

• tanulmányok

Bordás Péter

A TELEPÜLÉSI ADÓ RENDSZERTANI ÉS GYAKORLATI KÉRDÉSEI

A települési önkormányzatok ez év elsejétől élhetnek azzal a lehetőséggel, hogy a korábbi helyi adókon kívül újabb adót vezessenek be olyan adótárgyra, melyet még nem terhel központi fizetési kötelezettség, továbbá melyet törvény nem tilt. Ez a megoldás nemcsak újszerűsége, hanem szakmai megítélésének többoldalúsága miatt is fontos, hogy elemzés tárgyát képezze. A tanulmány a legújabb fejleményekre reagálva, egyfelől a települési adó és a helyi adók viszonyát kívánja rendszertani szempontból bemutatni, másrészt kitér a települési adóval kapcsolatban felmerülő gyakorlati tapasztalatokra és elvi kérdésekre. Arra keresi a választ, hogyan illeszkedik a hazai helyi adó- és bevételi rendszerbe ez az új bevételi forrás, milyen lehetőségek állnak az önkormányzatok előtt. Továbbá megvilágításba kerül az is, hogy a települési adóra vonatkozó szűk jogszabályi kör hogyan biztosítja a helyi adókkal szemben támasztott társadalmi garanciákat. Végül, de nem utolsósorban bemutatásra kerülnek az első félév legfontosabb számadatait, gyakorlati tapasztalatait.

KULCSSZAVAK:

feladatfinanszírozás, helyiadó-rendszer, nyílt listás adómegállapítás, települési adó, települési önkormányzatok, termőföldadó

• • • • •

1. A TELEPÜLÉSI ADÓ RENDSZERTANI MEGKÖZELÍTÉSE

A települési önkormányzatok 2015. január 1-től élhetnek azzal az új jogosítványukkal, hogy szabadon állapíthatnak meg olyan települési adót, melyet más törvény nem tilt, feltéve, hogy az adótárgyra nem terjed ki törvényben szabályozott közteher hatálya. Ennek keretében számos új kérdés merül fel a helyiadó-rendszerrel, a települési adóval kapcsolatban. Így a következőkben a települési adó gyakorlati tapasztalatainak bemutatása mellett annak rendszertani elhelyezésének vizsgálatát is indokoltnak tartom.

A települési önkormányzatok bevételi szerkezetében az 1990-es évektől egyre jelentősebb szerepet kaptak a helyi adók, s a saját bevételi források legjelentősebb típusává váltak. A helyi adók megállapítási joga 1990-től¹ került megalapozásra hazánkban, mondhatni hagyományok nélkül. Bár korábban is létezett helyi adózás, de a jelenlegi adók csak részben vezethetők vissza korábbi történelmi fizetési kötelezettségekre.² A törvény hatálybalépésével számos központi és tanácsai adó, fizetési kötelezettség szűnt meg kisebb türelmi időt követően 1992. január 1-jével, ilyen volt például az út- és közműfejlesztési hozzájárulás, a lakosság borforgalmi adója, a telekadó, házadó, nem lakás céljára szolgáló építmények adója vagy épp a gyógy- és üdülőhelyi díj. A helyi adók bevezetésének jogositványa nem sokat változott az elmúlt húsz évben,³ helyi rendeletben dönthet az adott települési önkormányzat képviselő-testülete a helyi adókról szóló törvényben (Htv.) meghatározott keretek között. Tehát a helyi adók kivetése sohasem volt korlátok nélküli, törvényben rögzített, hogy milyen típusú és mértékű adó vethető ki, mekkora a mértékének felső határa, valamint az is, hogy milyen kedvezmények, mentességek érvényesítendők. E módszert egyesek zárt listás helyiadó-megállapítási rendszernek nevezik,⁴ ami 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 helyiadó-kivetési módszert tükrözi, a nyílt listás adókivetésre sokkal kevesebb példát találhatunk. Utóbbi alatt azt érthetjük, hogy az önkormányzat saját hatáskörében szabadon állapíthat meg helyi adókat, azaz nemcsak a mértékét, hanem az adó tárgyát és alanyát is helyi szinten szabályozzák, ami ugyanakkor nem zárja azt ki, hogy bizonyos szűkítő feltételeket központi jogszabály határozzon meg. Ez utóbbi körbe tartozhat a címben megjelenített, települési adónak nevezett helyiadó-típus. Ugyanakkor a rendszertani elhelyezése problémásabb több tekintetben is. A jogalkotó a Htv.-ben nem a taxáció végére tette a települési adót – mint egy választható helyiadó-típust –, hanem a jogszabály elején, az általános rendelkezéseknél szabályozza a bevezetés lehetőségét. Másrészt a törvény címébe nem került be a települési adó kifejezés. Felmerül tehát az a kérdés, hogy a helyi adók és a települési adó viszonya hogyan alakul rendszertanilag. Ezen kérdés megválaszolásához véleményem szerint a helyi adók definícióját kell megvizsgálni.

Helyi adók alatt fogalomhasználatomban azokat a települési szinten kivetett adókat értem, melyek mértékét helyi szinten határozhatják meg, és felhasználásuk részben vagy egészben helyi szinten történik. Vannak, akik a felhasználást nem tartják a fogalom kötelező elemének, de véleményem szerint e két jellemző az, ami elhatárolja a helyi adókat a megosztott központi adóktól és a központi adóktól. Hiszen azt a tényt sem szabad figyelmen kívül hagyni, hogy ha helyi szinten állapítják meg az adó mértékét, de a befolyt összeget az államháztartás részére be kell fizetni, akkor nem beszélhetünk tényleges helyi adóról.⁵ A fenti foga-

1 A helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény (a továbbiakban: Htv.).

2 NAGY Árpád, TÓTH János, NAGY Tibor: *Pénzügyi jog*. Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 1993.

3 Az adók mértékének és a mentességek, kedvezmények kötelező rendszerében születtek kisebb módosítások.

4 Lásd: Kecő Gábor: *A helyi önkormányzatok gazdálkodásának egyes kérdései nemzetközi kitekintésben*, Új Magyar Közigazgatás, 6(2013)/1, 11–12.

5 A Htv. 8. § (1) rögzíti, hogy az adóból származó bevétel az azt megállapító önkormányzatot illeti.

lommal összevetve a települési adó szabályait megállapítható, hogy főbb vonásaiban egyezik a két típus. Mindkettő esetében a helyi képviselő-testület jogosult rendeleti formában megállapítani ezt a fajta helyi fizetési kötelezettséget. Döntési jogosítványuk van arra vonatkozóan, hogy bevezetik-e vagy sem az egyes típusú adókat, illetve ha bevezetik, akkor a mértékére is kiterjed a jogosítvány. A bevétel felhasználása is helyi szinten történik, bár bizonyos megkötések mellett. Így véleményem szerint, az ilyen és hasonló fizetési kötelezettségeket helyi adóknak nevezzük, azaz a fogalom használatakor beleértjük a települési adót is. Ugyanakkor van lehetőség és indokolt is különbséget tenni a helyi adók két formája között, nevezetesen a Htv. taxatívén felsorolt adói és a települési adó keretében bevezethető adók között.

2. A KLASSZIKUS HELYI ADÓK ÉS A TELEPÜLÉSI ADÓ ELHATÁROLÁSA

Álláspontom szerint a helyi adók két altípusba sorolhatók, egyfelől megkülönböztethetünk klasszikus helyi adókat, másrészt atipikus helyi adókat. Az első típusba a Htv. alapján kivethető következő adótípusok sorolandóak, így: a telekadó, építményadó, magánszemélyek kommunális adója, az idegenforgalmi adó és a helyi iparüzési adó. Az atipikus helyi adók közé sorolhatjuk a települési adók között megállapított adókat, vagy például az ebrendészeti hozzájárulást is.

A két típus közötti különbségtételt az alábbi szempontok alapján tehetjük meg.

Az első szempont, amely vizsgálat tárgyát képezheti, az adóalany és az adótárgy kérdése. A klasszikus helyi adók egyértelműen, taxatívén felsorolásra kerülnek a törvényben, a helyi önkormányzatok választhatnak, melyiket vezetik be, azaz ahogy korábban említésre került, zárt a rendszer, vagy korlátozottnak is nevezhető. Itt csupán az adó bevezetéséről vagy be nem vezetéséről dönthet a képviselő-testület, az adótárgy meghatározásában nincs szerepe. Ugyanígy az adó alanya is rögzített, legfeljebb a kedvezmények, mentességek eszközével élhetnek az önkormányzatok. A települési adó esetében nincs konkrét adótárgy és adóalany meghatározva. A jogszabály csak annyit rögzít, hogy olyan adó vethető ki, melyet más jogszabály nem tilt, és amely adótárgyra nem terjed ki törvényben szabályozott közteher hatálya. Azaz a kettős adóztatás tilalma ez esetben is érvényesül. Továbbá nem lehet alanya állam, önkormányzat, szervezet, továbbá – e minőségére tekintettel – vállalkozó, e korlátokon kívül szinte bármi szóba jöhet, az önkormányzatok leleményességén múlik a meghatározása. Ez esetben tehát egy nyílt listás rendszerről beszélhetünk, azaz akár önkormányzatonként eltérhet a kivetett települési adók típusa. Természetesen azt látni kell, hogy nem olyan végtelen a lehetőségek tára, hiszen a legtöbb lehetséges jövedelemre, vagyonra már vonatkozik helyi vagy központi fizetési kötelezettség.

Másik szempont lehet a helyi adók mértékének megállapítása, mely alapján megkülönböztethetünk korlátozott vagy korlátlan módot. A klasszikus helyi adóknál a Htv. alapján kötelezően meghatározásra került az egyes adónemek tekintetében egy felső határ, valamint egy adómaximum, amely nem léphető túl.⁶ E korlátozottság között a helyi sajátosságokhoz igazít-

6 Lásd erről részletesebben a Htv. 6. § c) bekezdését.

va állapítják meg az adók mértékét. A települési adó tekintetében nem tartalmaz a jogszabály a mértékére vonatkozó szabályt, és a helyi adókra vonatkozó szabályok legfőbbjét nem is kell rá alkalmazni – amiről a későbbiekben lesz még szó –, így az állapítható meg, hogy nincs adómaximuma. Azaz a települési önkormányzatok saját maguk határozhatják meg, határt csak a realitások, illetőleg az Alaptörvény közteherhervisére vonatkozó szabályai szabnak.

Különbséget tehetünk harmadrészt az adókból származó bevételek kötött vagy szabad felhasználhatósága tekintetében. A klasszikus helyi adóknál részben vagy egészben szabadon használhatják fel az önkormányzatok a befolyt összegeket. A szabad felhasználás részbeni célja az önként vállalt feladatok finanszírozása lenne, így a klasszikus adók az önkormányzatiság valódi kibontakozásához járulnak hozzá. Tehát a szabad felhasználású adókat lényegében arra fordíthatja az önkormányzat, amire éppen szüksége van, ezzel rugalmasságot biztosít a rendszer. Ugyanakkor, annyiban korrigálni kell a leírtakat, hogy a helyi iparüzési adó tekintetében 2015. január 1-től részben kötötté vált a felhasználás, a befolyt bevétel különösen a települési önkormányzat képviselő-testületének hatáskörébe tartozó szociális ellátások finanszírozására használható fel.⁷ Ezzel szemben a települési adókból befolyt 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 költeni a bevételeket, ez azt eredményezheti, hogy a helyi érdek elvész, és a bevétel a központi támogatási rendszer egy elemévé válik. Hiszen a motiváció csupán abban rejlik, hogy a települések előteremtsek az állam által előírt kötelező feladatok pénzügyi forrását. Egy szabad felhasználású települési adó sokkal nagyobb motivációt jelentene a helyi pénzügyi önállóság növeléséhez.

Az előbbieken túl meg kell említeni a helyi adó megállapításának módját. Rögzíthetjük azt az általános elvet, hogy az adó beszedésének költségeit, adminisztratív terheit a lehető legminimálisabb szintre kell szorítani, ne legyen egyik félnek sem túlságosan nagy teher.⁸ Az önkormányzat adóhatósága általi adókimutatás esetében az adminisztrációs terhek csökkentését hozhatjuk fel, míg az adózók esetében az önadózás költségeit. A klasszikus helyi adóknál a Htv. meghatározza, hogy milyen módon kell megállapítani az adót, azaz adónemenként eltérő. A HIPA és az IFA esetében az adóhatóság szabja ki, a többi adónem esetében önadózás útján kerül beszedésre az adó. A települési adó esetében nincs meghatározva, annyit rögzít a Htv., hogy akár önadózással is megállapítható, így nyitva hagyja az erről való döntést az önkormányzatok számára. Itt a jogalkotó célja valószínűleg az előbb említett költséghatékonyság volt, hogy minél alacsonyabb költségek mellett telessenek szert bevételre a települések.

Végül, de nem utolsósorban az elhatárolást az adó részlet- és eljárási szabályai alapján tehetjük meg. A klasszikus helyi adókra vonatkozó szabályokat a Htv., valamint az adózás rendjéről szóló törvény⁹ (a továbbiakban: Art.) állapítja meg. A települési adók esetében csu-

7 A Htv. 36/A §-a további kööttséget is megállapít.

8 Eds. Juraj NEMEC, Glen WRIGHT: *Közösségi Pénzügyek = Elmélet és gyakorlat a közép-európai átmenetben*, Aula Kiadó, Budapest, 2000, 160–182.

9 2003. évi XCII. törvény az adózás rendjéről.

pán a Htv. három szakaszát kell alkalmazni.¹⁰ Ennek értelmében a helyi képviselő-testület alapítja meg az adót, teljesíti a kincstár felé történő adatszolgáltatást és a lakosság felé történő közzétételt, valamint az Art.-ben nem szabályozott kérdésben rendeletet alkothat. Felvetődik így az a kérdés, hogy ha több fontos, garanciális szabály, melyet a helyi adózás jogi korlátai között szokás említeni, nem vonatkozik a települési adóra, akkor mégis mi biztosíthat garanciát az adófizetők számára. Az egyik ilyen az év közbeni súlyosbítás tilalma. Ha ez nem vonatkozik a települési adókra, akkor elviekben akár év közben is növelhető az adóteher, azaz az adó mértéke vagy alanyi köre. Többen fogalmazták meg kritikájukat e rendelkezéssel kapcsolatban. Ugyanakkor úgy vélem, hogy még ha jogszabályban rögzített ilyenfajta korlátja nincs is, a képviselő-testület, a polgármester politikai felelősségre vonása, tehát az ötévenkénti választások korlátot szabnak, hiszen egyiknek sem célja, hogy ne válasszák meg a következő ciklusra, így nem valószínű, hogy szembemennének a választói érdekekkel.¹¹ Bár erre még nem volt gyakorlat, de arra már igen, hogy a helyi nyomás hatására egy újonnan bevezetett települési adót hatályon kívül helyeztek.¹² Meglátásom szerint a helyi társadalmi nyomás hozzájárul egy kiszámítható adóztatás megteremtéséhez, és akár a helyi rendeletben rögzíthető az év közbeni súlyosbítási tilalom is.

A fenti szempontok vizsgálata során láthattuk, hogy a helyi adók főbb jellemvonásai megegyeznek, majd további szempontok alapján lehetséges egy elkülönítés, és ezzel két alcsoport alakítható ki. Természetesen másféle csoportosítás is igazolható lehet egy másfajta szemléletmód figyelembevételével. A továbbiakban a települési adóval kapcsolatos részlet-szabályok és további kérdések megválaszolására kerül sor.

3. ÉRVEK, ELLENÉRVEK A TELEPÜLÉSI ADÓVAL KAPCSOLATBAN

Az idei évtől a helyi önkormányzatok megkapták a települési adó bevezetésének lehetőségét. Ezzel kapcsolatban két nagyobb kérdéskört kívánok elemezni, egyfelől a települési adó szabályozási megoldását, bevezetésének gyakorlatát, másfelől a klasszikus helyi adókra gyakorolt hatását.

Ha azt vizsgáljuk, hogy mikor és milyen feltételek mellett élhetnek az önkormányzatok az új lehetőséggel, akkor fontosnak tartom kiemelni, hogy a nyílt listás helyiadó-megállapításnak vannak jogi, közgazdasági és politikai korlátai is.¹³ Ennek keretében nem bocsátkozom részletes tárgyalásba, de néhány gondolatot kiemelendőnek tartok. Az a kérdés kerülhetne a középpontba, hogy milyen garanciális szabályok vonatkoznak arra, hogy a képviselő-testület ne lépje túl a még méltányos és igazságos adóztatás kereteit.

10 Kizárólag a Htv. 1. § (1) bekezdését, a 42/B §-t és a 43. § (3) bekezdését kell alkalmazni.

11 Lásd ennek példáját a forrásszabályozási rendszerben: HORVÁTH M. Tamás: *Magasfeszültség = Finanszírozási politika*, Budapest–Pécs, 2015, 100–101.

12 Mindszent város képviselő-testülete 2015. 02. 14-ével hatályon kívül helyezte a földadóról szóló 30/2014. (XII. 02.) önkormányzati rendeletét.

13 Lásd erről részletesen: VIGVÁRI András: *Az önkormányzati pénzügyek közgazdaságtanának néhány alapkérdése*, Pénzügyi Szemle, 2002/2, 140–148.

Mielőtt bevezetésre kerülne egy települési adó, minden képviselő-testületnek mérlegelnie kell, hogy van-e értelme bevezetni újabb adóterhet, és az mekkora, illetve milyen forrást biztosít a település számára. *Stanford* hét kritériumot fogalmazott meg a helyesnek vélt helyi adókkal kapcsolatban, már amennyiben azt vizsgáljuk, hogy mikor érdemes egy helyi adót bevezetni. Ez alapján azt mondhatjuk, 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.¹⁴ További elvárásaként fogalmazhatjuk meg azt is, hogy ne lehessen az adót másra terhelni, azaz az adóexportálás korlátozása érvényesüljön. Ez utóbbinak a hazai rendszerben például a helyi iparüzési adó nem felel meg, hiszen a racionális vállalkozások piaci áraik meghatározásakor a helyi adókat költségként felszámolják, így végső soron a fogyasztó fizeti azt meg.

A jogalkotási törvény¹⁵ kötelező hatásvizsgálatot ír elő a rendeletalkotónak – így jelen esetben a települési adóra vonatkozóan is –, melynek a társadalmi, gazdasági, költségvetési hatásokra, a környezeti és egészségügyi következményekre, az adminisztratív terhekre és a döntés szükségességére is ki kell terjednie. A törvény az elfogadott helyi normák utólagos hatásvizsgálatát is előírja. További garanciális szabály, hogy törvényességi szempontból a megyei kormányhivatalok ellátják az önkormányzati rendeletek felülvizsgálatát. Eljárási szempontból azt vizsgálják, hogy az említett jogalkotási törvénynek, illetve a helyi önkormányzat szerkezeti és működési szabályzatának megfelel-e a rendelet. A tartalmi vizsgálat keretében azt ellenőrzik, hogy a rendelet megfelel-e az Alaptörvényben foglalt elveknek, valamint a keret adó helyiadó-törvénynek. A települési adók tekintetében tehát ugyanezen szempontok szerint fognak eljárni a hivatalok, ami egy újabb kontrollmechanizmust jelent.

A települési adó szabályait az alapvető jogok biztosa is megvizsgálta egy országgyűlési képviselő kezdeményezésére. Székely László alapjogi biztos vizsgálata során arra az érvelésre támaszkodott, hogy a települési adó egy közteher, melyre vonatkozóan az Alkotmánybírók gyakorlata is az, hogy a jogalkotót – és így a helyi képviselő-testületet – széles mérlegelési jogkör illeti meg, hogy mit von a közteher-viselési kötelezettség alá, azaz hogy mi lesz az adótárgy vagy épp ki az adó alanya, hogyan alakul a 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 vizsgálta, és megállapította, hogy a rendelkezés nem okoz olyasfajta kiszolgáltatottságot az adóalanyok körében, mely az emberi méltóság sérthetlenségének jogába ütközne. Ugyanakkor az ombudsman azt is kiemelte, hogy mivel a települési adóra vonatkozó részletszabályokat nem tartalmazza a Htv., hanem az a települési önkormányzatok gyakorlatán fog múlni, így az egyedi ügyek vizsgálatánál fokozott figyelmet kívánnak rá fordítani. A cél, hogy ne legyen kiszámíthatatlan, korlátok nélküli a helyiadó-megállapítási jog, hiszen az Alaptörvényből levezethető garanciáknak érvényesülniük kell rájuk vonatkozóan is.¹⁶

14 Cedric SANDFORD: *Economics of Public Finance*, 3rd editions, Pergamon Press, Oxford, 1987, 239.

15 2010. évi CXXX. törvény a jogalkotásról, 17. § (1)–(2).

16 A beszámoló elérhető a www.ajbh.hu honlapon. (2015. május 20.)

E keretek között megemlíthetjük a Kúria helyi adókra vonatkozó gyakorlatát is, mely e tekintetben a települési adókra is mérvadó lesz. A Kúria önkormányzati tanácsa 2012-ben foglalkozott azzal a kérdéssel,¹⁷ hogy mit jelent a közteher-viselési kötelezettségnek az adózó teherbíró képességének való megfelelése. Az akkori döntésében kimondta, hogy éves szinten a vagyon értékének 60-70 százalékát kitevő adó súlyosan aránytalan, mivel elég hamar felémészi 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.¹⁸ Ennek tükrében fontos lesz figyelni a jövőben esetlegesen a Kúria elé kerülő ügyeket és azok indoklását a jó gyakorlat kialakításához.

Röviden tehát e szempontok és korlátok figyelembevételét és mérlegelését követően dönthet a képviselő-testület egy új adónem bevezetéséről. Természetesen a megfogalmazott elméleti kritériumok nagyon ritkán valósulnak meg együtt, de a cél az, hogy minél inkább közelítsenek egy ideális egyensúlyhoz.

4. GYAKORLATI TAPASZTALATOK

Január 1-től több önkormányzat döntött úgy, hogy él a lehetőséggel, és települési adót vezet be az önkormányzat illetékességi területén. A HVG adatai alapján 98 település összesen 116 új adónemet állapított meg az év első négy hónapjában.¹⁹ A MÁK és a Nemzeti Jogszabálytár adataiból kiderül, hogy a legtöbb önkormányzat földadót vetett ki, ezenkívül volt, ahol járműadó, magas építményadó, ebadó vagy épp útadó 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 tárgyát.

Ezzel összefüggésben számos, az egyes adótárgyakhoz kapcsolódó kérdés és feltétel megvizsgálása jöhet szóba. A legtöbb – a sajtóban is megjelent – felvetés a földadóval kapcsolatos. Többen megfogalmazták azt a véleményt, hogy a termőföldre kivetett adó a központi kormányzat céljaival ellentétes hatáshoz vezethet, már amennyiben a mezőgazdasági termelést, családi gazdálkodást kormányzati prioritásként kezeljük. Hasonló a helyzet egyébként a járműadó esetében is, hiszen az adótárgy legnagyobb köre a mezőgazdasági vontatót és annak pótkocsiját érinti, amely szintén a mezőgazdasági tevékenységhez kapcsolódik. Konfliktusokhoz vezethet, hogy a helyi adópolitika ellentétes a központi kormányzat politikájával, mivel újabb terhet ró a termőföld-tulajdonosokra, miközben a központi cél a terhek enyhítése, a mezőgazdaságból élők, őstermelők támogatása. Nem vitás, ahogy Vigvári is megfogalmazza, hogy az egész makrogazdaságra, annak egyensúlyára hatással van a helyi adó kive-

¹⁷ Köf. 5.081/2012/4. számú határozat.

¹⁸ Köf. 5.066/2013/4. számú határozat.

¹⁹ HVG, 2015. április 18. szám, 16–18.

tése.²⁰ A földadó esetében további kérdés 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.²¹ Amennyiben pedig bérlő használja a földet, a tulajdonosnak a bérbeadásból származó jövedelme után személyi jövedelemadót kell fizetnie, így felmerül a kérdés, hogy ezen esetekben ki lehet-e vetni földadót, hiszen a Htv. azt mondja, hogy olyan adótárgyra terjedhet ki, melyre nincs más közteher-fizetési kötelezettség előírva. Erre a konfliktushelyzetre világított rá az ombudsman is, amikor Balmazújváros termőföldre települési adót megállapított rendeletét vizsgálta. A kettős adóztatásra hivatkozással egyúttal kezdeményezte is a Kúriánál a rendelet megsemmisítését.²² Ha ezt valóban megteszi a legfelsőbb bírói szerv, akkor valószínűleg nagyon sok helyi önkormányzatnak kell hatályon kívül helyeznie saját rendeletét, annak tudatában, hogy a legtöbben termőföldre állapítottak meg helyi adót.

2015 első negyedévének adatai alapján a 3178 települési önkormányzat közül 3135 vezetett be valamilyen típusú helyi adót, ami 98,6%-os arányt jelent. 2015. január 1-től 128 adófizetési kötelezettség újonnan került megállapításra, azaz az önkormányzatok most érezték elérkezettnek ígénybe venni a már évtizedek óta adott lehetőséget.

Az 1. táblázat adatait elemezve megállapítható, hogy leggyakrabban a helyi iparüzési adót és a magánszemélyek kommunális adóját vetették ki a települési önkormányzatok.

1. táblázat • Megállapított klasszikus helyi adók száma az egyes adótípusok bontásában

Helyi adó típusa	2015. január 1-ig bevezetett összes helyi adó	Ebből 2015. január 1-től újonnan bevezetett helyi adó
Építményadó	892	17
Telekadó	503	13
Magánszemélyek kommunális adója	2250	14
Idegenforgalmi adó	784	18
Helyi iparüzési adó	2767	66

(FORRÁS: SAJÁT SZERKESZTÉS²³)

20 VIGVÁRI András: *Az önkormányzati pénzügyek közgazdaságtanának néhány alapkérdése*, Pénzügyi Szemle, 2002/2, 140.

21 2011. évi CLXVIII. törvény.

22 Lásd: www.ajbh.hu/-/az-ombudsman-a-kurianal-kezdemenyezte-balmazujvaros-telepulesi-ado-rendeletenek-megsemmisiteset (2015. július 7.)

23 A www.kormany.hu és a www.hakka.allamkincstar.gov.hu oldalon közzétett adatok, valamint a www.metropol.hu/itthon/cikk/1302274-meg-keves-telepules-vetette-ki-az-uj-adot adatai alapján. (2015. május 20.)

Legtöbben, 66 településen a helyi iparüzési adó mellett döntöttek, míg a többi típus fej-fej mellett haladva hasonló mértéket mutat. Ezt összevetve az újonnan bevezetett települési adók számával, ami 98 településen 116 adófizetési kötelezettséget jelent, megállapítható, hogy több klasszikus helyi adó kivetésére került sor, mintsem a települési adó adta lehetőséget használták volna ki. Felmerülhet a kérdés, hogy minek a hatására történt ez, és miért nem az újonnan kapott települési adó kivetésének jogával éltek. Az egyik ok az lehet, hogy az önkormányzatok nem voltak felkészülve az újonnan megjelenő lehetőségre, és jobbnak látták a már hagyományosnak mondható lehetőségek közül választani, elkerülve ezzel az esetleges törvénysértést, nem beszélve az új adótípushoz kapcsolódó esetleges adminisztrációs terheket. A másik ok a bevételek felhasználási kööttségében kereshető. A települési adó bevételei – mint említésre került – csak szociális feladatok ellátására, míg ezzel szemben a klasszikus helyi adók – az IPA kivételével – szabadon használhatók fel.

5. KONKLÚZIÓ: MERRE TOVÁBB?

Az önkormányzati finanszírozási rendszer finomhangolása még jelenleg is zajlik. A nyílt listás helyiadó-megállapítás illeszkedhet e rendszerbe, ugyanakkor kettős képet mutat. Rendszertanilag az ilyesfajta mód a helyi pénzügyi autonómia erősödését lenne hivatott támogatni, ami nem teljesen illeszkedik a területen tapasztalható decentralizációs folyamatokhoz.²⁴ Ugyanakkor a bevétel felhasználási kööttsége az autonómia ellenében hat, ami viszont jobban illeszkedik a hazai feladatfinanszírozás rendszerébe. Meglátásom szerint nagyobb sikert egy szabadon felhasználható települési adó érhetne el, ahol a településeknek nagyobb motivációja lenne, akár a szabadon vállalt feladatok ellátása érdekében. A HIPA „pántlikázásával” együtt felmerül a kérdés, hogy a klasszikus helyi adók esetében várható-e további felhasználási kööttség, s ez hogyan illeszkedhet az államháztartás globális fedezetének elvéhez. Figyelnünk kell az egyensúlyra, amely megakadályozza a helyi önkormányzatiság kiüresedését, ugyanis a pénzügyi autonómia nagyban befolyásolja azt. A települési adó várható tendenciáit vizsgálva azt mondhatjuk, hogy valószínűleg a vagyoni típusú adók kerülnek a fókusz középpontjába. Több település a kivárok táborához csatlakozott, és az első év tapasztalatai után döntenek egy esetleges fizetési kötelezettség bevezetéséről, mintául véve más önkormányzatokat. Továbbá az átalakuló helyi szociális ellátási rendszer finanszírozási tapasztalata is kihatással lehet a települési adó bevezetésére, hiszen céladó jelleggel e feladatra fordítható az adónem bevétele. Mindazonáltal véleményem szerint a települési adó rohamos mértékű bevezetése nem várható a közeljövőben. Ha pedig a bíróság megállapítja, hogy bizonyos esetekben termőföld után sem lehet települési adót megállapítani, akkor félok, hogy kiüresedik a nyílt listás adómegállapítás lehetősége.

24 Lásd és vö.: LENTNER Csaba: *Közpénzügyek és államháztartástan*, Nemzeti Közszoigálati és Tankönyv Kiadó, Budapest, 2013, 145–155.