

AZ ADÓOPTIMALIZÁLÁS JELENSÉGE ÉS (KÖZ)PÉNZÜGYI HATÁSAI EURÓPÁBAN*

Fekete Dóra - Reinspach Kristóf Boldizsár¹

A tanulmány az adóoptimalizálás jelenségét vizsgálja a globalizált gazdaság kontextusában, különös tekintettel annak jogi, gazdasági és közpénzügyi összefüggéseire Európában. A kutatás bemutatja az adóztatási szuverenitás korlátait, az adóparadicsomok működését, valamint az adótervezés és az adóelkerülés közötti határvonal problematikáját. Rávilágít arra, hogy a multinacionális vállalatok által alkalmazott nyereségáthelyezési technikák jelentős mértékben hozzájárulnak az adóalap-erózióhoz, amely az állami bevételek csökkenéséhez vezet.

A tanulmány kiemeli, hogy az adóoptimalizálás hatásai nem kizárólag az állami költségvetés szintjén jelentkeznek, hanem közvetetten az önkormányzatok pénzügyi helyzetét is befolyásolják. A csökkenő központi források szűkítik a helyi önkormányzatok mozgásterét, ami fokozza a hatékony és legitim erőforrás-felhasználás iránti igényt. Ennek kapcsán a dolgozat vizsgálja a részvételi mechanizmusok – különösen a részvételi költségvetés – szerepét, mint a demokratikus kontroll és a közpénzek átlátható felhasználásának eszközeit.

A következtetések szerint az adóoptimalizálás egyszerre jelent gazdasági, jogi és demokratikus kihívást, amelynek kezelése komplex megközelítést igényel. A nemzetközi szabályozási együttműködés és a helyi szintű demokratikus innovációk együttes alkalmazása járulhat hozzá a közpénzügyi rendszerek stabilitásának és legitimitásának erősítéséhez.

1. Bevezetés

Az adóztatás minden állam működésének alapját jelenti, hiszen ebből származnak azok a bevételek, amelyek a közfeladatok ellátásához szükségesek. Ugyanakkor az utóbbi évtizedek gazdasági folyamatai – elsősorban a globalizáció és a nemzetközi integráció erősödése – jelentősen átalakították azt a környezetet, amelyben az államok az adóztatási jogukat gyakorolják.

A multinacionális vállalatok térnyerésével és a tőke egyre szabadabb mozgásával párhuzamosan olyan adótervezési megoldások is elterjedtek, amelyek kifejezetten az egyes országok adórendszerei közötti különbségekre

* DOI 10.21867/KjK/2026.2.4.

¹ Dr. Fekete Dóra, PhD hallgató, Károli Gáspár Református Egyetem, Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola.

Dr. Reinspach Kristóf Boldizsár, egyetemi tanársegéd, Károli Gáspár Református Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Pénzügyi Jog Tanszék.

építenek. Ennek következtében a vállalatok sok esetben úgy csökkentik az adóterheiket, hogy közben formálisan nem sértik meg a jogszabályokat.

Az adóoptimalizálás tehát önmagában nem jogellenes, ugyanakkor a gyakorlatban gyakran felmerül a kérdés, hogy meddig tekinthető elfogadhatónak. Az agresszív adótervezési technikák, valamint az adóparadicsomok alkalmazása hozzájárulhat az adóalap csökkenéséhez és a nyereségek átcsoportosításához, ami végső soron az állami bevételek mérséklődéséhez vezet.

Jelen tanulmány célja, hogy áttekintse az adóoptimalizálás jogi és gazdasági összefüggéseit európai szinten, különös tekintettel az adóztatási szuverenitás korlátaira, valamint az adóoptimalizálás és az adóelkerülés közötti határvonal kérdésére. Emellett arra is kitér, hogy ezek a folyamatok milyen hatással vannak a közpénzügyek működésére.

Külön figyelmet érdemel az a kérdés is, hogy mindez miként jelenik meg helyi szinten. A bevételek csökkenése ugyanis közvetetten az önkormányzatokat is érinti, amelyek sok esetben eleve szűkös forrásokból gazdálkodnak. Ez a helyzet felveti a források felhasználásának hatékonyságát és átláthatóságát, és ezen keresztül a döntéshozatal legitimitásának kérdését is.

2. Az adóztatás gazdasági és jogi háttere, valamint az adótervezés dilemmái

A fejezet áttekinti az adóztatás gazdasági és jogi hátterét, különös tekintettel a nemzeti szuverenitásra, a tőkemobilitásra és a vállalati adótervezés metszetében felmerülő ellentmondásokra. Rendszerezi az adóoptimalizálás eszközeit és az elhatárolási problémákat, valamint elemzi a jóhiszeműség és a gazdasági tartalom elvét, illetve a legális adótervezés és az agresszív/visszaélésszerű gyakorlat közötti határvonalat.

2.1. Az adóztatási szuverenitás és korlátai

Az adóztatási szuverenitás az államok azon alapvető joga, hogy saját területükön meghatározzák az adórendszerüket és beszedjék a szükséges adóbevételeket. Ez a jogosultság a nemzetállami szuverenitás egyik legfontosabb megnyilvánulása, amely biztosítja az állami feladatok finanszírozását. Ugyanakkor a globalizált gazdasági környezetben ez a szuverenitás jelentős korlátokba ütközik. A nemzetközi tőkemozgások és a multinacionális vállalatok tevékenysége gyakran kihívást jelent a nemzeti adórendszerek számára, mivel a gazdasági szereplők kihasználják a joghatóságok közötti különbségeket, hogy minimalizálják adófizetési kötelezettségüket. Ez a jelenség szükségessé teszi a nemzetközi együttműködést és az adóztatási szabályok harmonizációját. Megállapítható, hogy a nemzetközi adóelkerülés lényege, hogy mind a vállalatok, mind a magánszemélyek a különböző országok adórendszereinek eltéréseit kihasználva csökkentik

adófizetési kötelezettségüket. Ennek fő eszközei az adóparadicsomok, amelyek alacsony adóterheikkel és korlátozott átláthatóságukkal lehetővé teszik a jövedelmek elrejtését, ezáltal akadályozva a nemzeti adóhatóságok hatékony fellépését.

Itt fontos megemlíteni azt is, hogy adóztatási szuverenitás korlátozottsága nemcsak állami szinten jelentkezik, hanem a decentralizált kormányzási rendszerekben közvetetten az önkormányzatok pénzügyi autonómiáját is érintheti. A központi költségvetési bevételek csökkenése – amely részben az adóoptimalizálási gyakorlatok következménye – szűkítheti az önkormányzatok újraelosztási lehetőségeit, ezáltal korlátozva a helyi politikai döntések mozgásterét.

2.2 A globalizáció és a tőkemobilitás hatása a nemzeti adórendszerekre

Az adóparadicsomok létrejöttének egyik meghatározó oka a nemzetközi adójog szabályozási hiányosságaiban keresendő. A kettős adóztatást elkerülő egyezmények, a nemzeti adórendszerek eltérései, valamint a társasági jog és a pénzügyi szabályozás közötti különbségek olyan joghézagokat teremtettek, amelyek lehetővé tették a nyereség mesterséges átcsoportosítását kedvezőbb adókulcsú joghatóságokba. Az Európai Unió és az OECD értékelése szerint az adóparadicsomok nem pusztán gazdasági ösztönzőként működnek, hanem jelentős kockázatot jelentenek a tagállamok adóbevételeire, torzítják a versenyt, és hozzájárulhatnak a pénzmosás, valamint a terrorizmus finanszírozásának elősegítéséhez. E felismerés nyomán az elmúlt két évtizedben felerősödtek a nemzetközi szintű szabályozási törekvések, ideértve az OECD BEPS-projektjét, valamint az EU által bevezetett, nem együttműködő adózási joghatóságokat tartalmazó listát.

2.3. Az adóoptimalizálás (adótervezés) fogalma és eszközei

Az adóoptimalizáció olyan gazdasági és jogi eszközrendszer, amely segítségével az adóalany – legyen az vállalat vagy magánszemély – a jogszabályok keretei között maximalizálni tudja gazdasági előnyeit az adófizetés terén. Ez magában foglalhatja a jogi struktúrák, szerződések, illetve nemzetközi egyezmények tudatos kihasználását annak érdekében, hogy az adóterhek minimalizálása a lehető legális úton történjen. Azonban az optimalizáció és az agresszív adótervezés közötti határvonal gyakran elmosódik, különösen azokban az esetekben, amikor sokrétű nemzetközi struktúrák és adóparadicsomok bevonásával történik az adótervezés.

Az adóoptimalizálás szerves része az adóparadicsomok jogi kereteinek tudatos kihasználása. Az adóparadicsomok biztosítják azokat a pénzügyi jogi feltételeket (pl. alacsony adókulcs, banktitok, rugalmas társasági jog), amelyek lehetővé teszik a multinacionális cégek számára, hogy:

- átcsoportosítsák a profitot olyan entitásokhoz, amelyek kedvezőbb adózási feltételekkel rendelkeznek;
- elrejtsek a valós tulajdonosi szerkezetet és pénzügyi tranzakciókat a hatóságok elől, kihasználva a banktitok szigorát;
- alkalmazzanak hibrid struktúrákat, amelyek a nemzetközi pénzügyi jog különböző szabályait kerülik meg vagy kombinálják;
- egyszerűen változtassák meg székhelyüket vagy működési struktúrájukat a pénzügyi és adójogi környezet változásaihoz alkalmazkodva.

Ez a kapcsolat azonban feszültségeket szül a nemzetközi pénzügyi jogban, mivel az adóparadicsomok által kínált kedvezmények és jogi lehetőségek sokszor összeférhetetlenek a nemzetközi adótranszparencia és az igazságos adóztatás alapelveivel.

Az adóoptimalizálás tehát nem csupán vállalati stratégia, hanem olyan folyamat, amelynek közvetett hatásai a közszféra különböző szintjein is érvényesülnek. A csökkenő adóbevételek következtében így közvetett úton például a helyi önkormányzatok forrásai is szűkülnek, ami fokozza a hatékony és legitim erőforrás-felhasználás iránti igényt.

2.4. Jóhiszeműség és gazdasági tartalom elve

A magyar adójogban – összhangban az uniós és OECD-szintű normarendszerekkel – meghatározó szerepet töltenek be a jóhiszeműség elve és a gazdasági tartalom elve.

A jóhiszeműség és tisztesség elvének alapját a 2013. V. törvény a Polgári Törvénykönyv (továbbiakban Ptk.) 1:3. §-a és az adóigazgatási eljárásban az adózás rendjéről szóló 2017. évi CL. törvény (továbbiakban: Art.) rendelkezései képezik, megköveteli, hogy az adózó és az adóhatóság egymással szemben jogos érdekeiket figyelembe véve, együttműködésre törekedve, a jogszabályok céljának megfelelően járjanak el. Ez az elv kizárja a joggal való visszaélést és a kizárólag formális, a jogalkotói cél megkerülésére irányuló ügyleteket.

A gazdasági tartalom elve, amelyet az Art. 2. § (1) bekezdése is rögzít, továbbá szoros kapcsolatban áll az OECD BEPS-akciótervben foglalt elvekkel, előírja, hogy az adóhatóság az egyes jogügyleteket azok tényleges gazdasági tartalma és a felek valós szándéka szerint minősítse, nem pedig pusztán azok jogi formája alapján.

A fentiekben részletezett két alapelv együttes alkalmazása különösen indokolt olyan esetkörökben, ahol a nyereség átcsoportosítására, a transzferárak mesterséges befolyásolására vagy más, agresszív adótervezési technikákra kerül sor. Az elvek funkciója, hogy áttörjék a mesterséges jogi konstrukciók formális burkát, feltárják azok tényleges gazdasági realitását, és ezáltal biztosítsák a közteherviselés rendszerének objektív és arányos érvényesülését. Az elvek alkalmazása megfelel az Európai Unió Bíróságának ítélkezési gyakorlatának –

így különösen a C-255/02 Halifax-ügyben kifejtetteknek –, valamint az OECD által a BEPS-akcióterv keretében megfogalmazott normatív irányelveknek, melyek célja a káros adóverseny és az agresszív adóelkerülési mechanizmusok visszaszorítása.

2.5. A káros adóverseny, az adóelkerülés, az adóoptimalizáció és az adócsalás elhatárolása

A nemzetközi adózásban különböző, egymással összefüggő, de elkülönítendő fogalmak jelennek meg. A káros adóverseny olyan államok közötti versengést jelent, amelynek során az adóhatóságok egymás alá menve csökkentik adókulcsaikat, vagy kedvező feltételeket biztosítanak bizonyos gazdasági szereplőknek, gyakran az átláthatóság és a jogkövetés rovására. Az adóelkerülés ennél agresszívebb, jogi kiskapukat kihasználó magatartás, amely a nemzetközi szabályok kijátszásával csökkenti az adófizetési kötelezettséget, míg az adóoptimalizáció a jogszabályok keretein belüli, legális tervezési eszközök alkalmazását jelenti. E három jelenség elkülönítése elengedhetetlen az adóparadicsomok és az agresszív adótervezés vizsgálatához.

Az adóoptimalizálás a jogszabályokban biztosított kedvezmények és mentességek rendeltetésszerű alkalmazásával elérhető, jogszerű adótervezés. Ezzel szemben az adókikerülés és adómenekülés olyan megoldásokat jelöl, amelyek a jogszabályok formai kereteit ugyan betartják, de a jogalkotói szándékot megkerülve – gyakorta a nemzetközi konstrukciók segítségével – csökkentik az adóalapot. Az adómegtagadás politikai-morális indíttatású, a közteherviselés szándékos mellőzését jelenti. Az adókijátszás pedig a gazdasági tények eltitkolásán vagy hamis adatszolgáltatáson alapuló, tipikusan adócsalási jellegű magatartás.

Az adóelkerülés alatt pedig azt értjük, amikor egy adózó jogszerű eszközökkel csökkenti adókötelezettségét, például adóoptimalizációval vagy adótervezéssel. Jóllehet az adóelkerülés nem illegális, gyakran etikai kérdéseket vet fel, különösen akkor, amikor a vállalatok olyan stratégiákat alkalmaznak, amelyek ellentétesek az adórendszer céljaival. Az Európai Unióban az adóelkerülés elleni küzdelem kiemelt prioritás, és számos intézkedés irányul ezen gyakorlatok visszaszorítására.

Az adóoptimalizáció – vagy adótervezés – teljes mértékben jogszerű tevékenység, amelynek célja, hogy a vállalkozások és magánszemélyek a jogszabályok adta lehetőségeket felhasználva a lehető legkedvezőbb adózási megoldásokat alkalmazzák. Lényege, hogy az adóterhek csökkentése a hatályos nemzeti és nemzetközi adójogi szabályok maradéktalan betartásával történjen, így nem minősül jogsértőnek. Gyakorlati megvalósítása során a különböző joghatóságok adórendszereiben rejlő eltéréseket, kedvezményeket és mentességeket használják ki annak érdekében, hogy a teljes adóteher csökkenjen, és a vállalat hosszú távon nagyobb adózás utáni nyereséget érjen el.

Ugyanakkor a nemzetközi közösség – különösen az OECD és az Európai Unió – egyre nagyobb hangsúlyt fektet az olyan adóstruktúrák visszaszorítására, amelyek kizárólag adóelőnyök elérésére, a gazdasági tevékenység tényleges helyszínétől független joghatóságok közötti áthelyezésre irányulnak, mivel ezek torzíthatják a piaci versenyt és sérthetik az adóztatás méltányosságát.

Az adócsalás és adókikerülés az adózási kötelezettségek megszegését jelenti, ahol az adózó szándékosan eltitkolja a bevételeit vagy hamis adatokat szolgáltat a hatóságoknak, hogy csökkentse adókötelezettségét. Az adócsalás illegális, büntetőjogi következményekkel jár, míg az adókikerülés általában illegális tevékenység, amely az adóalap szándékos csökkentésére irányul. Mindkét gyakorlat korlátozza az államok bevéelteremtési képességét és torzízza a gazdaságpolitikai intézkedések végrehajtását. Noha az adóelkerülés nem minősül illegálisnak, jelentős gazdasági és társadalmi hatásokkal járhat: csökkenti az állami bevételeket, aláássa az adórendszerek igazságosságát, és torzízza a piaci versenyt.

A fentiekből következően az adóoptimalizálás és az adóelkerülés kérdésköre túlmutat a jogi kategorizáláson, és közvetlen kapcsolatba hozható a közpénzügyek működésével. A fiskális bevételek csökkenése kifejezetten érzékenyen érinti az központi szint mellett az önkormányzati szintet is, ahol a forráshiány közvetlenül befolyásolja a közszolgáltatások minőségét. Ez a helyzet felértékeli a részvételi döntéshozatali mechanizmusok szerepét, amelyek képesek növelni a közpénzek felhasználásának társadalmi legitimitását.

3. Az adóparadicsomok

A fejezet célja, hogy áttekintést nyújtson azokról a leggyakrabban alkalmazott adóelkerülési technikákról, amelyek segítségével a multinacionális vállalatok optimalizálják adóterheiket, miközben kihasználják az adóparadicsomok és a kedvező jogi környezet nyújtotta lehetőségeket. Az adóparadicsom fogalmának pontos meghatározása létfontosságú a téma elemzéséhez. Ugyanakkor meghatározása a vizsgálat szempontjától – jogi, gazdasági vagy földrajzi – függően eltérhet. Általánosságban azokat a gazdaságilag és politikailag önálló területeket értjük adóparadicsom alatt, amelyek kedvező adózási környezetet biztosítanak. Ezáltal vonzó célponttá téve őket offshore cégek számára.²

Az adóparadicsomok működése nem csupán a globális adórendszer torzulásához járul hozzá, hanem közvetetten a helyi kormányzás szintjén is érezteti hatását. A multinacionális vállalatok által alkalmazott adóoptimalizálási technikák révén kieső bevételek csökkentik az államok redisztribúciós

² Blahó et al.(2021): *i.m.*, 13.3. fejezet

kapacitását, amelynek következtében az önkormányzatok finanszírozása is bizonytalanná válhat.³

3.1. Az adóparadicsom definíciója

Az adóparadicsom fogalmára nem létezik egységes, jogilag kötelező erejű és nemzetközileg elfogadott meghatározás. Mégis közös bennük az, hogy olyan környezetet kínálnak, amely elősegíti az adóminimalizálást vagy -elkerülést, miközben nehezen visszakövethető pénzügyi struktúrákat tesznek lehetővé. Ehelyett a fogalmat leginkább a jellemzők és a viselkedés alapján határozzák meg a nemzetközi szervezetek, mint például az OECD és az EU.

Az adóparadicsom kifejezés az angol *tax haven* fordításaként terjedt el, amely szó szerint adó mennyországnak is értelmezhető, amely olyan államokra vagy joghatóságokra utal, amelyek szándékosan kedvező adózási környezetet alakítanak ki, célzottan a külföldi tőke bevonása érdekében. Ezek a joghatóságok jellemzően alacsony vagy nulla társaságiadó-kulccsal, titoktartási szabályokkal, valamint lazább számviteli és transzparencia-előírásokkal biztosítanak lehetőséget a nemzetközi vállalatoknak, magánszemélyeknek arra, hogy adókötelezettségeiket optimalizálják – gyakran az adóelkerülés határát súrolva, valamint fokozott pénzügyi titoktartást biztosítanak, elsősorban külföldi jogalanyok részére.

Az adóparadicsomnak azon országokat tekintik, amelyek külföldi befektetőknek kínálnak szinte adómentes vagy nagyon alacsony kulcsú rendszert, miközben az átláthatóság és az információcsere hiányzik, és nincs valós gazdasági jelenlét követelménye⁴. Az OECD (Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet) 1998-as jelentése (*Harmful Tax Competition: An Emerging Global Issue*) óta vizsgálja az adóparadicsomok szerepét a nemzetközi adóelkerülés elősegítésében. Az OECD négy kulskritériumot állított fel az adóparadicsomok azonosításához:

- *Nincs vagy csak névleges mértékű adóztatás* – az ilyen országok lényegében adómentes környezetet kínálnak.
- *Információmegosztás megtagadása* – az adóhatóságok közötti nemzetközi együttműködés hiánya.
- *Transzparencia hiánya* – például név nélküli részvényesek, offshore cégek mögötti tényleges tulajdonos (UBO) azonosíthatatlansága.
- *Substance követelmény hiánya* – nem szükséges valós gazdasági tevékenység az adott államban, így a jelenlét pusztán formális.

³ OECD (2015): Measuring and Monitoring BEPS, Action 11 – 2015 Final Report, OECD Publishing, Paris, 15–25. Elérhető: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2015/10/measuring-and-monitoring-beps-action-11-2015-final-report_g1g58cec/9789264241343-en.pdf (2026. április 13.)

⁴ Bánfai Edina (2022): Az adóparadicsomok szabályozása, *Európa Jog*, 2022/2, szám, 37.

A 2008-as pénzügyi világválság fordulópontot jelentett az adóparadicsomok nemzetközi megítélésében: a korábban tolerált gyakorlatokat a nemzetközi közösség egyre inkább pénzügyi és jogi kockázatként kezdte kezelni, az adóparadicsomi státus nem pusztán a kedvező adókulcsokhoz, hanem a nemzetközi együttműködés hiányához kötődött⁵. A később létrehozott *OECD Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes* értékelési rendszere alapján az országoknak részt kell venniük az automatikus információcserében ellenkező esetben a nem együttműködő országok listájára kerülhetnek. Az államok elkerülhették a „nem együttműködő joghatóság” minősítést, ha vállalták az OECD transzparencia- és információcsere-standardjainak implementálását. E kritériumrendszer később az Európai Unió adóparadicsom-definícióinak és jogpolitikai megközelítéseinek is alapjául szolgált.⁶

3.2. Gazdasági és jogi kritériumok

Az adóparadicsomok kialakulását a történelem során egyszerre ösztönözték gazdasági és jogi szükségletek. Gazdasági oldalról ezek az államok vagy területek a tőke bevonására, a befektetések élénkítésére és a munkahelyteremtésre törekedtek, míg jogi szempontból a kedvező adószabályozás, a titoktartás és a rugalmas társasági jog volt a fő vonzerő.

Az adóparadicsomok főbb jellemzői a következők:

- *Alacsony vagy nulla adókulcsok*: ezek a területek nagyon kedvező adózási feltételeket kínálnak, lehetővé téve a profitok jelentős csökkentését.
- *Átláthatóság hiánya*: nem követelik meg a tulajdonosi vagy pénzügyi adatok nyilvánosságra hozatalát, így névtelen cégstruktúrákat és pénzügyi titkosságot biztosítanak.
- *Könnyű cégalapítás*: egyszerű és gyors vállalkozásindítást tesznek lehetővé, minimális adminisztratív és jogi követelmények mellett.
- *Jogi és szabályozási rugalmasság*: kevésbé szigorú pénzmosás elleni szabályozás jellemzi őket, kedvező környezetet teremtve a pénzügyi szolgáltatások számára.
- *Politikai és gazdasági stabilitás*: sok adóparadicsom kis, stabil politikai rendszerrel rendelkező hely, ami kiszámítható üzleti környezetet biztosít.

⁵ Bánfai (2022): i.m., 38-39.

⁶ OECD *Harmful Tax Competition: An Emerging Global Issue*; OECD (2023): *Tax Transparency Global Forum Progress Report*

3.3. Tipikus adóparadicsomok és példák

Az adóparadicsomok többféle formában jelenhetnek meg, eltérő jogi és gazdasági funkciókkal. A *területi alapú adórendszerek* esetében az állam gazdaságfejlesztési politikája hoz létre kijelölt övezeteket – például szabadkereskedelmi vagy különleges gazdasági zónákat –, ahol adókedvezményekkel vagy teljes adómentességgel ösztönzik a gazdasági aktivitást, külön jogszabályi és adminisztratív keretek között. Az *általános adóparadicsomok* (hagyományos offshore központok) alacsony vagy nulla adókulcsot alkalmaznak, jellemzően szigorú banktitkokkal és erős adatvédelmi szabályokkal párosítva. A *speciális pénzügyi központok* nemcsak adóelőnyöket, hanem fejlett jogi és pénzügyi infrastruktúrát is kínálnak a gyors, minimális felügyelet melletti tranzakciók lebonyolításához, ugyanakkor szigorú nemzetközi jogi ellenőrzés alatt állnak, különösen a pénzmosás elleni normák betartása miatt. Az *adópolitikai célzott adóparadicsomok* tudatosan alkalmaznak alacsony adókulcsokat és rugalmas jogszabályokat a külföldi befektetők bevonására, speciális garanciákat nyújtva a befektetések védelmére, gyakran nemzetközi egyezmények – például kettős adóztatás elkerüléséről szóló szerződések – keretében.

Az adóparadicsomok között több jól ismert terület és ország található, amelyek különböző pénzügyi jogi keretekkel rendelkeznek, de mindegyikük az előző pontokban leírt kritériumokat valamilyen formában kielégíti.

Svájc – a banktitok és a vagyonvédelem modellje

Svájc már a 19. század végétől nemzetközi pénzügyi központtá vált, de az 1934. évi szövetségi banktörvény (Bankengesetz) bevezette a híres banktitok intézményét, amely bűncselekménnyé nyilvánította az ügyfeladatok illetéktelen felfedését. Ez a jogi védelem különösen vonzó volt azok számára, akik politikailag instabil országokból szerették volna biztonságba helyezni vagyონukat. A stabil svájci frank és a fejlett pénzügyi infrastruktúra gazdasági oldalról tovább növelte Svájc vonzerejét.⁷ Nem klasszikus adóparadicsom, de a magas fokú jogbiztonság, az alacsony effektív társasági adókulcsok, a banktitok és a rugalmas pénzügyi szabályozás miatt a nemzetközi pénzügyi piacokon kiemelt szerepet tölt be.

Írország – alacsony társasági adó és szellemi tulajdon központ

Írország a 20. század végén vezette be a 12,5%-os társaságiadó-kulcsot, amely az EU egyik legalacsonyabbja. Emellett olyan adóstruktúrákat engedett meg, mint a „Double Irish” és „Dutch Sandwich”, amelyek segítségével a multinacionális cégek – különösen a technológiai szektorban (Google, Apple, Facebook) – jelentősen csökkentették globális adófizetési kötelezettségüket⁵. Az

⁷ Zucman, Gabriel (2015): *The Hidden Wealth of Nations*, University of Chicago Press, 2015, 47.

ország gazdasági célja az volt, hogy technológiai központtá váljon, amihez az alacsony adó és az angol nyelvű munkaerő komoly vonzerőt jelentett.

Luxemburg – holdingparadicsom Európa szívében

Luxemburg az 1929-es holdingtörvényével teremtette meg a speciális adómentességet élvező holdingtársaságok jogi alapját⁶. Ez lehetővé tette, hogy a multinacionális cégek európai központként használják az országot, kedvező adótervezési struktúrákat alkalmazva. Jóllehet az EU nyomására 2006-ban eltörölték ezt a jogi formát, Luxemburg továbbra is vonzó maradt a szellemi tulajdonra vonatkozó adókedvezményei miatt. Európai uniós tagország, amely ugyan nem hagyományos „adóparadicsom”, de az alacsony effektív adókulcsok, kedvező transzferár-szabályok és komplex adótervezési lehetőségek miatt sok multinacionális cég használja adóoptimalizálásra. Kiemelt szerepe van az EU-s jogharmonizációs kihívások kezelésében.

Ciprus – EU-tagállam, offshore lehetőségekkel

Ciprus 2004-es EU-csatlakozása előtt offshore státuszával, utána pedig alacsony (12,5%-os) társasági adókulcsával vonzotta a befektetéseket⁷. Különösen kedvelt lett az orosz és kelet-európai cégek körében a kettős adóztatást kizáró egyezmények széles hálózata és a jogi titoktartás miatt.

3.4. Az adóparadicsomok kialakulásának összefüggése az adóoptimalizálással

Adóoptimalizáláson olyan törvényes módszerek összességét értjük, amelyekkel a vállalatok a fizetendő adóterhet csökkenteni igyekeznek. Bánfai rámutat, az adóoptimalizáció iránti igény önmagában nem jogellenes. Gyakorlatban ez azt jelenti, hogy a vállalkozások igyekeznek kedvező adózási feltételek között helyezni profitjuk egy részét (például tőkeáramlásokkal, licencdíjakkal, hitelstruktúrákkal stb.), anélkül, hogy törvényt sértenének. Tipikus eszközök: alacsony adókulcsú joghatóságokban leányvállalatok alapítása, kettős adóegyezmények vagy kedvezményes adórezsimek (IP-regimek) kihasználása, transzferár-megoldások (profit átcsoportosítása kapcsolt vállalatok között). Az adóoptimalizálás ismert gyakorlati megjelenési formája a *nyereségáthelyezés* (profit shifting): a multinacionális csoportok olyan jogokkal és eszközökkel ruházzák fel cégcsoport-tagjaikat, hogy a nagy nyereséget alacsony adókulcsú helyen számolják el (Ezzel szemben az adóelkerülés/adócsalás törvényt sértő cselekmény.) Az adóparadicsomok szerepe ebben a folyamatban kiemelt: épp azért váltak népszerűvé a multik körében, mert gyors és biztonságos hozzáférést adnak az adóoptimalizációs eszközökhöz. A Tax Justice Network számításai

szerint a világ legnagyobb vállalatai (Fortune 500) 73%-ának van legalább egy tagvállalata adóparadicsomban.⁸

Az adóparadicsomok és az adóoptimalizálás közötti kapcsolat tehát nemcsak a vállalati adóterhek csökkentésében ragadható meg, hanem abban is, hogy e gyakorlatok hosszabb távon gyengítik a közpénzügyi rendszerek stabilitását. Ennek egyik legfontosabb következménye az önkormányzatok forrásainak szűkülése, amely új típusú megoldásokat tesz szükségessé a helyi szintű erőforrás-allokációban. Ilyen megoldásként jelennek meg a részvételi költségvetési modellek, amelyek a lakosság bevonásával igyekeznek biztosítani a szűkös források igazságos elosztását.⁹

4. Az adóoptimalizálás hatása az önkormányzati finanszírozásra és a részvételiség szerepe

A globális gazdasági folyamatok, különösen a multinacionális vállalatok által alkalmazott adóoptimalizálási technikák, nem csupán az állami költségvetések bevételi oldalát érintik, hanem közvetett módon az önkormányzatok pénzügyi mozgásterét is jelentősen befolyásolják. Az adóalap-erózió és a nyereségátcsoportosítás következtében csökkenő állami bevételek ugyanis szűkítik az újraelosztás lehetőségeit, amelynek egyik elsődleges vesztesei a helyi önkormányzatok.¹⁰

Az önkormányzatok finanszírozása a legtöbb európai országban vegyes rendszerben történik, amely saját bevételekből (helyi adók, díjak, illetékek, vagyonhasznosítás stb.), valamint központi költségvetési támogatásokból áll.¹¹ E struktúrában a központi források csökkenése közvetlenül érinti a helyi közszolgáltatások – például az oktatás, a szociális ellátás vagy az infrastruktúra-fejlesztés – finanszírozhatóságát.

A fenti összefüggések gyakorlati szinten is megfigyelhetők. Ilyen példaként említhető Magyarországon, Gödön működő Samsung SDI akkumulátorgyár esete, ahol a terület különleges gazdasági övezetté nyilvánítása következtében a helyben keletkező iparüzési adóbevételek jelentős része nem az önkormányzatnál, hanem megyei szinten realizálódott. Ez a helyzet jól szemlélteti, hogy a bevételek centralizációja miként járulhat hozzá a helyi

⁸ Bánfai (2022): *i.m.*, 37-40.

⁹ Fung, Archon – Wright, Erik Olin (2003): *Deepening Democracy*, 17–22. Elérhető: <https://www.sccc.wisc.edu/soc/faculty/pages/wright/DeepDem.pdf> (2026. április 13.)

¹⁰ OECD (2015): *Explanatory Statement, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project*, OECD Publishing, Paris, 9–15. Elérhető: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2016/08/beps-project-explanatory-statement_g1g6db07/9789264263437-en.pdf (2026. április 14.)

¹¹ Horváth M. Tamás – Varga Judit (szerk.): *Államháztartási erőforrások joga*. Debreceni Egyetemi Kiadó – Dialóg Campus Kiadó, Debrecen–Budapest, 2019, 137–141.

önkormányzatok fiskális autonómiájának csökkenéséhez, még abban az esetben is, ha a gazdasági tevékenység ténylegesen a településen zajlik.¹²

Az adóoptimalizálás következtében fellépő bevételkiesés tehát nem csupán makrogazdasági probléma, hanem a helyi közösségek mindennapi életét befolyásoló tényező is lehet. A fiskális autonómia csökkenése különösen problematikus abból a szempontból, hogy az önkormányzatok demokratikus legitimációja szoros kapcsolatban áll gazdasági önállóságukkal. Amennyiben a helyi döntéshozatal egyre inkább központi forrásoktól függ, úgy a helyi közpolitikai prioritások kialakítása is korlátozottabbá válik, ami hosszabb távon a decentralizáció visszaszorulásához és a helyi demokrácia gyengüléséhez vezethet.

Az adóoptimalizálás önkormányzati hatásainak értékelése ugyanakkor nem lehet egyoldalú. Bár a bevételkiesésre és annak közpénzügyi következményeire is kell helyezni hangsúlyt, ugyanakkor szükséges figyelembe venni azt is, hogy a kedvezőbb adózási környezetet biztosító államok és joghatóságok a nemzetközi tőkeáramlások ösztönzésén keresztül hozzájárulhatnak a beruházások növekedéséhez. Ez a folyamat – különösen a termelő beruházások esetében – közvetett módon helyi szinten is gazdasági élénkülést, foglalkoztatásbővülést és adóalap-növekedést eredményezhet. Az adóverseny tehát bizonyos körülmények között a gazdasági hatékonyság növekedéséhez is hozzájárulhat, amennyiben az államok közötti verseny ösztönzi a befektetőbarát környezet kialakítását és a szabályozási rendszerek racionalizálását.¹³

Ebből következően az adóoptimalizálás megítélése nem korlátozódhat kizárólag annak fiskális hátrányaira, hanem szükséges a gazdasági előnyök és a bevételkiesések közötti összefüggések együttes vizsgálata is. Mindazonáltal a jelen tanulmány álláspontja szerint a közpénzügyi és önkormányzati hatások súlya indokoltá teszi a jelenség kritikus megközelítését. Különösen igaz ez azokra a rendszerekre, ahol az önkormányzatok finanszírozása jelentős mértékben függ a központi újraelosztástól, mivel ebben az esetben a globális adóoptimalizálási folyamatok közvetett módon a helyi autonómia érvényesülését is korlátozhatják.

A fiskális autonómia csökkenése különösen problematikus abból a szempontból, hogy az önkormányzatok demokratikus legitimációja szoros kapcsolatban áll gazdasági önállóságukkal.¹⁴ Amennyiben a helyi döntéshozatal egyre inkább központi forrásoktól függ, úgy a helyi közpolitikai prioritások kialakítása is korlátozottabbá válik. Ez a folyamat hosszabb távon a

¹² A gödi különleges gazdasági övezetről lásd pl.: Állami Számvevőszék (2021): önkormányzati gazdálkodással kapcsolatos jelentések, valamint a HVG (2020) és Telex (2020) beszámolói.

¹³ OECD (1998): *Harmful Tax Competition: An Emerging Global Issue*. Paris, OECD Publishing, 16–20., 37–40. Elérhető: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/1998/04/harmful-tax-competition_g1ghgc60/9789264162945-en.pdf (2026. április 15.)

¹⁴ Swianiewicz, Paweł (2014): *An Empirical Typology of Local Government Systems in Eastern Europe*. Elérhető: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/03003930.2013.807807> (2026. április 15.)

decentralizáció visszaszorulásához és a helyi demokrácia gyengüléséhez vezethet.

Ezzel összefüggésben különös jelentőséget nyernek azok az intézmények, amelyek képesek erősíteni a helyi döntéshozatal legitimitását és hatékonyságát. Ilyen eszköz a részvételi demokrácia különböző formáinak megjelenése, amelynek egyik legjelentősebb intézménye a részvételi költségvetés. A részvételi költségvetés olyan eljárás, amely során a helyi lakosok közvetlenül részt vesznek a költségvetési források egy részének elosztásában, így befolyásolva a közpénzek felhasználását.¹⁵

A részvételi mechanizmusok alkalmazása több szempontból is releváns az adóoptimalizálás által okozott fiskális kihívások kezelésében. Egyrészt hozzájárulnak a közpénzek felhasználásának átláthatóságához, amely különösen fontos olyan környezetben, ahol a rendelkezésre álló erőforrások szűkösek. Másrészt erősítik a társadalmi bizalmat, mivel a lakosság közvetlen tapasztalatot szerez a döntéshozatali folyamatokról.¹⁶

A részvételi költségvetés nem csupán demokratikus innováció, hanem hatékony erőforrás-allokációs eszköz is lehet. A deliberatív intézmények képesek javítani a közpolitikai döntések minőségét, mivel a helyi szereplők pontosabb információkkal rendelkeznek saját szükségleteikről.¹⁷ Ez különösen fontos az önkormányzatok esetében, ahol a források felhasználása közvetlenül érinti a lakosság életminőségét.

Az adóoptimalizálás és a részvételiség közötti kapcsolat tehát abban ragadható meg, hogy a globális gazdasági folyamatok által generált forráshiány növeli a helyi döntéshozatal demokratikus kontrolljának jelentőségét. A részvételi mechanizmusok révén a közösségek képesek prioritásokat felállítani, és biztosítani, hogy a korlátozott erőforrások a legfontosabb szükségletek kielégítésére kerüljenek felhasználásra.

Fontos azonban hangsúlyozni, hogy a részvételiség önmagában nem képes ellensúlyozni az adóoptimalizálás strukturális hatásait. A globális adóelkerülés visszaszorítása továbbra is nemzetközi együttműködést igényel.¹⁸ Ugyanakkor a helyi szinten alkalmazott demokratikus innovációk hozzájárulhatnak a negatív hatások mérsékléséhez, és erősíthetik a közpénzügyek iránti társadalmi felelősségvállalást.

¹⁵ Sintomer, Yves – Herzberg, Carsten – Röcke, Anja (2008): Participatory Budgeting in Europe. *International Journal of Urban and Regional Research*, 32(1), 164–170. https://legacy.econ.tuwien.ac.at/hanappi/AgeSo/rp/Sintomer_2008.pdf (2026. április 14.)

¹⁶ Shah, Anwar (2007): *Participatory Budgeting*. World Bank, 1–10. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/635011468330986995/pdf/394980REVISED0101OFFICIAL0USE0ONLY1.pdf> (2026. április 13.)

¹⁷ Fung, Archon – Wright, Erik Olin (2003): *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*, Verso, London–New York, 15–25. o. <https://www.sccc.wisc.edu/soc/faculty/pages/wright/DeepDem.pdf> Letöltés ideje: 2026. április 13.

¹⁸ European Commission (2020): Taxation Trends in the European Union 21–30. Elérhető: <https://regulacioninteligente.org/wp-content/uploads/2021/01/Taxation-Trends-in-the-European-Union.pdf> (2026. április 13.)

Összességében megállapítható, hogy az adóoptimalizálás nem csupán fiskális, hanem demokratikus kihívást is jelent. Az önkormányzatok pénzügyi autonómiájának csökkenése szükségessé teszi a részvételi mechanizmusok erősítését, amelyek révén biztosítható a közpénzek legitim és hatékony felhasználása. A jövőben a globális és helyi szintű megoldások együttes alkalmazása lehet képes kezelni e komplex problémakört.

A tanulmány alapján jól látszik, hogy az adóoptimalizálás a globalizált gazdaság egyik meghatározó jelenségévé vált, és egyre komolyabb kihívásokat jelent a nemzeti adórendszerek számára. A tőke szabad áramlása és a multinacionális vállalatok működése miatt az adóztatási szuverenitás hagyományos értelmezése ma már nehezebben érvényesíthető, ami indokoltá teszi a nemzetközi szabályozási eszközök erősítését.

Az adóparadicsomok és az agresszív adótervezési megoldások elterjedése hozzájárul ahhoz, hogy az adóalapok csökkenjenek, illetve a nyereségek ne feltétlenül ott jelenjenek meg, ahol ténylegesen keletkeztek. Ennek következménye elsősorban az állami bevételek visszaesésében érhető tetten, de ennél szélesebb problémáról van szó, hiszen ez a közteherviselés igazságosságát és a gazdasági verseny feltételeit is érinti.

A vizsgálat során az is egyértelművé vált, hogy ezek a hatások nem állnak meg az állami szinten. A központi bevételek csökkenése közvetetten az önkormányzatok helyzetére is hatással van, amelyek sok esetben már eleve korlátozott forrásokkal gazdálkodnak. Ez a gyakorlatban a közszolgáltatások színvonalában és a fejlesztési lehetőségekben is megjelenhet, és hosszabb távon a helyi autonómia szűküléséhez vezethet.

Ezzel összefüggésben különösen felértékelődnek a részvételi demokrácia különböző eszközei. A részvételi költségvetés és más hasonló megoldások lehetőséget adnak arra, hogy a helyi közösségek nagyobb szerepet kapjanak a döntésekben, ami hozzájárulhat a közpénzek felhasználásának átláthatóságához és elfogadottságához.

Összességében tehát az adóoptimalizálás nem pusztán gazdasági vagy jogi kérdésként értelmezhető, hanem olyan jelenséggént, amelynek a demokratikus működésre is hatása van. A probléma kezelése ezért összetett megközelítést igényel: egyrészt szükség van a nemzetközi együttműködés erősítésére, másrészt a helyi szintű, részvételen alapuló megoldások szerepét sem lehet figyelmen kívül hagyni.

Források jegyzéke:

- Békés Balázs – Halász Zsolt – Szabó Ildikó – Varga Erzsébet (2022): *A jövedelem- és vagyoni típusú adók*. Budapest, Wolters Kluwer Hungary Kft.
- Blahó András – Czakó Erzsébet – Poór József (szerk.) (2021): *Nemzetközi menedzsment*. Budapest: Akadémiai Kiadó.
- Erdős Éva (2019): A digitális gazdaság és a kereskedelem árnyoldala: a digitális adóelkerülés nemzetközi tendenciái. *Miskolci Jogi Szemle*, 2019/2. Különszám, 2/1. szám, 236.
- European Commission (2020): Taxation Trends in the European Union. <https://regulacioninteligente.org/wp-content/uploads/2021/01/Taxation-Trends-in-the-European-Union.pdf> (letöltés dátuma: 2026. április 14.)
- Fung, Archon – Wright, Erik Olin (2003): *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*. London–New York: Verso. <https://www.sccc.wisc.edu/soc/faculty/pages/wright/DeepDem.pdf> (letöltés dátuma: 2026. április 14.)
- Halász Zsolt – Szabó Ildikó – Varga Erzsébet (2021): *Adótan és adóeljáráás*. Budapest: Wolters Kluwer Hungary Kft.
- Krivanics Ildikó (2022): Az offshore cégek szerepe a makrogazdaságban – az adóoptimalizációtól az adóelkerülésig. *KÖZJAVAK*, VIII. évf., 2022/3. szám, DOI 10.21867/KjK/2022.3.4.
- Kúria C-255/02., C-419/02. és C-223/03. sz. egyesített ügyekben hozott ítéletének összefoglalása.
- Novoszáth Péter (é.n.): *Adóelkerülés*. Közzszolgálati Online Lexikon. <https://lexikon.uni-nke.hu/szocikk/adoelkerules/> (letöltés dátuma: 2026. április 14.)
- OECD (1998): *Harmful Tax Competition: An Emerging Global Issue*. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2015): *Explanatory Statement, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project*. Paris: OECD Publishing. https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2016/0/8/beps-project-explanatory-statement_g1g6db07/9789264263437-en.pdf (letöltés dátuma: 2026. április 14.)
- OECD (2015): *Measuring and Monitoring BEPS, Action 11 – 2015 Final Report*. Paris: OECD Publishing. https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2015/1/0/measuring-and-monitoring-beps-action-11-2015-final-report_g1g58cec/9789264241343-en.pdf (letöltés dátuma: 2026. április 12.)

- Óry Tamás (2022): *A nemzetközi adóügyi együttműködés szabályozási keretei és gyakorlata*. Budapest: Wolters Kluwer Hungary Kft.
- Shah, Anwar (2007): *Participatory Budgeting*. Washington DC: World Bank.
<https://documents1.worldbank.org/curated/en/635011468330986995/pdf/394980REVISED0101OFFICIAL0USE0ONLY1.pdf>
(letöltés dátuma: 2026. április 13.)
- Sintomer, Yves – Herzberg, Carsten – Röcke, Anja (2008): *Participatory Budgeting in Europe. International Journal of Urban and Regional Research*.
https://legacy.econ.tuwien.ac.at/hanappi/AgeSo/rp/Sintomer_2008.pdf
(letöltés dátuma: 2026. április 14.)
- Swianiewicz, Paweł (2014): *An Empirical Typology of Local Government Systems in Eastern Europe*.
<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/03003930.2013.807807>
(letöltés dátuma: 2026. április 14.)
- Tóth Mihály (2019): *Az adócsalás elkerülésének hamis mítoszai*. Miskolci Jogi Szemle.
- Varga Erzsébet (2021): *Az adóügyi információcsere eszközei és gyakorlata a nemzetközi, az európai és a magyar jogalkalmazásban*. Budapest: Pázmány Press, PhD értekezés.
- Zucman, Gabriel (2015): *The Hidden Wealth of Nations: The Scourge of Tax Havens*. Chicago: University of Chicago Press.