

HELYI ADÓK KÖRÉBEN BEKÖVETKEZETT VÁLTOZÁSOK HATÁSA A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK PÉNZÜGYI AUTONÓMIÁJÁRA*

Borbély Eszter¹

Az új önkormányzati feladatfinanszírozási rendszer bevezetésével 2012 után az egyes települések saját bevételi forrásai felértékelődtek, amelynek jelentős részét az önkormányzatok adóbevételei teszik ki. A helyi adóztatás szabályait a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény (a továbbiakban: Htv.) tartalmazza.² Jelen tanulmányomban azokra a helyi adók körében, az utóbbi – 2020 utáni – válságok hatására bekövetkezett változásokra térek ki, amelyek érintették a helyi önkormányzatok (bevételi) pénzügyi autonómiáját.

1. A helyi adók jelentősége

A helyi adók a helyi önkormányzatok saját bevételei közé tartoznak. Típusai alapján megkülönböztethetünk zárt listás és nyílt listás adókat. A zárt listás adók közé sorolható az idegenforgalmi adó, az építményadó, a telekadó, a magánszemély kommunális adója, valamint a helyi iparüzési adó, míg a nyílt listás adók közé a települési adó.

Az önkormányzati gazdálkodásban a helyi adóknak három alapvető szerepe van. Egyfelől az önkormányzatok számára autonómiát adnak. A helyi önkormányzatok ugyan a Htv.-ben rögzített korlátok között vethetnek ki helyi adót, de adómegállapítási jogukkal élve szabadon eldönthetik, hogy bevezetik e vagy sem. Az autonómiához kapcsolódva az is fontos egy önkormányzat számára, hogy a kivetett helyi adók révén minél függetlenebb legyen a központi költségvetéstől és az állami támogatásoktól. A helyi adók révén a települések olyan bevételre tesznek szert, amellyel maguk gazdálkodhatnak, ezzel is biztosítva a függetlenséget és az autonómiát. A fentiek mellett fontos megemlíteni azt is, hogy a helyi adók a kivető települések számára egy stabil bevételi forrást biztosítanak. Az adó kivetése során a helyi önkormányzatoknak tekintettel kell lenniük a település sajátosságaira, valamint arra is, hogy az adók bevezetése milyen költségekkel jár, illetve azok mennyire egyszerűek. Mindezek mellett egy jó adó igazodik az adófizetőknek a szociális és társadalmi képességéhez, valamint a teljesítőképességéhez.³

* DOI 10.21867/KjK/2025.1.2.

¹ Borbély Eszter, IV. éves jogász szakos hallgató, DE ÁJK

² Rámhápné Radics Katalin Adél (2023): Helyi önkormányzati autonómia: Mi változik, mi marad? *Közigazgatási Tudomány*, 3. évf., 1. sz. 85-98.

³ Péteri Gábor (2015): Helyi adózás: a szükséges rossz? *KÖZJAVAK*, 2. évf., 2015/1. sz., 32-36.

2. Helyi iparűzési adó szabályozásában bekövetkező változások

A helyi iparűzési adónak (továbbiakban: HIPA), valamint annak mértékének meghatározó szerepe van az önkormányzati feladatellátásban.⁴ A HIPA körében bevezetett változások kapcsán első sorban az adóból származó bevételek felhasználásáról szeretnék írni, amelyek 2015-től váltak kötött felhasználásúvá.⁵ A Htv. értelmében a települési önkormányzat által megállapított helyi iparűzési adóból származó bevételt elsősorban – fővárosi önkormányzat esetén a külön törvényben meghatározottak szerint – a helyi közösségi közlekedési feladat ellátására kell fordítani. Az ezen felüli bevételek a települési önkormányzat hatáskörébe tartozó szociális feladatok finanszírozására használhatók fel. Fontos azonban, hogy a helyi önkormányzat által megállapított helyi iparűzési adóból származó bevételt nem lehet fordítani az önkormányzati hivatali állományban foglalkoztatottnak a személyi juttatásaira, illetve az ahhoz kapcsolódó munkaadókat terhelő járulékok és szociális hozzájárulási adó finanszírozására.⁶ A helyi iparűzési adóból származó bevételek kötött felhasználásának bevezetése érinti a helyi önkormányzatok pénzügyi autonómiáját, a fenti szabályok bevezetése alapján a bevételek felhasználásával kapcsolatosan nem dönthetnek szabadon. Ennek hátránya, hogy ezeket a bevételi forrásokat kizárólag a törvényben meghatározott feladatok ellátására lehet fordítani. Ezen kötött felhasználási rendszer előnye ugyanakkor, hogy a bevételi források elköltése jobban nyomon követhető.

A HIPA mértékét a Htv. az adóalap 2 %-ában határozza meg. Az adómérték tekintetében azonban változás következett be 2021-ben. A koronavírus-világjárvány nemzetgazdaságot érintő hatásának enyhítése érdekében szükséges egyes intézkedésekről szóló 639/2020. (XII. 22.) Korm. rendelet ugyanis rögzítette, hogy amennyiben a 2021. évben végződő adóévben alkalmazandó önkormányzati rendeletben a megállapított adómérték több mint 1 %, akkor a helyi iparűzési adó mértéke 1 %.⁷ Ezt a rendelkezést később a 2022-es évre vonatkozóan is meghosszabbították. A helyi iparűzési adó mértékének 2 %-os határa a 2023-as évtől került visszavezetésre. Így a helyi önkormányzatok ezen évtől kezdve újra a korábbi, pandémiát megelőző szabályok alapján szedhetik és kérhetik be az adót azoktól a vállalkozóktól, illetve cégektől, akik nem értek

⁴Kiss Bence Álmos – Porhajas Gábor László (2024): Az önkormányzati feladatellátás kihívásai Magyarország eltérő adottságú agglomerációs térségeiben. *Tér és Társadalom folyóirat*, 38. évf., 3. sz., 95-117.

⁵ Bordás Péter – Horváth M. Tamás – Vezendi-Varga Judit (szerk.) (2023): Államháztartási jog és közpénzügyek. Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó, 149.

⁶ Htv. 36/A. §.

⁷ A koronavírus-világjárvány nemzetgazdaságot érintő hatásának enyhítése érdekében szükséges egyes intézkedésekről szóló 639/2020. (XII. 22.) Korm. rendelet 1. §.

bele az egyszerűsített, tételes bevételi sávokba, vagy akik nem azt az adózási formát választották.⁸ A helyi iparüzési adó alapjának csökkentése mögötti érv a Covid-19 világjárvány okozta negatív gazdasági hatások mérséklése volt.⁹

A helyi önkormányzatoknak a helyi adók kivetése kapcsán a minél nagyobb adóbevétel a kedvező, míg a vállalkozások ennek a minimalizálásában érdekeltek.¹⁰ Az 50 %-kal csökkentett, így 1 %-ban maximalizált helyi iparüzési adókulcs következtében a helyi önkormányzatok kevesebb mértékű adót tudtak kivetni, így a HIPA-ból származó bevételeik is csökkentek, tehát érintették az önkormányzatok pénzügyi autonómiáját. A másik oldalról természetesen az adóalanyok számára ez egy kedvező változás volt, ugyanis így csökkentett mértékű adó befizetésére volt lehetőségük.

3. Települési adót és a helyi adókat érintő korlátozások

A települési adó bevezetése mögött meghúzódó egyik jogalkotói cél az volt, hogy a települési önkormányzatok számára lehetőséget biztosítson az átalakult bevételi szerkezetben olyan források teremtésére, amelyek fedezetül szolgálhatnak a helyi önként vállalt feladatoknak, vagy biztosítják a kötelező feladatok magasabb minőségi szinten történő ellátását. Ehhez kapcsolódóan fontos viszont megemlíteni egy korlátot¹¹, amely rögzíti, hogy a települési adóból származó bevétel az azt megállapító önkormányzat bevétele, amelyet fejlesztési célra, valamint a települési önkormányzat képviselő-testületének hatáskörébe tartozó szociális ellátások finanszírozására használhat fel.¹²

A települési adó területén bevezetett korlátozások a koronavírus-világjárvánnyal összefüggésben kerültek bevezetésre. A koronavírus-világjárvány nemzetgazdaságot érintő hatások enyhítése érdekében szükséges helyi adó intézkedésről szóló 535/2020. (XII. 1.) Korm. rendelet 2020. december 2-án lépett hatályba. Ez a rendelet rögzítette, hogy a 2021. évben végződő adóévben a települési adó és a helyi adó mértéke nem lehet magasabb, mint az ugyanazon helyi adónak, települési adónak a 2020. december 2. napján hatályos és alkalmazandó helyi önkormányzati adórendeletben megállapított adómértéke. Emellett a helyi önkormányzatoknak biztosítaniuk kellett a 2021. évben végződő adóévben a rendelet hatálybalépésekor hatályos adórendelete szerinti

⁸ Pénzcentrum (2024): Helyi iparüzési adó. <https://www.penzcentrum.hu/vallalkozas/20230103/iparuzesi-ado-2023-mutatjuk-mennyi-az-iparuzesi-ado-2023-eveben-mi-valtozott-1131596#> (2024. október 07.)

⁹ Lovas Dóra (2024): A helyi iparüzési adó alapját érintő kúriai gyakorlat. *Kúriai döntések: Bíróági határozatok: A Kúria Lapja*, 72. évf., 5.sz., 917-922.

¹⁰ Lovas (2024): i.m. 918..

¹¹ Bordás Péter (2021): Kincs, ami nincs? Települési adó a helyi adók között. *Jogtudományi Közlöny*, 76. évf., 10. sz., 469-478.

¹² Htv. 1/A. § (5) bekezdés.

adómentességet, illetve adókedvezményt. A kormányrendelet azt is kimondta, hogy a 2021. évre a települési önkormányzat új helyi adót, valamint új települési adót nem jogosult bevezetni.¹³ A Kormány ezeket a szabályokat a kormányrendelet módosításával kiterjesztette a 2022. évre is.

A fenti korlátozásokkal kapcsolatosan megemlítenő, hogy azok nem csak a települési adó körét, hanem a helyi önkormányzat által kiszabható helyi adók körét is érintette. Az intézkedés bevezetése mögötti érv valószínűleg a koronavírus-világjárvány okozta negatív hatások mérséklése volt. Megállapítható azonban, hogy ez a rendelkezés viszonylag nagy mértékben korlátozta a helyi önkormányzatok pénzügyi autonómiáját, ugyanis ennek következtében szűkült az adókivetési lehetőségük. A szabályozás 2 évig volt hatályban, azonban ezen időszak alatt bevételtől estek el a helyi önkormányzatok.

4. Az idegenforgalmi adó

Az általam vizsgált idegenforgalmi adót érintő változások is a koronavírus-világjárvány ideje alatt kerültek bevezetésre. A Gazdaságvédelmi Akcióterv keretében a koronavírus-járvány gazdasági hatásainak mérséklése érdekében szükséges adózási könnyítésekről szóló 140/2020. (IV. 21.) Korm. rendelet elfogadásával az idegenforgalmi adó felfüggesztésre került 2020. december 31-ig. A fent hivatkozott kormányrendelet értelmében a hatálybalépés napjától 2020. december 31-ig terjedő időszakban eltöltött vendégéjszaka utáni idegenforgalmi adót az adó alanyának nem kellett megfizetnie, az adó beszedésére kötelezettnek pedig nem kellett beszednie. A megállapított, azonban be nem szedett adót viszont be kellett vallania az adóhatósághoz.¹⁴ Az idegenforgalmi adó felfüggesztése következtében az önkormányzatok bevételtől estek el, ami a pénzügyi autonómiájukra hatással volt, ugyanakkor fontos megemlíteni, hogy az adófelfüggesztéssel érintett időszakban a turizmus is visszább esett a koronavírus-járvány terjedése miatt.

Összességében a helyi adók körében bevezetett változásokról elmondható, hogy azok többsége a koronavírus-világjárvány alatt, kormányrendelet formájában került bevezetésre. Ezek az intézkedések így nagy valószínűséggel a világjárvány okozta negatív hatásokat voltak hivatottak enyhíteni, illetve a

¹³ A koronavírus-világjárvány nemzetgazdaságot érintő hatások enyhítése érdekében szükséges helyi adó intézkedésről szóló 535/2020. (XII. 1.) Korm. rendelet 1. §.

¹⁴ Gazdaságvédelmi Akcióterv keretében a koronavírus-járvány gazdasági hatásainak mérséklése érdekében szükséges adózási könnyítésekről szóló 140/2020. (IV. 21.) Korm. rendelet 5. §.

járvány gyors terjedésének a visszaszorításának célja is meghúzódhatott mögöttük. Emiatt a fenti szabályozások közül több csak a járvány idején volt hatályban. A másik oldalról viszont ezek az intézkedések negatívan érintették a helyi önkormányzatok pénzügyi autonómiáját, tekintve, hogy a helyi adók nagy jelentőséggel bírnak azok autonómiájában. Fontos megemlíteni, hogy koronavírus-világjárvány alatt a helyi önkormányzatok feladatai nem csökkentek, sőt növekedtek, azonban a feladatok ellátását kevesebb bevételből kellett finanszírozniuk.

Források jegyzéke:

- Bordás Péter – Horváth M. Tamás – Vezendi-Varga Judit (szerk.) (2023): Államháztartási jog és közpénzügyek. Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó, 149.
- Bordás Péter (2021): Kincs, ami nincs? Települési adó a helyi adók között. *Jogtudományi Közöny*, 76.évf., 10. sz., 469-478.
- Kiss Bence Álmos – Porhajas Gábor László (2024): Az önkormányzati feladatellátás kihívásai Magyarország eltérő adottságú agglomerációs térségeiben. *Tér és Társadalom folyóirat*, 38. évf., 3. sz., 95-117.
- Lovas Dóra (2024): A helyi iparüzési adó alapját érintő kúriai gyakorlat. *Kúriai döntések: Bíróági határozatok: A Kúria Lapja*, 72. évf., 5.sz., 917-922.
- Péteri Gábor (2015): Helyi adózás: a szükséges rossz? *KÖZJAVAK folyóirat* 2. évf., 1. sz. 32-36.
- Rámhápné Radics Katalin Adél (2023): Helyi önkormányzati autonómia: Mi változik, mi marad? *Közigazgatási Tudomány*, 3.évf. 1. sz. 85-98.
- Pénzcentrum (2024): Helyi iparüzési adó. <https://www.penzcentrum.hu/vallalkozas/20230103/iparuzesi-ado-2023-mutatjuk-mennyi-az-iparuzesi-ado-2023-eveben-mi-valtozott-1131596#> (letöltés dátuma: 2024. október 07.)
- A koronavírus-világjárvány nemzetgazdaságot érintő hatásának enyhítése érdekében szükséges egyes intézkedésekről szóló 639/2020. (XII. 22.) Korm. rendelet
- A koronavírus-világjárvány nemzetgazdaságot érintő hatások enyhítése érdekében szükséges helyi adó intézkedésről szóló 535/2020. (XII. 1.) Korm. rendelet
- Gazdaságvédelmi Akcióterv keretében a koronavírus-járvány gazdasági hatásainak mérséklése érdekében szükséges adózási könnyítésekről szóló 140/2020. (IV. 21.) Korm. rendelet
- A helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény