkormányzat döntésétől, átadott forrásnak minősülnek. Ezzel szemben azokat, amelyek az önkormányzat döntésétől függenek, saját bevételnek tekintjük.⁵⁵ A saját bevételek esetében az egyes bevételek nagyságának meghatározása az önkormányzat hatáskörébe tartozik. Ez mást és mást takar az adott forrástól függően. Az önkormányzat magánjogi bevételei között például azt, hogy a szerződésben saját maga határozhatja meg az ellenszolgáltatásért járó pénzösszeget (díjat, árat). Adó esetében pedig azt, hogy legalább az adótényállás egyik eleméről, az adómértékről legalább keretek között dönthet az önkormányzat. A Helyi Önkormányzatok Európai Chartája ezt a következőképpen tartalmazza: „A helyi önkormányzatok pénzügyi forrásainak legalább egy részét olyan helyi adók és díjbevételek teszik ki, amelyek mértékének meghatározására – jogszabályi keretek között – e szervezetnek van hatáskörük.”⁵⁶ Azokat az adókat tekintjük tehát helyi adóknak, amelyek az itt bemutatott értelemben saját bevételnek minősülnek. Messere például nem is a helyi adó kifejezést használja, hanem a saját adó (own tax) megnevezést.⁵⁷

Az Ötv. szerint az illetékbevételek állami költségvetési törvényben meghatározott része is az önkormányzatok saját bevételét képezi,⁵⁸ jóllehet az illetékbevételek nagysága független az önkormányzatok döntéseitől. Tehát ebben a gondolati keretben az illetékek nem saját bevételek. A bevételi szint megállapításának viszonylagos szabadsága abból a szempontból fontos, hogy a helyi önkormányzat alkalmaz-

elutasítás széles körben ismert. Abban azonban nem lehetünk biztosak, hogy e magatartás tanúsítása az adóversenyre vezethető vissza.

⁵⁵ Council of Europe: A European Definition of Shared Taxes <http://www.oecd.org/dataoecd/19/13/36444032.pdf> (2010. 04. 01.) 6. o.

⁵⁶ A Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló 1997. évi XV. törvény 9. cikk 3

⁵⁷ Kenn MESSERE: Evaluating the Taxing Powers of Sub-Central Governments, Bulletin for International Fiscal Documentation, IBFD, 03/2000, 133. o.

⁵⁸ Ötv. 82. § (1) c)

codni tudjon a lakossági igények változásához.⁵⁹ A közfeladatok ellátási szintjének emelésére ugyanis ilyen autonómia hiányában nem tud forrást előteremteni saját döntésével. Az ellátási szint csökkentése pedig önmagában értelmetlen, eltekintve attól az esettől, ha a kiadások meghaladják a bevételeket vagy megtakarítások felhalmozására törekszenek. Hiszen egyébként csak az történik, hogy kevesebb közszolgáltatást nyújtanak, de változatlan szinten vonják el a jövedelmeket.

Egy bevétel sajátjának minősítése független attól, hogy a kiadási oldalon az adott forrás felett milyen döntési autonómiát gyakorol a helyi önkormányzat. A bevételeket a felhasználás szabadsága szempontjából két csoportba lehet sorolni, úgymint szabad felhasználású, illetve feltételhez kötött,⁶⁰ de ez nem érinti a fentebb bemutatott felosztást. Természetesen az önkormányzati autonómia akkor nagyobb, ha a saját bevételt szabadon lehet felhasználni. Az ideális helyi adók körébe – az első generációs felfogást figyelembe véve – korábban a vagyoadót, a pótheadót és a díjat soroltuk. Ez tulajdonképpen egy általános megállapítás volt. A jó magyar helyi adó ismérveinek meghatározása meghaladja a tanulmány kereteit. Az alábbiakban erre nem is törekszünk, csupán néhány gondolat ismertetésére térünk ki.

Külföldi országokban bevett gyakorlata van a helyi vagyoadók alkalmazásának. A helyi adók alapjára az ingatlanadó.⁶¹ Az értékalapú helyi vagyoadók hátránya az értékelés nehézségében rejlik. Megoldási javaslatként az önadózási rendszerbe illesztett olyan értékelési fogalmazódik meg, amely keretében az adóalany saját maga fejezi ki az adótárgy értékét pénzben. Kulcsprobléma az alulértékelés megelőzése. A közpénzügyi föderalizmus egyes szerzői ezt egy erősen vitatható szankció kilátásba helyezésével oldanák meg, amely értelmében a helyi önkormányzat egyoldalú nyilatkozattal megvásárolhatná az ingatlant az adóbevallásban feltüntetett alacsony áron.⁶² A közpénzügyi föderalizmus irodalmából kiolvasható a pótheadók bevezetésének előnyben részesítése. Pótheadó alatt olyan adót értenek, amelynek alapja megegyezik egy központi adó alapjával, mértéke pedig önkormányzati döntés függvénye. A pótheadók adminisztrációját (bevallás, beszéd stb.) érdemes összekapcsolni az alapul szolgáló központi adóéval, azaz mindkét adót a központi adóhatóság hatáskörébe kell utalni.⁶³ A pótheadó ily módon biztosított előnye egyszerűségében áll mind a helyi önkormányzatok, mind az adóalanyok számára. A pótheadóztatás hazai bevezetésének lehetőségét érdemes lenne külön meg-

⁵⁹ Charles E. McLURE Jr.: Tax Assignment and Subnational Fiscal Autonomy, Bulletin for International Fiscal Documentation, IBFD, 12/2000, 626-627. o.

⁶⁰ Council of Europe: i.m. (59. jegyzetben) 6. o.

⁶¹ Robin BOADWAY – Anwar SHAH: Fiscal Federalism: Principles and Practices of Multiorder Governance, Cambridge University Press, Cambridge, 2009, 188. o.

⁶² Charles L. VEHORN – Ehtisham AHMAD: Tax Administration, In: Teresa Ter-Minassian (szerk.): Fiscal Federalism in Theory and Practice, IMF, Washington, 1997, 127. o. Véleményünk szerint ilyen típusú szankció hazai bevezetése irreális, az Alkotmány rendelkezéseivel összeegyeztethetetlen.

⁶³ Charles E. McLURE Jr.: Tax Assignment and Subnational Fiscal Autonomy, Bulletin for International Fiscal Documentation, IBFD, 12/2000, 627-628. o.

vizsgálni, amire itt nem vállalkozhatunk. A helyi önkormányzatok adóbevételei között tárgyalják a díjakat is. A közpénzügyi föderalizmus irodalma szerint a haszonelv alkalmazásának legkézenfekvőbb módja az, ha az önkormányzati közfeladatok igénybevételének költségeit díjak formájában az igénybe vevővel fizettetik meg.⁶⁴

III.7. Helyi adók adminisztrációja

Vizsgálódásunkat eddig az anyagi jogban értelmezhető kérdésekre szűkítettük. Ebben a pontban a közpénzügyi föderalizmus témáiból az eljárási adójogba tartozó néhány gondolatot mutatunk be. Egyrészt az adók adminisztrációjának kötelezettsége „kevéssé” érinti a helyi önkormányzatok közpénzügyi autonómiáját.⁶⁵ Másrészt az adóigazgatási hatáskörök kormányzati szintek közti vertikális felosztása teljesen eltérő célszerűségi szempontok figyelembe vételét követeli meg, mint az adómegállapításhoz való jog megosztása. Ez azt jelenti, hogy a helyi adók adminisztrációját nem feltétlenül érdemes a helyi adóhatóság hatáskörébe utalni. Az adóigazgatási feladatok decentralizációjakor tekintettel kell lenni az adójog egységességének biztosítására, a költséghatékonyságra mind az adóalany, mind az adóhatóság oldalán, az önadózás lehetővé tételére, valamint az információs előnyökre.⁶⁶ Ehhez a témakörhöz kapcsolódik a helyi iparüzési adó adminisztrációjának állami adóhatóság hatáskörébe történő utalása 2010-től.⁶⁷ Az indokolás szerint erre a lépésre az adózók adminisztrációs terheinek csökkentése miatt került sor.⁶⁸ Többen az önkormányzati autonómia korlátozásaként fogták fel a módosítást. Számunkra a kérdés a következő szempontokból értelmezhető. A közpénzügyi föderalizmus vonatkozó tételeinek tükrében egy helyi adó adminisztrációs kötelezettségeinek elvonása csekély hatással van az önkormányzati autonómiára. Mivel a telephellyel rendelkező adóalanyok eljárási adókötelezettségeit könnyítette a módosítás, ebből a szemszögből indokoltnak tekinthető. Aggályok azzal kapcsolatban merülnek fel, hogy az állami adóhatóság másodlagosnak tarthatja a helyi iparüzési adót, ha nincs egyformán érdekeltté téve e helyi adó és a központi adók behajtásának ügyében. Ebből a nézőpontból jelentős, hogy a Magyar Köztársaság 2010. évi költségvetéséről szóló 2009. évi CXXX. törvény (továbbiakban: 2010.

⁶⁴ Jorge MARTÍNEZ-VÁZQUEZ: Revenue assignments in the practice of fiscal decentralization, In: Bosch – Durán (szerk.): Fiscal federalism and political decentralization: lessons from Spain, Germany and Canada, Edward Elgar, Cheltenham, 2008, 38-39. o.

⁶⁵ A „kevéssé” kifejezés használatát az eredeti forrás szövegezése indokolja. „The question of local fiscal autonomy may be considered almost completely independent from the question of who actually administers and collects taxes.” John NORREGAARD: Tax Assignment, In: Teresa Ter-Minassian (szerk.): Fiscal Federalism in Theory and Practice, IMF, Washington, 1997, 52. o.

⁶⁶ Charles L. VEHORN – Ehtisham AHMAD: Tax Administration, In: Teresa Ter-Minassian (szerk.): Fiscal Federalism in Theory and Practice, IMF, Washington, 1997, 109-117. o.

⁶⁷ A közteherviselés rendszerének átalakítását célzó törvényt módosításokról szóló 2009. évi LXXVII. törvény (továbbiakban: Mód.tv.) 92. §

⁶⁸ Mód. tv. indokolása 81-82. §-hoz

évi állami költségvetési törvény) az APEH tisztviselők prémiumkeretét mely adók túlteljesítésétől teszi függővé.⁶⁹ A helyi iparüzési adó nem szerepel ezek között. Ösztönzés hiányában az állam adóhatósága megengedheti magának, hogy az iparüzési adóbevétele növeléséhez fűződő önkormányzati érdeket háttérbe szorítsa. Pénzügyi ösztönző rendszerbe illesztésével ki lehetne küszöbölni az előbbi fenntartást. Azt itt nem tárgyaljuk, hogy ezek az ösztönzők általában milyen torzító hatást gyakorolhatnak az adóhatóság belső működésére.

A módosítás az Alkotmány rendelkezéseivel való összhang szempontjából is kérdéseket vet fel. Az Alkotmánybírósághoz indítványt nyújtott be a győri és a veszprémi önkormányzat.⁷⁰ Az indítványozók bizonyos önkormányzati alapjogok megsértésére hivatkozva kérték a módosítás megsemmisítését.⁷¹ Véleményünk szerint ezek közül a d) pontban rögzített adómegállapításhoz való önkormányzati alapjog lehet releváns a határozat meghozatala során. Abból a szövegezésből, hogy a helyi képviselő-testület törvény keretei között megállapítja a helyi adók fajtáit és mértékét, egyértelműen kiolvasható az, hogy ez az önkormányzati alapjog az anyagi adótényállás megalkotásának korlátozott szabadságát jelenti. Ez a jog nem foglalja magában a helyi adók adminisztrációjához való jogot. Ezek alapján úgy gondoljuk, hogy az adómegállapításhoz való önkormányzati alapjogot nem korlátozza az eljárási adókötelezettségek önkormányzatoktól való elvonása. Emiatt nincs is szükség annak vizsgálatára, miként korlátozhatja az Országgyűlés az önkormányzati alapjogokat, illetve mit jelent a „*törvény keretei között*” fordulat. Összegezve a fentieket meglátásunk szerint az Országgyűlés a helyi adók adminisztrációját gyakorlati szempontok figyelembe vételével telepítheti az állami vagy az önkormányzati adóhatóságra. Az Alkotmány – különösen pedig a helyi adók megállapításához való önkormányzati alapjog – a helyi adók adminisztrációjához való önkormányzati jogot nem tartalmazza. Az Alkotmány e tekintetben annyiban korlátozza az Országgyűlés döntési szabadságát, amennyiben be kell tartania általában a törvényalkotással, különösen pedig az adójogalkotással szemben támasztott követelményeket.

⁶⁹ Két központi adó bevételi előirányzatának túllépése szerepel a számos közterhet tartalmazó listában. Egyrészt az általános forgalmi adóé, másrészt a személyi jövedelemadóé. Megjegyzendő, hogy a központi alrendszer két legnagyobb közbevételei forrásáról van szó. 2010. évi állami költségvetési törvény 32. §

⁷⁰ 826/B/2009 (2009. 07. 31.) számú indítvány

⁷¹ Az indítványozók az önkormányzati alapjogokat tartalmazó Alkotmány 44/A. § (1) pontjai közül a b), c), d) pontokra hivatkoztak

http://isz.mkab.hu/netacgi/fokikere2009.pl?s1=826/*2009*&s2=&s3=&s4=&s5=&s6=&s7=&s8=&r=1&SECT5=FOKIKERE&d=FOKI&op8=with&l=20&u=/netahtml/foki/fokikeres.htm&p=1&op7=and&f=G&op6=and (2010. 04. 01.)

IV. Összegzés

A bevezető sorokban példaként megfogalmazott két probléma közül az egyikre tértünk ki a tanulmányban. Ahogy azonban azt leszögeztük, írásunk célja nem kifejezetten a feltett kérdések megválaszolása volt, hanem a közpénzügyi föderalizmus elméleteinek felvázolása, illetőleg annak szemléltetése, miként nyújtanak segítséget ezek a gondolatok a helyi önkormányzatok pénzügyeinek tanulmányozásához. Valójában a problémák csupán illusztráló eszközként szolgáltak. A közpénzügyi föderalizmus alapvető kérdését úgy fogalmaztuk meg, hogy melyik kormányzati szint, milyen közfeladatot, kinek a költségvetéséből lásson el. Tiszta lapról indulva első lépésben tehát a kormányzati szintekről és az ellátandó közfeladatokról kell döntést hozni, ezt követheti a közfeladatok kormányzati szintek közti felosztása. A vonatkozó szabályozás az alkotmányjog és a közigazgatási jog területére tartozik. Ezután kerülhet sor a kérdés legutolsó elemének a tárgyalására, hiszen a finanszírozásnak kell követnie feladatokat, s nem fordítva.⁷² A helyi önkormányzatok, illetve az általuk ellátott közfeladatok finanszírozása a pénzügyi jog tárgykörébe illeszkedik. A pénzügyi jogon, mint jogágon belül különösen két jogterületre tartoznak ezek a kérdések. Az államháztartási jogra, valamint az adójogra. A közpénzügyi föderalizmus annyiban segédtudománya a pénzügyi jog előbbi területeinek, amennyiben foglalkozik a helyi önkormányzatok finanszírozásának csatornáival. Véleményünk szerint a közpénzügyi föderalizmus két tekintetben nyújthat segítséget számunkra, ha úgy tetszik, normatív szinten. Egyrészt a fogalmak értelmezéséhez, másrészt a jogintézmények működésének elemzéséhez biztosít alkalmazható elméleti háttérrel, amelyekre támaszkodva mélyebbre juthatunk a helyi önkormányzatok finanszírozására vonatkozó pénzügyi jogi rendelkezések kutatásában.

⁷² Jorge MARTÍNEZ-VÁZQUEZ: Revenue assignments in the practice of fiscal decentralization, In: Bosch – Durán (szerk.) Fiscal federalism and political decentralization: lessons from Spain, Germany and Canada, Edward Elgar, Cheltenham, 2008, 28. o.