

***INGATLANVAGYON ADÓZTATÁS  
AZ ÖNKORMÁNYZATI GAZDÁLKODÁSBAN***

készítette

*Lados Mihály*

Győr, 1995. november

*Szüleimnek*

# Tartalom

<i>Előszó</i> .....	vi
<b>I. Bevezetés</b> .....	1
<i>A vizsgálat célja</i> .....	2
<i>Módszertan és források</i> .....	4
<i>A tanulmány szerkezete</i> .....	6
<b>II. Decentralizáció és önkormányzati finanszírozás</b> .....	8
<i>A decentralizáció modellje</i> .....	8
<i>Az hazai önkormányzatok kötelező és általános kiadási feladatai</i> .....	11
<i>Az önkormányzati gazdálkodás forrásrendszere</i> .....	13
<b>III. A helyi ingatlan adóztatás hagyományos megközelítése</b> .....	16
<i>Az ingatlan adóztatás elmélete</i> .....	17
Az ingatlan adóztatás jellemzői.....	17
Egy adórendszer vizsgálatának módszerei .....	20
<i>Az ingatlan adóztatás gyakorlata</i> .....	21
Az ingatlan adó, mint helyi adóbevétel .....	21
Az ingatlan adóztatás folyamata és az adóhatóság.....	27
Ingatlanadóztatás gyakorlatának tapasztalatai Hollandiában .....	34
<b>IV. Helyi (ingatlan) adók Magyarországon</b> .....	38
<i>Helyi adók a nemzeti adórendszerben</i> .....	38
<i>A helyi adóról szóló 1990. évi C. törvény alapelvei</i> .....	39
<i>Az egyes helyi adók jellemzői</i> .....	46
Ingatlan típusú adók .....	46
Kommunális jellegű adók.....	49
Idegenforgalmi adó.....	51
Helyi iparüzési adó .....	51
<i>A helyi adók az önkormányzati gazdálkodásban</i> .....	53
Alapterületen vagy értéken alapuló ingatlan adóztatás? .....	61

<b>V.</b>	<b><i>Négy hazai nagyváros helyi adóztatási attitűdje</i></b> .....	64
	<i>A kiválasztott városok jellemzői</i> .....	64
	<i>Helyi adóztatási attitűdök</i> .....	66
	A helyi adók bevezetésének stratégiái.....	67
	A helyi adók bevezetésének körülményei .....	68
	Kiket terhelnek a bevezetett új helyi adók?.....	70
	Megfigyelhető-e adóverseny kialakulása a vizsgált városok között?.....	72
	A rendszer gyenge pontjai .....	77
<b>VI.</b>	<b><i>A jelenlegi helyi adórendszer közgazdasági és pénzügyi szemléletű értékelése</i></b> .....	83
	<i>Közgazdasági szemléletű értékelés</i> .....	83
	Hatékonyság .....	83
	Igazságosság.....	84
	<i>Pénzügyi szemléletű értékelés</i> .....	87
	Korlátosság.....	87
	Elaszticitás.....	88
	Rugalmasság.....	90
	Illékonyság .....	91
	Megbízhatóság .....	91
	Az adminisztráció költségei .....	92
<b>VII.</b>	<b><i>Összegzés</i></b> .....	95
	<i>Összefoglalás</i> .....	95
	<i>Javaslatok a helyi adórendszer fejlesztésére</i> .....	100
	<i>A további kutatások irányai</i> .....	105
	<b><i>Dokumentumok</i></b> .....	107
	<b><i>Interjúk</i></b> .....	108
	<b><i>Irodalom</i></b> .....	109

## **Ábrák**

1. ábra: A Bennett modell
2. ábra: A közszolgáltatások ellátásának decentralizációja
3. ábra: Az értéken alapuló ingatlanadóztatás folyamata
4. ábra: Az adóadminisztráció feladatainak lehetséges megosztásai
5. ábra: A helyi adókat bevezető önkormányzatok száma (1991, 1993, 1995)
6. ábra: Az önkormányzatok által kivetett helyi adóbevételek volumene, 1991-1994
7. ábra: A helyi adót bevezető önkormányzatok az Északnyugat-dunántúli régióban, (1991, 1995)

## **Táblázatok**

1. táblázat: Az önkormányzati gazdálkodás bevételi szerkezete, 1991-1994
2. táblázat: A helyi adózás néhány OECD országban, 1986
3. táblázat: Becsült helyi adó bevételi kapacitás, 1991
4. táblázat: A helyi adók az önkormányzatok bevételeiben, 1982-1993
5. táblázat: A vizsgálatba bevont városok néhány jellemzője, 1992
6. táblázat: A helyi költségvetések néhány jellemzője a vizsgált városokban, 1992
7. táblázat: Helyi adók bevezetése a vizsgált városokban, 1991-1993
8. táblázat: A végső profit csökkenése eltérő megtérülési ráták esetén
9. táblázat: A lakás, mint adóalap elolvadása Győrben, 1991
10. táblázat: Egyes helyi adók népesség- és jövedelem elaszticitása, 1992-1993
11. táblázat: Az adóigazgatási költségek aránya a helyi adó bevételekben az egyes település nagyságrendi csoportokban, 1991
12. táblázat: A helyi adók közgazdasági és pénzügyi szemléletű értékelése

## **Keretes írások**

- A. keret: Az önkormányzatok általános kiadási feladatai
- B. keret: Az adórendszerek elemzési kerete
- C. keret: Tömeges értékbecslés az Egyesült Királyságban és az USA-ban
- D. keret: Vagyonadó veszteség felmérése - Bangladesh
- E. keret: A nemzeti adórendszer főbb elemei (1992)
- F. keret: A régi és az új helyi adó rendszer főbb jellemzőinek összehasonlítása
- G. keret: A helyi adók rendszere Magyarországon
- H. keret: Kit terhelnek a helyi adók?
- I. keret: A helyi ingatlanadók fejlesztésének akcióterve

## Rövidítések

APEH	- Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal
ÁFA	- Általános forgalmi adó
EU	- Európai Unió
GIP	- Győri Ipari Park Kft.
GIS	- Földrajzi alapú információs rendszer (Geographic Information System)
KSH	- Központi Statisztikai Hivatal
KTM	- Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztérium
MKI	- Magyar Közigazgatási Intézet
ÖTV	- A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXXV. törvény
PM	- Pénzügyminisztérium
RKK	- Magyar Tudományos Akadémia Regionális Kutatások Központja
SZJA	- Személyi jövedelemadó
TÁKISZ	- Területi Államháztartási Közigazgatási Információs Szolgálat
TÁNYA	- Társasági nyereségadó
UK	- Egyesült Királyság
USA	- Amerikai Egyesült Államok

## **Előszó**

Jelen dolgozat az angol nyelven elkészített és beadott "Tax on Immobile Property in Local Government Finance in Hungary" c. kandidátusi dolgozatom egyes fejezeteit tartalmazza, ezúttal már magyar nyelven. Maga a disszertáció az 1992-1993-ban a rotterdami Urban Management Centre-ben elvégzett városmenedzsment master's kurzus 1993. decemberében elkészült tézis munkájára építkezik. A külföldi diploma munka elkészítésének időbeni közelsége, illetve az a sajátos helyzet 1994 elején, hogy - az akkori hivatalos álláspont szerint - az MTA Tudományos Minősítő Bizottsága csak az 1994. január 31-ig házi vitán részt vett és beadott kandidátusi disszertációk eljárási proceduráját kezdheti meg, arra kényszerített, hogy a félkész, de angol nyelvű anyagot angol nyelven is fejezzem be.

Az önkormányzati gazdálkodás, a helyi adózás elméleti és elemzési szakirodalma meglehetősen szegényes az legutóbbi évtizedek hazai publikációit tekintve. A téma hosszú időkre kívül esett a kutatók látókörén. Éppen ezért, az 1994. január 28-i házi vita opponensei, Illés Iván és Péteri Gábor, arra bátorítottak, hogy a dolgozat egyes részeinek fordításával, a disszertáció leglényegesebb részeit a magyar olvasó számára is elérhetővé tegyem. Az opponensi javaslatok az adóelmélet, valamint az egyes hazai nagyvárosok adóztatási attitűdjeinek összehasonlító elemzésének fordítását ösztönözték.

Az eredeti dolgozathoz képest, egy fejezet teljes mértékben kimaradt ebből az anyagból. Az elmaradó blokk egy szimulációs vizsgálat. A leegyszerűsített modell a szkenárió technika alkalmazásának Győrre adaptált példája. A modell négy lépésben értékeli az ingatlanok alapterületén alapuló adóztatást és jut el az adóalap váltás, az értéken alapuló ingatlan adóztatás jövőbeni alkalmazásának szükségességéig. Az elemzést kísérő - az azt alátámasztó és az ellenőrizhetőséget biztosító - táblázati apparátus, valamint a modellhez szükséges nagy mennyiségű háttér-információk miatt e dolgozatban csupán a vizsgálatok eredményeinek összefoglalását adom meg a tanulmány összegző fejezetében.

Ez a tanulmány azonban nem pusztán az angol nyelven elkészített disszertáció fordítása. A hazai helyi adó rendszer értékelésébe beépíttem a témával kapcsolatos újabb kutatásaim eredményeit. Így a dolgozat számos ponton merít azon - 1995-ben befejezett - kutatási programok eredményeiből, amelyekben mint témavezető és mint szerző működtem közre. Ezek a programok a következők voltak: "Az önkormányzati gazdálkodás megújításának lehetőségei" (Fiatal OTKA IV.); "A helyi adózás és a vállalkozásfejlesztés kapcsolata" (Magyar Vállalkozásfejlesztési Alapítvány - MVA számára készített szakértői tanulmány); "A helyi adózás és adóigazgatás fejlesztése" (Pénzügyminisztérium - PM). A fentiekben túl fölhasználtam a disszertációt értékelő opponensi véleményekre adott válaszaim egyes elemeit is.

Győr, 1995. november





## **I. Bevezetés**

1.1. "Átalakulás", "Demokrácia", "Piacgazdaság", "Decentralizáció", "Dekoncentráció", "Dereguláció", "Liberalizáció", "Privatizáció". Közelmúltunk és jelenünk leggyakrabban emlegetett fogalmai közé tartoznak ezek a kifejezések. Közülük az első három a nagy társadalmi-gazdasági kísérlet - nevezetesen, hogy az állam egy totálisan központosított szervezett társadalom és gazdaság keretei között minden polgára számára egyenlően elérhető és magas színvonalú jólétet fog biztosítani - kudarcával kapcsolatos. A "Demokrácia" és a "Piacgazdaság" a megcélzott új társadalmi-gazdasági modell alappillérei. Térségünknek ez irányba tett erőfeszítéseit hívja a Világ "Átalakulás"-nak (Transition). A többi kifejezés együttesen ezen átalakulási folyamatot elősegítő eszközrendszer alkotó elemei.

1.2. A válság, a gazdaság változásai kikényszerítik a közösségi szektor és annak finanszírozásának változásait is. Az "Átalakulás" során mind több feladat kerül a központi kormányzattól a helyi, önkormányzati szintre. Emögött a folyamat mögött az az elv húzódik meg, hogy az egyes közszolgáltatási feladatok ellátása lehetőleg ahhoz a szinthez települjön, ahol az adott szolgáltatást igénybe veszik.

1.3. Az 1990-ben megalakuló önkormányzatokhoz telepített új feladatok ellátása részben a normatív támogatási rendszeren keresztül biztosított. A szükséges többlet források megteremtéséhez a települési önkormányzatok alkotmányos jogosítványokkal rendelkeznek. Ezen jogosítványok közé tartozik a helyi adó kivetésének joga, amelynek alkalmazási kereteit az 1990. évi C. a helyi adóról szóló törvény adja meg.

1.4. Az önkormányzatok gazdálkodásának kezdeti tapasztalatai azt mutatják, hogy a kialakított rendszer működése feszültségekkel terhes. Az államháztartás reformja, a további feladat decentralizációs törekvések fölerősítik a helyi forrásbővítés lehetőségeivel szembeni várakozásokat mind a központi, mind a helyi kormányzati szinteken. Egy lehetséges irány ebben a folyamatban a jelenlegi helyi adó rendszer megerősítése, potenciáljának növelése.

1.5. Egy új rendszer két-három évre kiterjedő tapasztalati bázisa meglehetősen korlátozott eredményeket biztosít az elemző számára. A szűkös és csupán kis időszakot átfogó adatok ellenére föltehetőek és megválaszolhatók olyan kérdések, amelyek segítségével a jelenlegi helyi adó rendszer fejlesztése vagy elvetése mellett érvelni lehet. Például: Mennyire illeszkedik a hazai helyi adózás rendszere az adózás "hagyományos" elméleteihez és a nemzetközi gyakor-

lathoz? Hogyan befolyásolja a helyi adózás a helyi gazdaság működését? Tapasztalhatók-e különbségek a helyi adópolitikákban? Léteznek-e egyáltalán helyi adópolitikák?

## **A vizsgálat célja**

1.6. Tanulmányom - tágabb értelemben - az államháztartás decentralizációjával foglalkozik. Szűkítve a téma fókuszát, jelen disszertáció az önkormányzati gazdálkodás egy szegmensét, a helyi adózás bizonyos témaköreit dolgozza föl. Mind az államháztartás reform kezdeményezései, mind az önkormányzati gazdálkodásra való áttérés, illetve annak fejlesztése kívánatos célként jelöli meg a helyben képződő önkormányzati források szerepének és arányának növelését és ezáltal a helyi kormányzati szintnek a központi szinttől való (pénzügyi) függőségének csökkenését.

1.7. Az 1990-ben megalakuló önkormányzatokhoz telepített új feladatok ellátása részben a normatív támogatási rendszeren keresztül biztosított. A szükséges többlet források megteremtéséhez a települési önkormányzatok alkotmányos jogosítványokkal rendelkeznek. Ezen jogosítványok közé tartozik a helyi adó kivetésének joga, amelynek alkalmazási kereteit az 1990. évi C. a helyi adóról szóló törvény adja meg.

1.8. Az önkormányzatok gazdálkodásának kezdeti tapasztalatai azt mutatják, hogy a kialakított rendszer működése feszültségekkel terhes. Az államháztartás reformja, a további feladat decentralizációs törekvések fölerősítik a helyi forrásbővítés lehetőségeivel szembeni várakozásokat mind a központi, mind a helyi kormányzati szinteken. Egy lehetséges irány ebben a folyamatban a jelenlegi helyi adó rendszer megerősítése, potenciáljának növelése.

1.9. Egy új rendszer két-három évre kiterjedő tapasztalati bázisa meglehetősen korlátozott eredményeket biztosít az elemzések számára. A szűkös és csupán kis időszakot átfogó adatok ellenére föltehetőek és megválaszolhatók olyan kérdések, amelyek segítségével a jelenlegi helyi adó rendszer fejlesztése vagy elvetése mellett érvelni lehet. Például: Mennyire illeszkedik a hazai helyi adózás rendszere az adózás "hagyományos" elméleteihez és a nemzetközi gyakorlathoz? Hogyan befolyásolja a helyi adózás a helyi gazdaság működését? Tapasztalhatók-e különbségek a helyi adópolitikákban? Léteznek-e egyáltalán helyi adópolitikák?

1.10. Elemzéseim az újjáalakított helyi adórendszerre, mint az államháztartás decentralizációjának egy lehetséges eszközére koncentrálnak. A helyi adók alapvető célja, hogy az abból beszedett források biztosítsák azon helyi közösségi szolgáltatások működtetését és fejlesztését, amelyek a helyi közösség (polgárok, vállalkozások) szükségleteit elégítik ki. Az 1990. évi C. törvény alapján az önkormányzatok bevezethetnek különböző ingatlan adókat (építmény, telek), kommunális adókat (magánszemélyre, vállalkozóra), idegenforgalmi adót és iparüzési adót.

1.11. Az új helyi adó rendszer kezdeti tapasztalatai arra utalnak, hogy ma ez a rendszer - közgazdasági értelemben - se nem hatékony, se nem igazságos. 1992-ben a helyi adók aránya a GDP-hez viszonyítva még az 1%-ot sem érte el, a helyi költségvetésekben pedig 2-8%-ot képviselnek. Ez az arány messze elmarad az OECD országok átlagától. A jelzett arányok arra is utalnak, hogy a helyi költségvetéseknek a központi költségvetéstől való relatív függőségében nem történt még szignifikáns változás.

1.12. Az adóirodalom szerint a helyi adó tárgyának olyan dolognak kell lennie, amely nem torzítja a gazdaság teljesítményét. Éppen ezért az is követelményként fogalmazható meg, hogy a helyi adó inkább a lakosságot, mint a vállalkozói szférát terhelje. A fentiek tükrében, a hazai helyi adó rendszer egyik ellentmondása, hogy a lakosságra terhelhető ingatlan típusú adó (lakás-építményadó) annyi kötelező mentességgel terhes, hogy a jelen szabályozás alkalmazásával az nem lehet hatékony jövedelem forrása a települési önkormányzatoknak.

1.13. Ugyanakkor a szabályozás arra ösztönzi az önkormányzatokat, hogy inkább a vállalkozásokat, mint a lakosságot terheljék adóval. Összességében a helyi adóterhek 85%-át a vállalkozói szféra fizeti meg. Ebben a rendszerben az iparüzési adó az egyedüli adó, amely számottevő jövedelmet képes generálni az önkormányzatok számára. Ezt az adótípust viszont a települések viszonylag kis száma képes csupán alkalmazni.

1.14. Figyelembe véve az önkormányzati gazdálkodás jelenkori folyamatait - a kormányzati feladat megosztásban zajló decentralizációs trendet itthon és a világban egyaránt, vagy a mi közeljövönket is befolyásoló Maastricht-i Egyezményben még szigorúbban megfogalmazott szubszidiaritás elvének érvényesítését -, a helyi önkormányzatok jövedelemteremtő képességének növelésére több figyelmet kell fordítani.

1.15. Az egyes bevételi elemek helyzetét, lehetőségeit áttekintve fogalmazódott meg a tanulmány alap hipotézise, miszerint a jövő önkormányzati gazdálkodásában kulcsszerephez juthat (kell jutnia) az ingatlanadó(k)nak Magyarországon. Ezen feltevésből (meggyőződésből) kiindulva értekezésem alapcélja, hogy tudományos eszköztár alkalmazásával felkészülési stratégiát mutasson be az ingatlanadó, mint az egyik helyi adó típus szerepének növelésére.

1.16. Mi motivál a megfogalmazott kérdések vizsgálatára?

1. A fejlett országok kormányzati kudarcainak és a városfejlődés dezurbanizációs szakaszának tapasztalatai - a gazdasági hatékonyság fönntartása érdekében - fölerősítették az igényt egy, *a korábbinál aktívabb helyi önkormányzati szerep* (pl. infrastrukturális beruházások, település marketing) *kialakítására a helyi gazdaság fejlődésének biztosításában*. Ennek gyakran alkalmazott eszköze az államháztartás finanszírozási rendszerének decentralizációja.
2. Magyarország egy *hosszú távú gazdasági válságot* él át. Személyes meggyőződésem, hogy egy lehetséges verseny kialakulása a hazai nagyvárosok között (pl. a helyi adópolitika megfogalmazásán keresztül) egészséges a nemzetgazdaság számára. A nagyvá-

- rosok, mint a hazai gazdaság potenciális növekedési pólusai húzhatják maguk után a teljes gazdaságot.
3. Léteztek előfeltevések az új helyi adók bevezetését megelőzően a rendszer működéséről, illetve elérhető tanulmányok és esettanulmányok a már működő rendszerről, de nincsen a témakörnek egy *egységes közgazdasági és pénzügyi szemléletű értékelése*.
  4. Mind a központi kormányzat, mind a települési önkormányzatok érdekeltek a helyben képződő források potenciáljának növelésében. Egy lehetséges eszköz erre, amely a települési önkormányzatok alkotmányos joga is, a helyi adó kivetésének joga.
  5. Végül a téma iránti *személyes érdeklődésem*, amely beleágyazza a helyi adó rendszer elemzését egy hosszabb távú, a nemzeti adórendszert és az államháztartást vizsgáló kutatási programba.

### Módszertan és források

1.17. A tanulmány nem kíván elmélyedni az adózás és az adóelmélet történetében, inkább a napjainkban nemzetközileg elfogadott helyi adó elmélet és a jelenlegi hazai gyakorlat eltéréseire, a rendszer fejleszthetőségére koncentrálni. A téma főbb elméleti megközelítései során elsősorban *Stiglitz* (1988), illetve *Musgrave és Musgrave* (1989) által alkalmazott *hatáselemzések*, továbbá *Oates* (1972) *adóexportra* vonatkozó megállapításai formálták gondolkodásomat.

1.18. A dolgozatban támaszkodom a nyolcvanas évek azon nyugat-európai vizsgálataira, amelyek középpontjában a fejlett gazdaságok fiskális válságának helyi kormányzati vetületeinek vizsgálata (Mouritzen szerk. 1988), a helyi önkormányzatok költségvetésének elemzése (Owens és Panella szerk. 1991), valamint a helyi önkormányzatok gazdálkodásának jövője (Stewart és Stoker szerk. 1989) áll. Talán ebbe a körbe sorolható be egy világbanki misszió 1991. júniusában készített helyzetértékelése a magyar önkormányzati pénzügyek reformjáról és javaslatcsomagja a rendszer fejlesztésére (Bird és Wallich 1992).

1.19. A téma kortárs hazai kutatási háttere még szegényes. A helyi adózás évtizedeken keresztül kívül esett a hazai kutatók látókörén. A nyolcvanas-kilencvenes évek fordulóján a Magyar Közigazgatási Intézetben (MKI) és az MTA Regionális Kutatások Központjában (RKK) indultak csupán vizsgálatok<sup>1</sup>. Ezek a munkák alapvetően a magyar közigazgatási rendszer - szovjet típusú tanácsrendszerről egy önkormányzati rendszerre történő - átalakulásával foglalkoztak. Az elemzések fókuszában a szervezeti rendszer változásai és a tanácsai/önkormányzati gazdálkodás innovációi álltak (Péteri 1991; Takács 1991).

1.20. A szakfolyóiratokban (Pénzügyi Szemle, Magyar Közigazgatás, Comitatus, Településfejlesztés) elérhető kevés számú publikáció az új helyi adó rendszer kezdő lépéseit mutatja be regionális (megyei) vagy országos szintű adatokon, illetve helyi esettanulmányokon keresztül.

---

<sup>1</sup> A helyi adó rendszer komplex vizsgálatára több program is indult 1993-ban és 1994-ben (Illés I. 1993 és 1994; Lados M. 1993; László M. 1993; Máté M. 1994; Péteri G. 1994; Varga Ötvös B. 1993).

Ezek közül ki kell emelni a Pitti Z. által a Pénzügyi szemle hasábjain - az 1992. évi 9. és 10. számban - indított vitát e témakörben. Az elérhető tanulmányok többsége (Balassa 1992; Darázs 1992; Kasza 1992; Pitti 1992; László és Pálné 1993) a szabályozás gyenge pontjait, a helyi költségvetésekben képviselt alacsony bevételi arányokat és a helyi adók bevezetésének politikai nehézségeit hangsúlyozzák. *Ez idáig azonban nem találoztunk a helyi adók tényleges közgazdasági és pénzügyi elemzésével.* Jelen tanulmány e hiány pótlásához is hozzá kíván járulni.

1.21. Dolgozatom szemléletmódját jelentős mértékben befolyásolják a tanácsönkormányzati gazdálkodás egyes elemeire vonatkozó - a nyolcvanas évek derekán megkezdett - vizsgálataim, amelyek az RKK vagy más kutatóintézetek (pl. MKI) egyes kutatási programjaihoz kapcsolódtak. Két alkalommal - 1988: Fialat Kutatók Pályázata; 1992: Fialat OTKA; - három-három éves egyéni kutatási programot is indíthattam e témakörben. 1994-ben a Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztérium (KTM) megbízásából az intézetünkönél folyó "A területérték-adó és telekérték-növekedési adó" c. programon belül a holland ingatlanadóztatás rendszerét dolgoztam föl.

1.22. 1995-ben is több kutatási program keretében foglalkoztam a helyi adózással, illetve az ingatlanadózással. Az MVA részére egy szakértői tanulmány keretében a helyi adóztatás és a vállalkozásfejlesztés lehetséges kapcsolatrendszerét tártuk föl. A KTM és Győr-Moson-Sopron megye, valamint Győr és Sopron megyei jogú városok megbízásából készülő Északnyugat-dunántúli, illetve Győr-Moson-Sopron megyei fejlesztési stratégia keretében "A területfejlesztés erőforrásai" c. alprogram; a PM számára készülő "Az államháztartási reform és az önkormányzatok" c. programon belül "A helyi adóztatás és adóigazgatás fejlesztése" c. alprogram témavezetését láttam el.

1.23. A tanulmány a helyi (ingatlan) adóztatás *általános elméleti megközelítéseire* és a  *nemzetközi tapasztalatokra* támaszkodik. Az adóztatási modellek és értékelési módszerek alapozzák meg a hazai helyi adó rendszer közgazdasági és pénzügyi szemléletű elemzését. Ehhez elsősorban a klasszikus hatáselemzés alapelemeit használom föl:

- *Gazdasági hatékonyság:* a helyi adó rendszere ne torzítsa a hatékony erőforrás allokációt, ugyanakkor biztosítson megfelelő mértékű bevételt a közszolgáltatás feladatainak ellátásához;
- *Igazságosság:* az adórendszer legyen méltányos az adóalanyok egyes csoportjaiban és között;
- *Elaszticitás:* az adórendszer könnyen (ha lehet automatikusan) alkalmazkodjon a változó gazdasághoz;
- *Adminisztrációs költségek:* az adórendszer legyen könnyen és viszonylag olcsón adminisztrálható.

1.24. A helyi adó rendszer hazai működését négy nagyvárosi önkormányzat - Győr, Székesfehérvár, Szombathely, Veszprém - adóztatási gyakorlatának értékelésén keresztül mutatom be. Az alapelemzésekhez azért választottam a nagyvárosokat, mert azoknak van a legnagyobb potenciáljuk a helyi adó rendszerének hatékony alkalmazásához. A hasonló népesség méret, közigazgatási funkciók, költségvetési szerkezet és közgyűlési összetétel lehetőséget ad a helyi adóztatási attitűdök *összehasonlító vizsgálatára* és a rendszer gyenge pontjainak föltárására. Az összehasonlító vizsgálat az egyes önkormányzatoknál a helyi adószakemberekkel készített *interjúkra* és *helyi dokumentumokra* (helyi adó rendeletek, közgyűlési jegyzőkönyvek, költségvetési beszámolók) támaszkodik.

### **A tanulmány szerkezete**

1.25. A tanulmány a következő gondolatmenet szerint épül föl. A II. fejezet értelmezi a decentralizáció folyamatát a hazai közigazgatásnak a tanácsiról az önkormányzati rendszerre történő váltás időszakában. Ismerteti az új rendszer feladat- és forrásrendszerét. A III. fejezet az ingatlanadózás elméletét és gyakorlatát járja körbe. A fejezet képet ad a helyi adózás nemzetközi trendjeiről, valamint a helyi ingatlan adóztatás folyamatáról, intézményrendszeréről.

1.26. A IV. fejezet elhelyezi a helyi (ingatlan) adókat a nemzeti adórendszerben, valamint érzékelteti főbb jellemzőiket az 1991-től bevezetett új helyi adó szabályozás alapján. A rendszer működésének első négyéves tapasztalatai alapján jelzi a rendszerben lévő aránytalanságokat, problémákat, valamint azt is, hogy ez a rendszer mennyire közelíti az elméletben leírtakat és a nemzetközi gyakorlat trendjeit. A fejezet kitér az alapterületen, illetve értéken alapuló adóztatás választásának tárgyalására is.

1.27. A V. fejezet négy hazai nagyváros adóztatási attitűdjeit vizsgálja. Ennek középpontjában az alkalmazott stratégiák föltárása, a bevezetett adók terheinek megoszlása, a városok közötti adóverseny kialakulásának érzékeltetése, valamint a rendszer gyenge pontjainak elemzése áll. A harmadik és negyedik fejezet értékeléseire, megállapításaira támaszkodik a jelenlegi helyi adó rendszer közgazdasági és pénzügyi szemléletű elemzése (VI. fejezet). Ez a blokk a klasszikus hatáselemzési apparátus fölhasználásával mutatja meg a rendszer erényeit és hátrányait, s egyben jelzi a lehetséges beavatkozás helyét és irányait.

1.28. A záró, hetedik fejezet összefoglalja az elemzések főbb eredményeit és javaslatot tesz a kilencvenes évek közepén kialakítandó - a rendszer hatékonyságát javító - helyi adó politikára mind a központi, mind a helyi kormányzati szinten. A tanulmány korlátai a téma további kutatására ösztönöznek. Az erre vonatkozó javaslatokat szintén ez a fejezet tartalmazza.

## II. Decentralizáció és önkormányzati finanszírozás

### A decentralizáció modellje

2.1. *A kormányzati decentralizáció általánosan a felelősség és a hatalom kormányzati szintek közötti megosztását jelenti, a felsőbb kormányzati szintek felől az alsóbb kormányzati szintek felé.* A közösségi szektort tekintve a kormányzati tevékenység decentralizációja általános trendnek tekinthető a világ országaiban. Az egyes országokra vetítve a decentralizáció folyamatát, azok a gazdasági fejlettségtől függően eltérő fázisban vannak. A decentralizáció legújabb hulláma a hetvenes évek végén, a nyolcvanas évek elején indult el a *fejlett országokban*. Annak hátterében a *jóléti állam* finanszírozási problémái álltak (Bennett 1990). A *központi tervezéssel működő országokban* a nyolcvanas évek elején kibontakozó rendszerváltsághoz kényszerített ki decentralizációs folyamatokat. A *fejldő országokat* tekintve pedig - a rendszer típusától függetlenül - a nyolcvanas évek közepétől figyelhető meg a decentralizáció térhódítása, amelyeket gyakran egyes világszervezetek (pl. Világbank) ajánlására kezdeményeztek.

2.2. Bennett a decentralizáció két dimenzióját különbözteti meg<sup>2</sup>: az első esetben, a *kormányzati szintek közötti decentralizációról* beszélünk (a hatalom, a felelősség, a politikai és pénzügyi erőforrások átruházása a közszolgáltatások ellátása területén); a decentralizáció másik dimenzióját *bizonyos közszolgáltatások ellátásának átadását jelenti piaci, quazi-piaci és egyéb nem kormányzati (non-profit) szervezetek részére* (Bennett 1990).

2.3. A közszolgáltatások ellátásának viszonyrendszerét írja le a Bennett modell (1. ábra). A modell vízszintes tengelye a kormányzat általános pénzügyi, gazdasági és politikai hatalmának milyenségét reprezentálja annak függvényében, hogy a jelzett tényezők mennyire összpontosulnak a központi vagy a helyi kormányzati szinten. Ez a megoszlás mérhető, mégpedig pl. az egyes kormányzati szintek költségvetésének egymáshoz viszonyított súlyával, vagy az egyes kormányzati szintek politikai befolyásának erejével. A modell függőleges tengelye mentén az erőforrás allokáció lehetséges megosztási fokozatai helyezkednek el, amelynél az egyik póluson a teljes kormányzati gondoskodás, a másikon pedig a tiszta piacgazdaság áll.

---

<sup>2</sup> A decentralizációnak különbözőmegközelítési módjai lehetnek. Tanulmányomban - egyszerűsége és rendszertől független jó alkalmazhatósága miatt Bennett megközelítését alkalmaztam. A téma más kifejtői eltérő hangsúlyokat alkalmaznak a problémakört egyes dimenziójának kifejtésében. A piac orientált megközelítést például lásd Savas (1993) munkájában. Fontos különbséget tenni *decentralizáció és dekoncentráció* között is. A közigazgatás dekoncentrációja azt jelenti, hogy a központi kormányzat egyes közszolgáltatásokat (pl. telekkönyvezés, rendőrség stb.) a kormányzat regionális hivatalain keresztül lát el. Az ilyen típusú tevékenységek összetétele országonként eltérő.

2.4. Egyszerűsége ellenére több hasznos lehetőséget kínál az általánosítás számára. A vízszintes tengelyhez illeszkedve definiálhatjuk a tervgazdaságokat (pl. volt szocialista országok). Az ábra tetején a tiszta piacgazdaság helyezkedik el. Az egyes sarkokon néhány speciális eset található, amelyekben a fenti elemek valamelyike hangsúlyosabban érvényesül. Az országok többsége a modell centruma felé tart. Az ábra alapján azt mondhatjuk, hogy a valamely ország vagy rendszer a kormányzati hatalom, illetve az erőforrás allokáció folyamata szerint lehet jobban vagy kevésbé decentralizált.

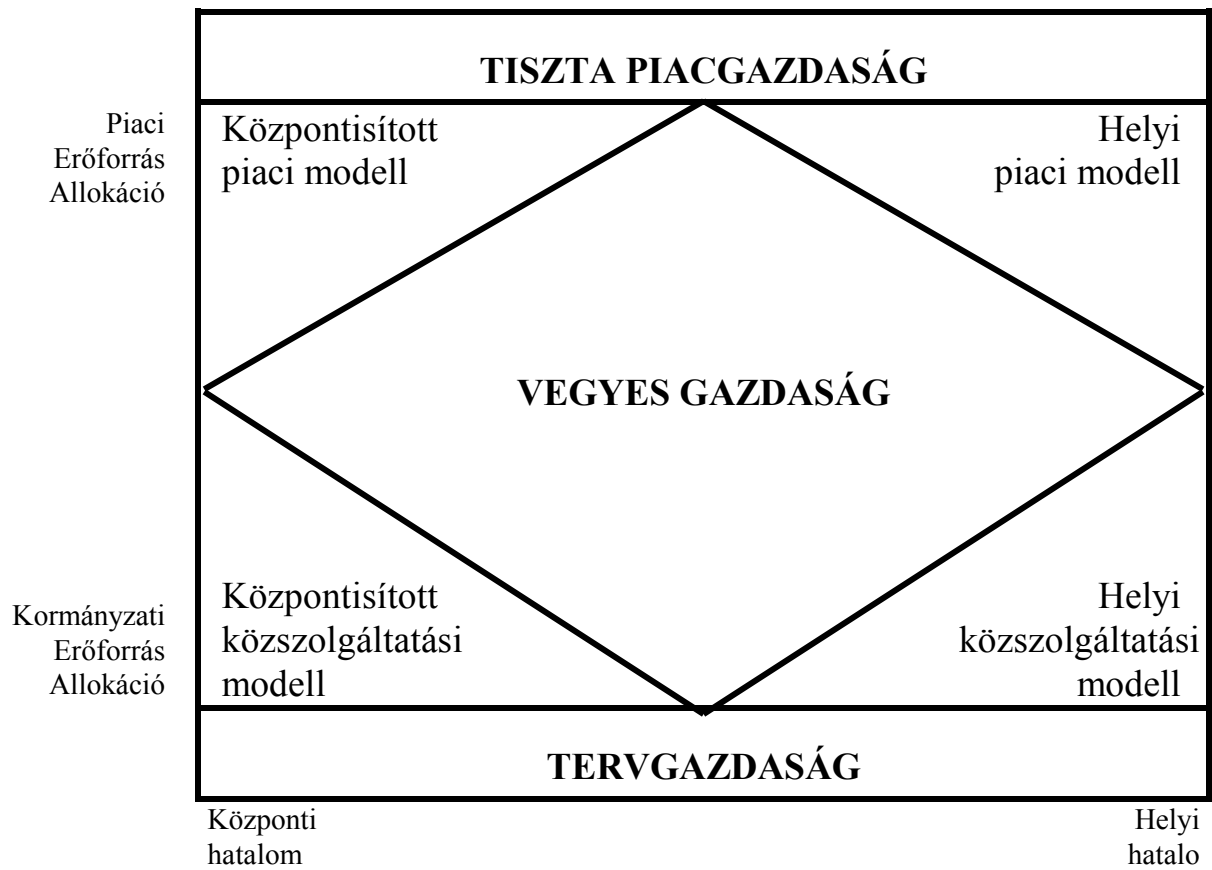
2.5. A decentralizáció foka időben változhat. A 2. ábra ezt kívánja érzékeltetni. A tengelyek jelentése megegyezik az 1. ábránál alkalmazottakkal, s a nyilak az egyes országok elmozdulási irányát jelzik a rendszeren belül. Csupán illusztrálni kívánják az adott országban zajló folyamatot, de nem mutatják a változás tényleges mértékét. A fejlett országok tekintetében a hetvenes évek elejétől a nyolcvanas évek közepéig terjedő, a volt szocialista országok esetében a hetvenes és a nyolcvanas évek fordulójának időszakát reprezentálja a modell.

2.6. A kormányzati szintek közötti decentralizáció változásai a fejlett piacgazdaságok (vegyes gazdaságok) által fölépített jóléti állam fejlődési szakaszaihoz kötődnek. Ez alapvetően a negyvenes évek végétől a hetvenes évek elejéig ívelő időszakot jelenti. Ebben az általánosnak tekinthető folyamatban a regionális és különösen a helyi kormányzatok feladatrendszere folyamatosan bővült, miközben a feladatok ellátásához szükséges erőforrások nem változtak, sőt esetenként szűkültek. A központi, illetve a szövetségi kormányzat rendelkezett a főbb adóbevételek és azok alakítása fölött. Ez a folyamat a szükségletek és a kormányzati transzfereken keresztül rendelkezésre álló erőforrások egyensúly hiányához vezetett a helyi kormányzatok szintjén.

2.7. A leggyakoribb kormányzati transzfer a *kormányzati támogatás*. Ennek az eredményeként a helyi bevételi rendszer erős függőségbe került a "támogatás politikától" és az egyes lobby csoportok tevékenységének erősségétől. Ez a helyi döntések és azok pénzügyi hátterének megbomlásához vezetett. Ugyanakkor a szolgáltatási színvonal és normák meghatározásában egyre jobban kiterjedt a központi kormányzat részvétele, annak biztosításához azonban csak részben biztosította a szükséges forrásokat a helyi kormányzatok számára. A források és szükségletek között növekedő hiány egyre feszültebbé tette a központi és a helyi kormányzatok kapcsolatát és néhány extrém esetben a helyi finanszírozási válsághoz vezetett (Bennett 1991). A helyzet oldását a helyi adózás, vagyis a helyi forrásképzés fejlesztésén keresztül igyekeztek megoldani.

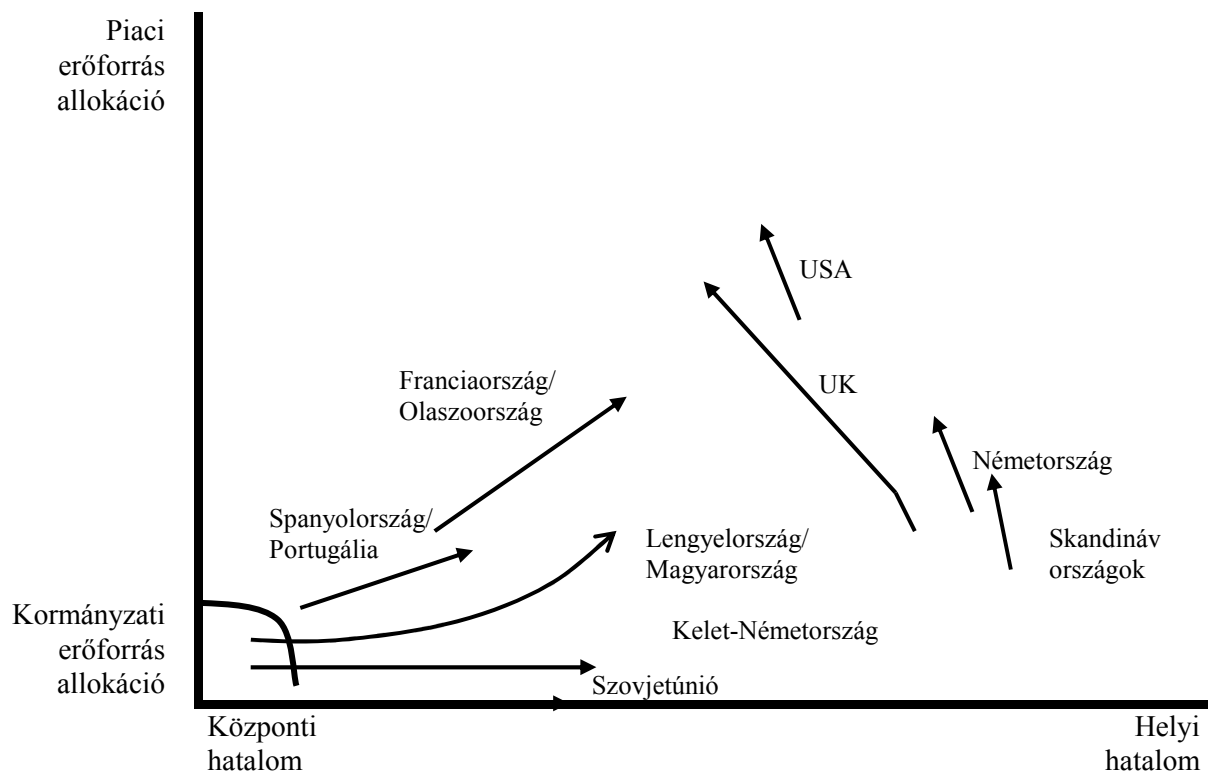


1. ábra A Bennett modell 1 – Gazdasági modellek



Forrás: Bennett (1990)

2. ábra A Bennett modell 2 – Decentralizáció



Forrás: Bennett (1990)

2.8. A decentralizáció másik dimenziója a késő hetvenes években jelent meg. Az Egyesült Államok (USA) vált a közszolgáltatások piaci alapú átalakításának (privatizáció) innovátorává. Néhány fejlett ország, köztük az Egyesült Királyság (UK) gyorsan követték példáját, míg mások (pl. a Skandináv országok) csak később álltak erre a pályára. Az időbeli eltolódás ellenére a cél mindenhol ugyanaz, a helyi közszolgáltatások hatékonyabb (piacibb, költségtakarékosabb) ellátása. Néhány fejlett ország (pl. Spanyolország és Portugália) még nem tart itt, azokban még elsősorban a kormányzati szintek közötti kapcsolatok fejlesztése van előtérben. A volt szocialista országok szintén más helyzetből indultak. Magyarország és Lengyelország a decentralizáció mindkét iránya mentén elindult a kilencvenes évek elején.

### **A hazai önkormányzatok kötelező és általános kiadási feladatai**

2.9. A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (ÖTV) gondoskodik az önkormányzatiság alapelveinek érvényesítéséről a decentralizáció keretei között. Az ÖTV definiálja az önkormányzatok által *kötelezően ellátandó feladatokat (A. keret)*. A törvény szintén meghatároz *általános kiadási feladatokat* is az önkormányzatok számára, azok ellátása azonban nem kötelező érvényű. Ezeknek a feladatoknak a teljesítése elhatározás kérdése, és egyebek között függ az önkormányzat jövedelemtermelő képességétől és az általa meghatározott adó kiadási arányától.

2.10. Szinte minden országban a központi kormányzat több feladatot telepít a helyi önkormányzatokhoz, mint amennyit ennek a kormányzati szintnek biztosított jövedelmi forrásokból finanszírozni lehet (Bird és Wallich 1992). Napjainkban ez igaz Magyarországra is. Az utóbbi öt évben a kötelezően ellátandó feladatok köre folyamatosan bővült (pl. legutoljára 1995. júliusától a tűzoltóságok kötelező átvételével), s többnyire nem a teljes forrásszükséglet biztosítása mellett. A funkciók és azok saját pénzügyi bázisának összhangja nem biztosított ("vertikális egyensúly zavar"), s így hazai önkormányzatok nagymértékben függenek a központi kormányzati szintről érkező juttatásoktól.

2.11. A helyi önkormányzat alapvető szerepe a helyi közszolgáltatások biztosítása. A közgazdasági hatékonyság szempontjából alapszabályként fogadható el, hogy a feladatok ellátását arra a szintre kell telepíteni, ahol azt a legmegfelelőbben tudják kielégíteni. Ezen az alapon kialakítható a feladatok és a költségek olyan megosztása, amely a közszolgáltatások lehetőleg jobban decentralizálja.

2.12. Ebből a szempontból csak azokat a közszolgáltatásokat szükséges magasabb kormányzati szinten ellátni, amelyek esetében a szükségletek minden egyes önkormányzatra egyformák, vagy ahol a szolgáltatás hatóköre túlszordul az önkormányzat határán és más módon (szerződéses üzemeltetés, támogatási rendszer) nem teljesíthető, vagy olyan esetekben amikor a helyi adminisztráció többletköltségei magasabbak, mint a decentralizációból fakadó előnyök.

**A. keret      Az önkormányzatok kötelező és általános kiadási feladatai****Kötelező feladatok:**

- a./ Vezetékes ivóvíz ellátás;
- b./ Alapfokú oktatás;
- c./ Az alapvető egészségügyi és szociális szolgáltatások, szociális segélyezés;
- d./ Köztemetők fönntartása;
- e./ Nemzeti és etnikai kisebbségek jogainak biztosítása.

**Általános kiadási feladatok:**

- a./ Helyi településfejlesztés, a (természetes és épített) környezet védelme;
- b./ Lakásgazdálkodás;
- c./ Vízgazdálkodás és a csapadék, a szennyvíz elvezetése;
- d./ A helyi közutak, közterületek karbantartása, helyi tömegközlekedés biztosítása;
- e./ Szemétyűjtés és a településtisztaság;
- f./ Helyi tűzoltóság és a közbiztonság helyi feladatai;
- g./ Közreműködés az energia ellátásában, foglalkoztatási gondok megoldásában;
- h./ Óvodák, általános iskolai képzés, egészséggondozás, szociális szolgáltatások;
- i./ Kultúra, tudomány az etnikai kisebbségek tevékenységének támogatása;
- j./ A nemzeti és etnikai kisebbségek jogainak biztosítása;
- k./ Az "egészséges életmód" helyi feltételainek megteremtése.

Forrás: ÖTV

2.13. A hazai feladatmegosztás gyakorlata többé-kevésbé összhangba hozható a legtöbb országban működő rendszerekkel. Ugyanakkor szükséges egy egységes és nyilvános költségvetési tervezési és beszámolási rendszer kialakítása. Szintúgy fontos egy megfelelő és optimális forrásmegosztás kialakítása a központi és a helyi kormányzat között (megosztott adók) vagy tágabb tér biztosítása a helyi kormányzatok számára a jövedelmek generálásában (helyi adók, használati díjak), amelyek képesek fedezni az aktuális helyi kiadások szintjét.

**Az önkormányzati gazdálkodás forrásrendszere**

2.14. A helyi önkormányzatok működésének alapvető célja, hogy helyi közszolgáltatásokat biztosítson polgárai számára. Gazdasági fejlettségtől és rendszertől függetlenül meghatározható egy forrásrendszer, amely lehetővé teszi ezen feledatok ellátását a helyi kormányzatok számára. Ez egy négy elemből álló rendszer, amelyben az egyes tényezők funkciója jól meghatározható, azonban alkalmazásuk tényleges arányait befolyásolja az adott ország fejlettsége, hagyományai, a helyi önkormányzati apparátus felkészültsége, illetve a kormányzati hatalom és

felelősség, továbbá ahhoz kötődően a forrásképzés decentralizációjának mértéke a központi és az alsóbb kormányzati szintek között.

2.15. Ennek a normatív forrásrendszernek az elemei a következők (World Bank 1988):

- használati díjak,
- helyi adók,
- kormányzati transzferek,
- kölcsön források.

2.16. A Jelentés a helyi önkormányzati pénzügyek fejlesztésével kapcsolatban hatékonysági kritériumokat fogalmazott meg az egyes forráselemekre vonatkozóan. Ennek értelmében arra ösztönzi az önkormányzatokat, hogy amennyire csak lehetséges, a helyi közszolgáltatások költségeit a *használati díjakon* keresztül térítse meg a közösség tagjaival. Ez azon közszolgáltatások esetében lehetséges, amelyek fogyasztása *közvetlenül mérhető*. Ezek döntően a különböző közüzemi - víz-, csatorna-, gáz- stb. - szolgáltatások.

2.17. Amennyiben a közszolgáltatás igénybevétele *közvetlenül nem mérhető* (pl. közvilágítás, parkfenntartás), akkor a szolgáltatás költségeit a *helyi adózáson* keresztül kell megtéríteni. Ez vonatkozhat olyan tevékenységekre is, amelynek az igénybevétele pontosan meghatározható, de a használati díj alkalmazása negatív externáliákat eredményezhet. Ilyen szolgáltatás pl. a hulladék elszállítás. Ebben az esetben a használati díj közvetlen alkalmazása az illegális személtelrakók növekedését eredményezheti, ugyanakkor a költségeknek a helyi adón keresztüli megtérítése nem készíti kibúvóra a polgárt a szolgáltatás igénybevétele alól.

2.18. Vannak olyan helyi közszolgáltatások, amelyeket a *helyi közösség egy-egy csoportja vesz igénybe* (oktatás, szociális ellátás), vagy a *szolgáltatás igénybevétele túlcsoportul* az önkormányzat adminisztratív határain (középiszkolai oktatás, kórházi ellátás – *spill over effect*). Ezekben az esetekben a feladatok részleges kormányzati támogatása javasolt különböző *transzfereken* keresztül. Ez lehet *megosztott adó, általános vagy kötött célú támogatás*. Ugyanakkor ezeknek a transzfereknek azt a célt is szolgálniuk kell, hogy valamilyen szinten *kiegyenlítsék* az egyes önkormányzatok jövedelemtermelő képessége közötti különbségeket.

2.19. *Kölcsönforrások* alkalmazása elsősorban egyes helyi beruházások finanszírozásakor kívánatos. A beruházás költségterhe rövid időszakra oszlik el, s annak fedezete így a helyi adók vagy a használati díjak hirtelen nagymértékű megemelésén keresztül nem biztosítható (politikai ellenállás, beszédési hatékonyság romlása). A kölcsönök igénybevételénél ugyanakkor figyelemmel kell lenni arra is, hogy a *helyi kormányzatok aggregát hitelállománya ne veszélyeztesse a makro-ökonómiai egyensúlyt*.

2.20. Összefoglalva, az általános helyi közszolgáltatásokat helyi adókon; a közüzemi szolgáltatásokat használati díjakon; a településhatáron túlszorduló vagy csak egyes társadalmi csoportokat érintő közszolgáltatásokat, illetve a települések közötti kiegyenlítő mechanizmust a kormányzati transzfereken keresztül; egyes nagy összegű helyi fejlesztési programokat pedig kölcsönforrások igénybevételeivel célszerű finanszírozni.

2.21. Természetesen az egyes országok kormányzati gyakorlatában ezek a tényezők eltérő súlyokkal szerepelnek, valamint további elemekkel is kiegészülhetnek (pl. önkormányzati vagyon hasznosítása). Ezek az arányok természetesen időben változnak, hiszen egyrészt változik a kormányzati politika (pártok választásonkénti váltógazdálkodása a kormányzatban, decentralizációs-centralizációs törekvések), másrészt egyes elemek vagy a rendszer egészének nem hatékony működése kényszeríti ki új arányok kialakítását. Ugyanakkor az is megállapítható, hogy milyen szintű a kormányzati decentralizáció egyik mérőszáma, a helyi adók mekkora részarányt képviselnek a helyi bevételekben, illetve a helyi adók milyen súllyal szerepelnek a nemzeti adórendszerben.

2.22. Adatsorunk azt mutatja, hogy bár a központi kormányzati transzferek súlya jelentősen csökkent az önkormányzatok bevételi szerkezetében, még mindig az összes bevétel közel kétharmadát teszik ki (1. táblázat). Ugyanakkor a helyi adóbevételek - amelyek a decentralizáció fokmérőjének számítanak - még az összes önkormányzati bevételek egy huszadát sem érik el. Vagyis a közeljövő egyik legfontosabb feladata a feladatmegosztás és a forrásképzés összhangjának jobb közelítésének kidolgozása, a helyi adózás fejlesztésén keresztül. Meggyőződésünk szerint pedig *a leghatékonyabban és legméltányosabban fejleszthető elem ezen a rendszeren belül a helyi ingatlanadózás.*

1. táblázat Az önkormányzati gazdálkodás bevételi szerkezete, 1991-1994 (%)

	1991	1992	1993	1994
Működési bevételek*	16,0	18,8	17,2	17,2
Helyi adók	2,4	3,3	4,4	4,2
Felhalmozási bevételek**	3,3	5,0	6,9	8,1
Kormányzati transzferek***	77,1	71,4	67,4	62,8
Hitel, kötvény	1,2	1,5	4,1	7,7
<b>Összesen</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

\* Működési díjbevételeket, vállalkozási bevételek, működési célú pénzeszköz átvétel az államháztartáson (ÁHT) kívülről, kamatbevételek, egyéb saját bevételek.

\*\* Tárgyi eszközök és immateriális javak értékesítése, értékpapírok értékesítése, privatizációs bevételek, fejlesztési célú pénzeszközök átvétele az ÁHT-n kívülről.

\*\*\* Megosztott adók, költségvetési támogatások, egyéb működési és fejlesztési pénzeszköz átvétel az AHT-n belül (TB alapoktól, elkülönített állami alapokból, központi költségvetési szervektől és fejezetektől).

Forrás: Pitti és Varga (1995) és TÁKISZ adatbázis alapján

### **III. A helyi ingatlan adóztatás hagyományos megközelítése**

3.1. Ebben a fejezetben először a (helyi) adózás alapelveit, majd a valamely adórendszert vizsgáló hatáselemzés alapelemeit mutatom be. A fő fejezet címében használt "hagyományos" kifejezés nem azt jelenti, hogy az ingatlan adóztatásnak egy merev, ortodox nézőpontját tárgyalom, hanem azt, hogy ez a blokk igyekszik összegyűjteni az ingatlan adóztatással kapcsolatban a kutatók és a közgazdászok által napjainkra általánosan elfogadott, de legalábbis gyakran tárgyalt tételeket.

3.2. Ezt követően a fejlett országok ingatlan adóztatási gyakorlatának ismertetése egyrészt összehasonlítási alapot, másrészt egyfajta mintát szolgáltat a hazai helyi adó rendszer számára. Az egység alapú és az érték bázisú ingatlan adóztatás közötti átmenetet példázza a holland helyi ingatlan adózás bemutatása. Ennek a blokknak a fő kérdései: Milyen trendek érvényesülnek a fejlett országok ingatlan adóztatásában? Hogyan történik az adóztatás folyamata? Hogyan szerveződik az adóapparátus?

3.3. Az adózással, valamely adópolitika és adórendszer megtervezésével kapcsolatban két fő elv vezérelti a közgazdászok gondolkodását. Az egyik a *hatékonyság (efficiency)* elve, amely ebben a kontextusban azt jelenti, hogy az adónak megfelelő nagyságú jövedelmet kell biztosítani. A második fő kritérium az *igazságosság (equity)* elve, amely az adóterhek megoszlásának méltányosságára utal.

3.4. Az adózás rendszere két további elv mentén is fejlődött a legutóbbi 200 évben. Ezek a *hasznossági elv (benefit principle)*, illetve a *fizetőképesség elve (ability-to-pay principle)*<sup>3</sup>. A hasznossági elv azt jelenti, hogy a kivetett adónak kapcsolatban kell lennie a haszonnal, amelyet az adófizető valamely közszolgáltatás elérhetősége révén nyer. Vagyis a beszedett adónak, bizonyos közszolgáltatási feladatok finanszírozását kell biztosítani. Egy igazságos adórendszerben pedig az egyes adófizetők az általuk élvezett haszon arányában részesednek az adóterhekből. Ez az igazságosság, a méltányos adóteher megoszlás azonban változik, mégpedig az adott költségvetés kiadási szerkezetének függvényében. Tehát a hasznossági elv alkalmazását nem csupán az adópolitika, hanem a költségvetés szerkezete is befolyásolja. Általában ennek az elvnek az alkalmazása nem tartalmaz jövedelem újraelosztó funkciót (Musgrave és Musgrave 1989).

3.5. A fizetőképesség elve azt jelenti, hogy az adóterheket a jövedelmek, a jólét szintje alapján kell megosztani. Vagyis a magasabb jövedelemmel rendelkezőknek, a vagyonosabbaknak nagyobb terheket kell vállalnia az adóból. Ennek a megközelítésnek a problémája, hogy a beszedett adó nagyságát ténylegesen nem befolyásolja a költségvetés valós igénye.

<sup>3</sup> Az említett két adózási elv részletes leírását és kritikáját lásd pl. Herbert (1971) pp. 117-130.; Buchanan és Flowers (1975) pp. 97-103.; Brown és Jackson (1990) pp. 298-305.



Adott a szükséges bevételek összege és az egyes adófizetőktől, a fizetőképességük mértékében szedik be ezt az összeget az adózáson keresztül. Ebben az összefüggésben a fizetőképesség elvének alkalmazása jövedelem újraelosztó funkcióval is bír.

3.6. A fizetőképesség elve a méltányosság alkalmazásának két szintjét különbözteti meg: a *horizontális*, illetve a *vertikális méltányosságot*. A horizontális méltányosság elve szerint, az azonos jövedelmi csoportba tartozó adófizetők egyenlő mértékben részesednek az adóterhekből. A vertikális méltányosság biztosítása pedig azt jelenti, hogy az eltérő adófizetési képességgel bíró adózók, az eltérésnek megfelelő különbségű adóterhet viselnek.

3.7. Ezeknek az elveknek a megvalósíthatóságához valamilyen módon szükséges a *fizetőképesség mérése*. Ideális esetben ennek az indexszámnak tartalmaznia kellene mindazokat a tényezőket, amelyből az egyes adófizetők jóléte származik, a szabadidőt ugyanúgy számba véve, mint a jelen és a jövőbeli fogyasztást. Ilyen általános mutató előállítása azonban szinte lehetetlen. Ezért néhány ún. második legjobb megközelítést szokás alkalmazni a fizetőképesség méréséhez (Musgrave és Musgrave 1989).

3.8. Egy lehetséges mérési eszköz a potenciális *adófizetők jövedelme*. Ez a gazdasági kapacitás mérésének legáltalánosabban alkalmazott eszköze. Ilyenkor a jövedelmet olyan széles értelemben kell meghatározni, amennyire csak lehetséges, függetlenül attól, hogy a jövedelem miből származik (munka, tőke stb.) és hogy mire használják föl ezt a jövedelmet. Egy másik lehetséges eszköz az adókapacitás méréséhez a *fogyasztás*. A *vagyon* felhalmozása lehetőséget ad a fogyasztást terhelő adók kikerülésére, s ez - mint az adókapacitás mérésének harmadik eszköze - a vagyon mértéke szerinti adózást ösztönözheti.

3.9. A javasolt mérési eszközöket, mint az adó alapját, általában különböző adótípusokhoz alkalmazzák. Az adóalapok megválasztása nem egy légüres térben történik, megjelenésük, használatuk súlya függ a gazdaság és a társadalom rendszerétől, szerkezetétől.

### **Az ingatlan adóztatás elmélete**

3.10. A helyi adózás alapvető célja a helyi közösség (egyének, háztartások, csoportok, vállalkozások) számára helyben nyújtott közjavak finanszírozása (Bird és Wallich 1992). Ez lehet jövedelemadó, fogyasztási adó és egyéb más adók is, de mindközött a vagyonadóknak van a legrégebbi történetük a helyi adózásban.

### *Az ingatlan adóztatás jellemzői*

3.11. Első lépésként szükséges meghatározni az adóztatható vagyont. Tulajdonságai alapján a vagyont fizikailag "érzékelhető" (*tangible*) és "nem érzékelhető" (*intangible*) típusokra oszthatjuk. Ez utóbbi csoportba sorolhatjuk pl. a részvényeket, kötvényeket és egyéb értékpapírokat, a betéteket, a kamatokat. A fizikailag "érzékelhető" vagyontárgyakat mobilitásuk, illetve elmozdíthatatlanságuk alapján *ingó* és *ingatlan* vagyonra oszthatjuk. (Buchanan és Flowers 1975).

3.12. Az ingóságok - ékszerek, bélyegek, műkincsek, műtárgyak, régiségek, gépkocsi, gépek stb. - nehezen földéríthetők, ezért ha adóalapként szolgálnak, akkor rendszerint a központi kormányzat forrásaként, esetleg megosztott adóként működnek. Az ingatlan - földbirtok/telek és annak olyan folyamatos *bővítményei* (*betterments*) mint az építmények, az építmények tartozékai (pl. garázs, fészker, kerítés stb.) - az az adóalap, amely legelterjedtebben vált - igaz meglehetősen szórt súllyal - a helyi kormányzatok bevételevé.

3.13. Egy *általános vagyonadó* ideája széles körben elfogadott a közgazdászok között. A gyakorlatban azonban az egyes vagyontípusokhoz többnyire eltérő adótípusok kapcsolódnak. A fizikailag nem "érzékelhető" vagyontárgyak adóztatása különlegesen nehéz feladat. A vagyonadózás következetes alkalmazása általában eltekint ezen vagyontárgyak adóztatásától. Ugyanakkor valamennyi fizikailag "érzékelhető" vagyontárgyat igyekeznek adóalapként használni. Történetileg, a személyi vagyontárgyak (ingóságok) adóztatása *megosztott adóvá*, az ingatlan vagyonadók pedig *helyi adóvá* váltak/válnak (Musgrave és Musgrave 1989).

3.14. Az előzőek alapján tehát az adóelmélet azt javasolja, hogy a vagyoni típusú adók alapját az ingatlanok képezzék<sup>4</sup>. Ebben az esetben az adó kivethető vagy a vagyontárgy egy adott egysége, fizikai jellemzője vagy annak értéke szerint. Előbbi esetben *egység alapú adózásról* (*unit tax*), utóbbi esetben pedig *érték alapú adózásról* (*ad valorem tax*) beszélünk.

3.15. A vagyontárgy súlyán, méretén vagy más fizikai jellemzőjén alapuló adózás meglehetősen önkényesnek tűnik. Ezért az elmélet inkább a vagyontárgy pénzbeni értékének meghatározott százalékát javasolja adóalapként. Ennek a módszernek az alkalmazása egy speciális *vagyonértékelési folyamatot* (*valuation*) igényel. Ez a folyamat a *vagyonérték becslés* (*assessment*). Az egyes vagyontárgyakhoz rendelt adóztatható vagyonértéket pedig *becsült vagyonértéknek*<sup>5</sup> (*assessed value*) nevezik. A vagyonadóztatásban kialakult hagyományok és szokások alapján az ingatlanok értékbecsléséhez, érték korrekciójához eltérő kulcsokat alkalmaznak.

---

<sup>4</sup> A továbbiakban a vagyont és az ingatlant, illetve a vagyonadót és az ingatlanadót szinonim fogalmakként használom a dolgozatban.

<sup>5</sup> A kifejezés nagyjából megegyezik a hazai helyi adórendeletben alkalmazott korrigált forgalmi érték fogalmával: az adóalapként számba vehető ingatlan érték, az ingatlan átruházási illeték kiszabásakor alkalmazott forgalmi érték 50%-a.

3.16. Nemcsak eltérő kulcsokat de különböző bázist is alkalmazhatnak az értékbecsléshez. A két leggyakrabban alkalmazott módszer a *bérleti díjon (rental vagy annual value system)*, illetve a vagyontárgy *forgalmi értékén (capital value system)* alapuló becslés. A gyakorlatban a két becslési alap közötti választás az adóterhek eltérő megoszlását eredményezheti. Ezért ezek alkalmazása eltér az egyes országok között, de előfordul az is, hogy mind a kettőt alkalmazzák (pl. a hagyományos ingatlanvagyon adóztató országok közül az USA a forgalmi értéket, az Egyesült Királyság<sup>6</sup> a bérleti díjat, míg Új-Zéland mind a kettőt egyszerre használja az adóalap megállapításához - Owens és Norregaard 1991).

3.17. A vagyonértékelés lehet *szabályozott (rule driven)* vagy *szakértői (expert)*. A szabályozott vagyonértékelés esetében törvény határozza meg az értékelés módszerét, eljárási és számítási módját. A szakértői módszer esetében a kormányzati vagy magán vagyonértékelő szervezet szabadon választja meg az ingatlan felértékelés eljárását. Ez utóbbi általánosabban elterjedt módszer napjainkban. Az előbbieken túl a vagyonértékelés alapulhat *önbevalláson* is

3.18. Európában az egyes ingatlanokat *egyedileg* értékelik. Az USA-ban és a világ országainak többségében az ún. *tömegbecslést* használják. A módszer alkalmazása során a települést zónákra osztják és az egyes zónákon belül az azonos típusú ingatlanokra azonos ingatlan értéket állapítanak meg. Az elkülönített zónák hasonló karakterűek mind az ott lévő épületek jellege és építési éve, mind a területen lévő közszolgáltatások színvonalát tekintve.

3.19. A fölbecsült vagyonértékre, mint adóalapra kivetett vagyonadó kulcsát egyaránt befolyásolja az adót kivető kormányzat bevételi szükséglete, illetve maga a becslést érték. Az ingatlan forgalmi (piaci) értékéhez viszonyítva beszélhetünk nominális, illetve effektív adókulcsról. A nominális adókulcs az adóalapra (becsült/korrigált ingatlanérték) kivetett tényleges adómérték. Ez az adókulcs egy adott ingatlankategórián belül minden egyes ingatlanra egyforma, így az egyes ingatlanok adóterhe a tényleges forgalmi értékhez viszonyítva arányos. Az effektív adókulcs adott ingatlan adóterhelését mutatja a tényleges forgalmi értékhez viszonyítva. Így ez az adókulcs ingatlanonként nagymértékben eltérő lehet egyrészt a változatos vagyonértékek, másrészt a zónánként különböző becslési/korrekciós tényező alkalmazása miatt.

3.20. Valós trendnek tűnik, hogy a településfejlődés biztosítása, az a gazdaság potenciájának növelése érdekében az újonnan alakult cégek ingatlanait mentesítik az adózás alól. Gyakran részesülnek *adókedvezményekben* az idős emberek is. A helyi adó rendszerek *mentességei*, kedvezményei rendszerint néhány százaléknyi engedményt jelentenek vagy az adókulcsból, vagy az ingatlan becslést értékéből (Buchanan és Flowers 1975).

<sup>6</sup> Az Egyesült Királyságban, közel 400 évi működés után a bérleti díjon alapuló ingatlanvagyon adóztatást a lakások után kivetett fejadó típusú ún. "Community Charge" váltotta föl 1988-ban. A hagyományos vagyonadóhoz képest alacsony beszédési hatékonyságú "Community Charge"-ot 1993-ban újra vagyoni típusú adó az ún. "Council Tax" váltotta föl. (Doherty 1993). A "Community Charge"-ról lásd még Brown és Jackson (1990) pp. 290-293.; Sanford (1992) pp. 277-279.

### Egy adórendszer vizsgálatának módszerei

3.21. Musgrave, Stiglitz<sup>7</sup> és más szerzők valamely adórendszer értékeléséhez, *hatáselemzéshez* eltérő eszközöket alkalmaznak (B. keret). A hatásokat különböző piaci helyzetekben (tökéletes és tökéletlen piac) és eltérő piaci modellekben (részleges vagy általános egyensúlyi modell) vizsgálják. Az alábbi - a hatáselemzést támogató - indikátorok azonban mindegyik szerzőnél föllelelhetők:

- 1) *Gazdasági hatékonyság (Efficiency)*. Ez a mutató egyrészt az adónak a *gazdaság szereplőire*, másrészt a *költségvetésre* gyakorolt hatását igyekszik mérni. Az első esetet tekintve az adókulcs emelésének gyakran a *gazdasági teljesítményt csökkentő hatása* lehet. A növekedő adóterhek elbátortalanítják a befektetőket és csökken a beruházások intenzitása. Adóverseny is kialakulhat a települések között, ami a tőke, a gazdasági tevékenység vándorlását eredményezheti az egyik településről a másikba. A hatékonyság és a költségvetés kapcsolatában azt vizsgálják, hogy egy bizonyos adótípusból származó bevétel mekkora részarányt képvisel a teljes bevételi szerkezetben.
- 2) *Igazságosság (Equity)*. Ez az indikátor mutatja meg, hogy *mennyire méltányos* az adó. Az alapkérdés ilyenkor az, hogy miképpen oszlik meg az adóteher az adófizetők között. Általában méltányosabbnak tartják azt az adórendszert, amelyben a magasabb jövedelműek adóterhe magasabb, mint az alacsonyabb jövedelem kategóriába tartozóké.
- 3) *Elaszticitás*. Ez a mutató azt jelzi, hogy az adóbevételek milyen rugalmasan képesek követni a gazdaságban bekövetkezett változásokat. Az adórendszer vizsgálatánál a *jövedelem elaszticitás* és a *népesség elaszticitás* mutatóját használják. Az előbbi indikátor azt mutatja, hogy a jövedelem 1%-os változása milyen mértékű változást generál az adóbevételekben. A népesség elaszticitás pedig a népesség számának 1%-nyi változásának és az adóbevétel változásának a kapcsolatát méri. Ha a számított mutató legalább 1, akkor az adóbevétel elasztikus a jövedelem vagy népesség változására vetítve.
- 4) *Az adóadminisztráció költségei*. Az adóbegyűjtés számos költséggel jár, pl.: személyi költségek, adónyomtatványok előállítás és postázása, fellebbezési eljárások és késelelmek kezelése, adóellenőrzés stb. Az adóirodalom szerint a vagyonadók költségei jelentősen meghaladják a jövedelem-, illetve a fogyasztási típusú adóké. Ez utóbbiak esetében az adóztatás költségei az adóbevétel 1,0-2,5%-át képviselik. A vagyonadók esetében ez az arány egyes országokban a 7,0-8,0%-ot is eléri (Bahl és Linn 1992). Másoldalról a kivetett és a beszedett adó mennyisége rendszerint különbözik. A várható és a realizált adóbevétel aránya a *begyűjtési hatékonyság (collection efficiency)*, amely lényeges eleme bármely adórendszer értékelésének.

3.22. Néhány - nem általánosan használt - mutatóval bővíthető a fenti eszközlista: *korlátosság (limitation)*, *rugalmasság (flexibility)*, *illékonyosság (volatility)* és *megbízhatóság (reliability)*:

- 5) *Korlátosság*. Az adó kétféleképpen korlátos. Egyrészt a *szabályozás* (legyen az törvény vagy helyi rendelet) szabhat felső és/vagy alsó korlátot az egyes adóalapokra kivethető adókulcsokra, továbbá mentességek és kedvezmények is csökkenthetik a potenciálisan beszedhető adó nagyságát. Másrészt az elérhető adó önmagában is korlátozott lehet: pl. adott önkormányzat csak annyi ingatlant adóztathat az illetékességi terü-

---

<sup>7</sup> Részletesebben lásd pl. Stiglitz (1988) 17-19. fejezet; Musgrave és Musgrave (1989) 13-15. fejezet.

letén belül, amennyi az ingatlanok száma. Mivel mindkét féle korlát jelentősen eltérhet a települések között, ezért azok látványos különbségeket eredményezhetnek a helyi költségvetésekben.

- 6) *Rugalmasság.* Ez a mutató az adórendszer változtathatóságának korlátait vizsgálja. Az adórendszernek - gyakran automatikusan - követnie kell a gazdasági tényezők változásait. Például a központi szabályozás rendszerint engedélyezi a helyi kormányzatok számára az adóráták évenkénti változtatását vagy az inflációs rátához történő automatikus indexálását. Általában szintén lehetséges a mentességek körének évenkénti bővítése, illetve szűkítése.
- 7) *Illékonyág.* Ez a mutató azt jelzi, hogy az adott adótípusból származó bevétel milyen mértékben változik (növekedik, csökken) évről évre. Az évenkénti nagy eltérések nem kívánatosak, mivel ellehetetleníthetik az adóbevétel tervezhetőségét.
- 8) *Megbízhatóság.* Ennek az indikátornak is erőteljes a kapcsolata a költségvetési tervezés folyamatával. Az adókapacitás rendszeres alul- illetve felülbecslése leszűkíti vagyis túlzottá teheti a költségvetés kiadási oldalával szembeni várakozásokat. Az, hogy egy helyi adóbevétel alul vagy felülbecsült-e az gyakran a kormányzati szinttől is függ. A központi kormányzat rendszerint felülbecsli a várható helyi adóbevételeket (ennyivel csökkenthető a központi támogatás igénye), míg a helyi önkormányzatok inkább óvatosan terveznek (alátámasztható a többlet központi támogatás igénye, nyomást gyakorolhat a választott testületekre a kiadások tervezésénél).

#### B. keret Az adórendszerek elemzési kerete

<u>Közgazdasági szemléletű elemzés mutatói</u>	<u>Pénzügyi szemléletű elemzés mutatói</u>
<b><i>Hatékonyság - Efficiency</i></b>	<i>Korlátosság - Limitation</i>
<i>Méret - Impact on scale of the budget</i>	<i>Rugalmasság - Bouyancy, Elasticity</i>
<i>Gazdasági teljesítmény befolyásolása - Economic distortion</i>	<i>Politikai rugalmasság - Flexibility</i>
<b><i>Méltányosság - Equity</i></b>	<i>Illékonyág - Volatility</i>
<i>Vertikális - Vertical</i>	<i>Megbízhatóság - Reliability</i>
<i>Horizontális - Horizontal</i>	<i>Adminisztrációs költségek - Cost of administration, Collectibility</i>

3.23. A javasolt hatáselemzési mutatók komplex alkalmazásával elvégezhető bármely adótípus *közgazdasági és pénzügyi szemléletű vizsgálata*. A közgazdasági szemléletű vizsgálatot segíti az adó hatékonyságának és igazságosságának mérése. A pénzügyi szemléletű elemzés indikátorai pedig a korlátosság, az elaszticitás, a rugalmasság, az illékonyág, a megbízhatóság és az adóadminisztráció költségei.

3.24. A fenti elemzési szempontokon túl a helyi ingatlanadó politikák kialakításánál figyelembe kell venni azt is, hogy: 1. A nem helyi lakos ingatlantulajdonosok adóztatása a településen kívülre helyezi az adóteher egy részét; 2. A külső (külföldi) tőke kivonulhat a helyi gazdaságból túlzott mértékű adóteher esetén.

3.25. Ezek a feltételezések két komoly problémát erősíthetnek föl a települések közötti, illetve a településen belüli viszonyokban: 1. Az *adóexport* révén valamely közösség képes saját közösségi szolgáltatásainak költségeit részben a nem ott élőkre áthárítani; 2. A *települések között kialakuló adóverseny* ronthatja a helyi közszolgáltatások színvonalát. Mivel az adóverseny - a helyi beruházások vonzóvá tétele érdekében - adómentességek és adókedvezmények nyújtásán keresztül jön létre, ezért csökkenhet a településen képződő potenciális adóbevétel, amely így az alá a szint alá süllyedhet, ahol a szolgáltatások határhasznai megegyeznek a szolgáltatások határköltségeivel. Tehát adott szolgáltatások finanszírozási lehetőségei szűkülnek, nem elégségesek (Oates 1972). Természetesen egy ilyen helyzet kialakulása nem csupán a helyi költségvetési gazdálkodás és a helyi (ingatlan)adózás problémái miatt, hanem a település össz társadalmi-gazdasági helyzetéből és a külső gazdasági-szabályozási rendszer milyenségéből is következik.

### **Az ingatlan adóztatás gyakorlata**

#### *Az ingatlan adó, mint helyi adóbevétel*

3.26. Mindenek előtt az ingatlan adóztatás egészét szükséges elhelyezni az államháztartás, a közösségi pénzügyek rendszerében. A témával foglalkozó irodalomban a modern állam három funkciója kristályosodik ki: az *erőforrás allokáció*, a *jövedelmek újraelosztása*, valamint a *gazdasági stabilizáció* (Musgrave és Musgrave 1989).

3.27. Az erőforrás allokáció - a közösségi szféra tekintetében - a közösségi szolgáltatások biztosítását jelenti. Ez lehetséges mind a központi, mind a helyi kormányzatok által. Napjaink nemzetközi trendje, hogy a helyi kormányzatok szerepe erősödjék a települési egységekhez kötődő közszolgáltatások allokációjában. Ez a folyamat a közösségi szféra decentralizációs folyamatain keresztül mérhető (Bennett 1991).

3.28. A jövedelmek újraelosztásának alapcélja a jövedelmekben meglévő jelentős differenciák mérséklése pl. a szociális háló kiépítésén keresztül. Mivel a jövedelmi különbségek nem csak az egyes társadalmi rétegek, hanem az ország egyes térségei között is erős differenciákat mutatnak, ezért ezt a funkciót döntően a központi kormányzat látja el.

3.29. A gazdasági stabilizáció alapvetően az infláció és a munkanélküliség kezelésére irányul. Az előbbinek a kezelése - pl. az adott országon belüli egységes pénzrendszer miatt - egyértelműen a központi kormányzat feladata. A munkanélküliség kezelésében tapasztalható a helyi kormányzatok szerepvállalása is, de a jelentős területi különbségek miatt ez a feladat is döntően a központi kormányzathoz kötődik.

3.30. A jelzett funkciók ellátását az adórendszeren keresztül beszedett jövedelmekből biztosítják. Három adótípus vált meghatározóvá a modern állam finanszírozási rendszerében: a jövedelemadók, a forgalmi és fogyasztási adók, valamint a vagyoni típusú adók (Illés 1994a).

3.31. A jövedelemadók jelentős jövedelem újraelosztó funkcióval bírnak. Éppen ezért a jövedelemadók elsősorban központi forrásokként működnek. A forgalmi és fogyasztási adók nem egységes alkalmazása nagymértékben torzíthatná a helyi gazdaságok teljesítményét, ezért ez az adónem is rendszerint a központi kormányzat bevételeit gyarapítja.

3.32. A XVIII. sz. végétől kialakuló modern állam elsődleges bevételi forrását a vagyoni típusú adók, azon belül az ingatlan adók képezték. A gazdasági fejlődés egyfelől a jövedelmi viszonyokban kiugró változásokat eredményezett, másfelől a tömegtermeléssel csökkenő termékárak fölerősítették a fogyasztás szerepét (fogyasztói társadalom). Ezek a folyamatok a vagyoni adókról fokozatosan a jövedelmek és a fogyasztás adóztatására helyezték át a súlyt. Az ingatlan adók pedig döntően a helyi kormányzatok forrásává váltak (Illés 1994b).

3.33. Az ingatlan adó nem az egyetlen adónem a helyi önkormányzatok esetében sem. Sőt a fejlett országok között élesen elkülönülnek a *vagyonadóztató* és a *jövedelemadóztató országok*. Az előbbi csoportot elsősorban az angolszász országok (és a volt koronagyarmat országok), utóbbi csoportot pedig elsősorban a skandináv országok, valamint Németország és a vele határos egyes OECD országok alkotják (2. táblázat).

3.34. Az angolszász országokban - kivéve Írországot - a vagyonadók a helyi bevételek 30-40%-át biztosították a nyolcvanas évek közepén. A jövedelemadóztató országok csoportja tovább bontható a helyi adónak a nemzeti adórendszerben képviselt súlya alapján. Míg a skandináv csoport országaiban ez az arány 19-33% között mozog, addig a német csoportban a helyi adók súlya kevésbé jelentős, minden esetben 8% alatt van.

3.35. A harmadik csoportba azon országok sorolhatók (Ausztria, Spanyolország), amelyekben *kiegyensúlyozott* helyi adó rendszer működik. Vagyis rendszerükben nem dominál kizárólagosan egy adótípus. Ebben a csoportban a helyi jövedelem-, illetve fogyasztási típusú adók képviselnek hasonló nagyságrendet, de a vagyoni típusú adók részaránya is 10% körüli.

3.36. A jelenlegi hazai helyi adó rendszer egyik csoportra sem hasonlít. A vagyoni típusú adók súlya messze elmarad az angolszász országokétól, ugyanakkor a többi csoportét kétháromszorosan meghaladja. Az adó típusok közötti megoszlás további sajátossága, hogy a bemutatott példában egyedülállóan magas a fogyasztási és forgalmi típusú adók aránya. Magyarországon a helyi adók részesedése az összes helyi bevételben mindössze 3,1%, s ez - Írország kivételével - mélyen alatta van a fejlett országok jellemző arányainak.

2. táblázat A helyi adózás néhány OECD országban, 1986 (%)

Ország	Helyi adók		Helyi adók megoszlása <sup>a/</sup>		
	aránya az összes adó-bevételben	aránya a helyi jövedelmekben	Jövedelemadó	Fogyasztási adó	Vagyon
<u>Vagyonadóztatók:</u>					
Egyesült Államok	12,6	38,8	5,9	19,8	74,2
Kanada	9,3	37,0	0,0	2,0	98,0
Egyesült Királyság	10,4	30,9	0,0	0,0	100,0
Ausztrália	3,7	40,1	0,0	0,0	100,0
Írország <sup>b/</sup>	2,3	5,7	0,0	0,0	100,0
<u>Jövedelemadóztatók</u>					
- ebből: <i>Skandináv országok</i>					
Svédország	32,6	55,2	100,0	0,0	0,0
Dánia	28,3	44,0	93,6	0,1	6,3
Norvégia	18,8	49,8	90,2	0,5	6,5
- ebből: <i>más OECD országok</i>					
Luxemburg	7,0	43,1	87,9	3,0	7,6
Németország	7,7	34,9	85,8	0,8	13,5
Belgium	5,2	33,4	79,8	14,4	0,0
<u>Kiegyensúlyozott jövedelemszerkezetű országok:</u>					
Ausztria	13,2	66,5	44,3	37,7	8,7
Spanyolország	7,9	47,0	36,4	50,5	10,9
Magyarország <sup>c/</sup>	2,5	3,1	0,0	76,6	18,7

<sup>a/</sup> Az adatok összege nem adja ki a 100%-ot, ha az itt felsoroltaktól eltérő helyi adó is működik az adott országban.

<sup>b/</sup> Előzetes adat.

<sup>c/</sup> 1992. évi adat; *helyi fogyasztási és forgalmi típusú adó* = iparüzési adó + idegenforgalmi adó (eltöltött idő után); *helyi vagyoni típusú adó* = építményadó + telekadó + magánszemélyek kommunális adója + idegenforgalmi adó (üdülés célú ingatlan után); vállalkozók kommunális adóját (4,8%) nem tartalmazza a táblázat.

Forrás: Bird és Slack (1991) p. 86. 1. táblázat; A magyar adatok saját gyűjtés.

3.37. Az utóbbi évtizedekben a vagyonadók jelentőségének csökkenése érzékelhető az angolszász országokban. Az olajválság hatására meglóduló infláció időszakában az ingatlanárak az inflációt meghaladó mértékben nőttek az Egyesült Államokban. A jól képzett adóapparátus olyan mértékű adóbevételek elérésére volt képes ebben az időszakban, amely jelentősen meghaladta a városi költségvetések szükségleteit. Ez pedig ellentétes a helyi adózás filozófiájával, mely szerint az adónak "megfelelő" mértékű (elégséges) bevételt kell eredményeznie a helyi költségvetés számára (Musgrave és Musgrave 1989).



3.38. A költségvetési igényhez képest jelentkező többlet bevétel nem lehet célja a helyi adózásnak. E helyzetet fölismerve bontakozott ki Reagan kormányzóságának utolsó időszakában az ún. "Proposition 13" mozgalom Kalifornia államban. Ennek keretében jelentősen csökkentették a vagyoadó kulcsait. A mozgalom fokozatosan áttért a többi államra is a nyolcvanas évek elején.

3.39. Az Egyesült Királyságban a közel 400 éves hagyományra visszatekintő ún. "Rate Tax"-et törölte el a Thatcher kormányzat és vezette be helyette az ún. "Community Charge"-ot<sup>8</sup>. A régi rendszer az ingatlan bérleti díján alapult. Megszüntetését azzal indokolták, hogy az adóviselés terhe nem igazságos, mert egyfelől nincsen megfelelő kapcsolat a kivetett adó és az adófizetők fizetőképessége között; másfelől az eltérő típusú üzleti célú ingatlanokra alkalmazott differenciált adókulcsok alapján a különböző szektorok az arányostól eltérő terhet viseltek. További indokként szolgált, hogy a hagyományos rendszer napjainkra (hetvenes évek közepe) rugalmatlanná vált, nem volt képes követni sem a költségek, sem a jövedelmek növekedését (McCluskey 1991).

3.40. Az újonnan bevezetett adó egyfajta fejadó (Poll Tax), amelyet minden egyes háztartásra kivetettek. Az új rendszer azonban mindössze három évet volt hatályban. 1993-tól visszatértek az ingatlanvagyonra kivetett adózásra az Egyesült Királyságban. Ennek háttérében az húzódott meg, hogy míg a megszüntetett hagyományos "Rate Tax" beszédesi rátája meghaladta a 98%-ot, addig az új adónál a begyűjtés hatékonysága még a 80%-ot sem érte el (Doherty 1993).

3.41. Egy lényeges különbség van a régi "Rate Tax" és az 1993-tól bevezetett ún. "Council Tax" között. Míg a hagyományos ingatlan adó rendszer a bérleti díjon alapult, addig az új, az ingatlan forgalmi értékén. Ez a váltás beleillik abba a folyamatba, amely a világon tapasztalható az ingatlanadók tekintetében. A bérleti díjon alapuló adórendszerről a forgalmi értéken alapuló adózásra való áttérés alapjául valószínűleg a fejlett országokban az elmúlt évtizedben elindult lakásprivatizációs folyamatok szolgálnak.

3.42. A fenti példák ellenére az ingatlan alapú adók, kézzelfoghatóságuk, számba vehetőségük, beszédhetőségük miatt még hosszabb ideig a helyi kormányzatok bevétele marad. Napjainkra, úgy tűnik - egy meglehetősen szűrt (2-10%) közötti szinten - stabilizálódik a vagyoni típusú adók szerepe a helyi költségvetésekben (Illés 1994a). Ez a viszonylag alacsony szint is jelentősen meghaladja a jelenlegi hazai 0,5% körüli arányt.

---

<sup>8</sup> A "Rate Tax"-et 1601-ben vezették be Angliában és Walesben. Ennek a tradicionális adónak az eltörlését és annak - a köznyelv által fejadónak elkeresztelt - "Community Charge"-al történő fölváltását mintegy másfél évtizedes előkészítő munka előzte meg. Az ún. Layfield bizottság a hetvenes évek elején kapott megbízást a rating rendszer áttekintésére. A bizottság 1976-ban tette közzé a hagyományos rendszert bíráló jelentését. Öt évvel később újraértékelték a helyzetet és alternatív javaslatokat is előterjesztettek. A rating rendszer fölváltását helyi jövedelemadó, helyi fogyasztási adó vagy fejadó bevezetésével kívánták fölváltani. Végül 1988-ban döntöttek a fejadó mellett és 1990. április 1-én megszüntették a rating rendszert és egyidejűleg bevezették a "Community Charge"-ot (McCluskey 1991).

3.43. Számos érv sorakoztatható föl amellelt, hogy miért megfelelő adónem az ingatlan adó a helyi kormányzatok számára:

- minden önkormányzat területén található adóztatható ingatlan vagyontárgy, ezért az ingatlanra kivetett adó egyaránt megfelelő forrása lehet kisebb és nagyobb önkormányzatoknak;
- a helyi szolgáltatások színvonala megjelenik az ingatlan értékében, ezért jó alap a helyi közszolgáltatások finanszírozására;
- könnyen földéríthető, ezért nehéz kibújni az adózás alól;
- az ingatlanadó, mint helyi adó felhasználása könnyen számon kérhető;
- a helyi adóapparátus a helyi érdekeltég miatt motiváltabb lehet az adó begyűjtésében, mintha központilag kezelnék ezt az adót;
- a mentességek a helyi körülményekhez igazíthatók.

3.44. Természetesen számos ellenérv is fősorakoztatható az ingatlan adó, mint helyi adóval vagy mint helyi adóigazgatású adóval szemben:

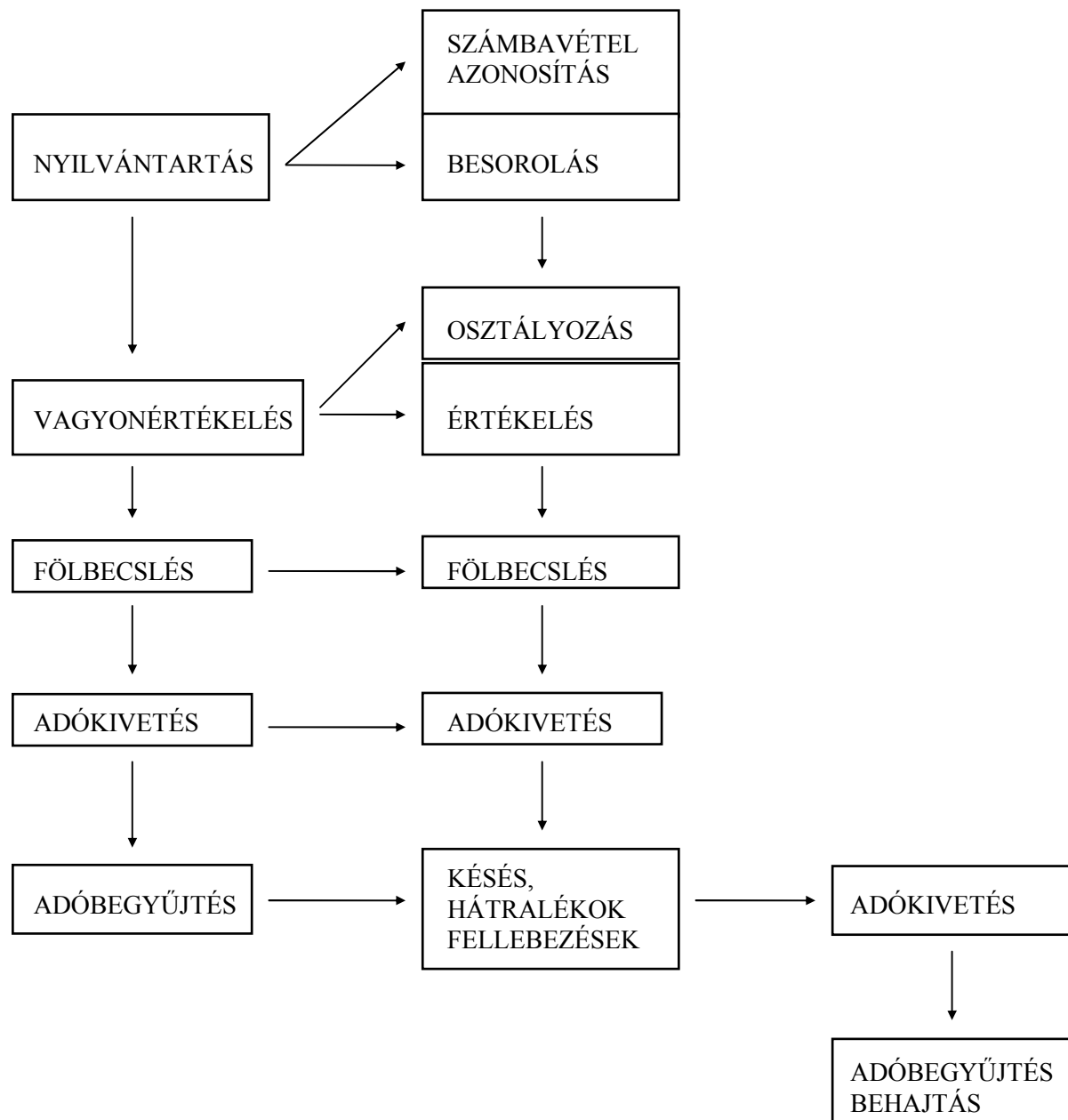
- viszonylag drága adóforma;
- problémás lehet a helyi adóapparátus fölkészültsége (pl. ingatlan értékelés);
- a széles körű kedvezmények vagy túl magas kulcsok alacsony adókapacitást vagy gyenge begyűjtési hatékonyságot eredményezhetnek;
- korrupció lehetősége;
- az adókulcs meghatározása és változtatása érzékeny a helyi politikára.

3.45. Összességében a vagyonadók (ingatlan adók), nemzetközi viszonylatban hosszú távon is biztos elemei lesznek a helyi önkormányzatok finanszírozási rendszerének. A hazai önkormányzati rendszerben a vagyoni típusú adók jelentősége messze elmarad a fejlett országok átlagától. A kívánt decentralizációs folyamatok hatékony megvalósítása érdekében szükséges lenne egy olyan feltételrendszer kialakítása, amely lehetővé teszi, hogy a vagyoni típusú adók a jelenleginél jelentősebb szerephez jussanak Magyarországon.

#### *Az ingatlan adóztatás folyamata és az adóhatóság*

3.46. Az ingatlan adóztatás bonyolult folyamatnak tűnik. Ahhoz, hogy egy ilyen rendszer fejlesztése megvalósítható legyen - a korábban tárgyalt hatáselemzési szempontokon túl - elengedhetetlen az adóztatási folyamat és az adóztatás szervezetrendszerének aprólékos ismerete. A folyamatban és a szervezetben meglévő problémák oldása vezethet hatékonyabb, méltányosabb, rugalmasabb stb. adórendszerhez. Az ingatlanadóztatás klasszikus tevékenység sorozata a következő feladatokból áll (3. ábra): 1) Nyilvántartás (*Discovery*); 2) Vagyonértékelés (*Valuation*); 3) Fölbecslés (*Assessment*); 4) Adókivetés (*Billing*); 5) Adóbegyűjtés (*Collecting*) (Dillinger, 1991).

## 3. ábra Az értéken alapuló ingatlanadóztatás folyamata



Szerkesztette: Lados M.

3.47. Nyilvántartás. Az adóapparátussal szemben támasztott elsőszámú követelmény, hogy fölmérje az adóztatható ingatlanvagyonot. Ez a folyamat két részre bontható. Az első lépésben szükséges valamennyi potenciális adótárgy lehető legszélesebb körű *számba vétele, a potenciális adóegységek azonosítása (identification)*. Természetesen ez lista sohasem lesz tökéletes, bizonyos ingatlanok kimaradhatnak tévedés, pontatlanság, korrupció vagy más tényezők miatt. A második lépés a törvény és a helyi adórendelet alapján adóztatható adótárgyak *nyilvántartásának* elkészítése (*registration*).

3.48. A fenti folyamat megvalósításához rendszerint kétféle eljárási módszert alkalmaznak. Az egyik az *önbevallás* módszere. Ebben az esetben az adóalanyok biztosítják a szükséges adatokat az adóhatóság részére, egy erre a célra kialakított adóív, bevallási ív kitöltésével. Ez egy viszonylag olcsó fölmérési forma. Ugyanakkor az eltitkolás lehetősége miatt nem biztos, hogy pontos adatokat kap az adóhatóság.

3.49. A másik módszer a *vagyonleltár* készítése. Ebben az esetben az adóhatóság a helyszínen jut hozzá a szükséges információkhoz. Ez lehetővé teszi az adóhatóság számára, hogy valamennyi ingatlant számba vegye az adózásnál alkalmazott módszernek (egység vagy érték alapú adózás) megfelelően. A fentiekből kitűnik, hogy egy jó vagyonadóztatási rendszer alapja egy teljes körű és jól karbantartott ingatlanadatszter kialakítása (Dillinger 1991).

3.50. Előfordulhat a két módszer kombinálása, valamint bizonyos ellenőrzési módszerek beépítése a folyamatba. Rotterdamban például időszakonként légi felvételeket készítenek a várossal, amelyekről érzékelhető két időszak közötti változás. Egy csoport pedig rendszeresen járja a várost, megfigyelve a folyó építkezéseket.

3.51. A gyakorlatban bizonyos adótárgyak rendszerint mentesülnek az adózás alól. Ezt a mentességet szinte mindenhol élvezik a vallási és a karitatív szervezetek ingatlanai. Ugyanez érvényes, - s ez helyenként az alkotmányban is benne foglaltatik - a központi kormányzat tulajdonában lévő ingatlanokra. Sok esetben a kormány fizet valamit az adóhatóságnak az adó helyett, de általában még nincs egy kielégítő eljárás kidolgozva ennek az esetben a kezelésére (Buchanan és Flowers 1975).

3.52. Vagyonértékelés. Ez az akció is két részre bontható. Az első lépés az *osztályozás (classification)*, amelyben a vagyonértékelők csoportosítják az ingatlanokat, pl. elkülönítik a lakás- és nem lakás célú ingatlanokat. További alcsoportokat is képezhetnek például a tevékenységek, a használat típusa alapján: ipari ingatlan, üzlethelyiség, garázs, üres telek stb. Ennek a csoportosításnak különböző okai lehetnek. Például alkalmazhatják a mentességek kialakításánál, vagy ez egyes alcsoportokra eltérő kulcsot állapíthatnak meg. A második lépésben történik a vagyon értékelése, amelynek a bázisa lehet a bérleti díj, a forgalmi érték vagy a *helyzeti/fekvési érték (site value)*.

3.53. A gyakorlatban az értékelési típusok közötti választást általában a rendelkezésre álló információk, a hagyományok valamint a tulajdonosi vagy a bérleti rendszer elterjedtségének súlya határozza meg. Az értékbecslés három információforrásra alapozhat: *összevethető értékesítési árak, jövedelemtermelés és kivitelezési költségek*.

3.54. A vételár összehasonlító módszer az ingatlant más hasonló, az utóbbi időben értékesített ingatlan aktuális piaci árához hasonlítja. Ha hasonló jellemzőjű ingatlan egységek gyakran

kerülnek értékesítésre, akkor jó alap van e módszer alkalmazására. A becsült érték a fizikai jellemzők eltéréseinek, az ingatlan használatának és az adásvétel és a becslés időpontja közt eltelt időnek figyelembe vételével számítható.

3.55. A bérleti díjon alapuló módszer a gyakran bérbe adott ingatlanokra alkalmazható, ilyenek a bérlakások és az irodák. Alternatívaként a bérleti díj tőkésítésével a tőkeérték is származtatható, ilyenkor a bérleti díjat úgy kezelik, mint egy adott tőke piaci megtérülési ráta melletti hozamát. Ezen egyszerű módszer módosítható olyan tényezők számításba vételével, mint a kockázat és az alternatív befektetési lehetőségek hozama.

3.56. Egy másik lehetőség a tőkeértéknek a telkek piaci értékéből és az épület kivitelezési költségéből történő számítása. Az ingatlan műszaki jellemzői összhangban e módszer egy hasonló épület létrehozásához szükséges költségeken alapul. Ezen helyettesítési értékbecslés kerül aztán módosításra a kor miatti értékcsökkentéssel. Ez kifejezi a fizikai, funkcionális változásokat és a telekár elem is tükrözi a gazdasági vagy természeti környezet átalakítását. (Davey és Péteri 1995)

3.57. Napjainkban legáltalánosabbnak a forgalmi értéken alapuló értékelés tekinthető. A forgalmi érték rendszerint a tranzakció során az eladó által elvárt, illetve a vevő által preferált ár között van. A gyakorlatban - technikai (eljárási metodika), valamint adópolitikai okokból - a becsült értékek és forgalmi értékek között eltérések tapasztalhatók mind az azonos ingatlancsoportokon belül, mind az ingatlan csoportok között, mind az önkormányzatok között.

3.58. Fölbecslés. Ez a fázis az ingatlan adóztatását szolgáló speciális (adminisztratív, jogi) értékelés. Egy *fölbecslési arány (assessment ratio)* vagy korrekciós tényező meghatározásával és alkalmazásával kapjuk meg az adóköteles ingatlan "végső" adóalapját. Ezt a számított (fölbecsült) ingatlanértéket a nominális adókulccsal megszorozva kapjuk meg az ingatlan után fizetendő adót. A szükséges bevétellel összhangban egy alacsonyabb fölbecslési arány alkalmazása azt jelenti, hogy az elérendő bevétel érdekében megfelelően magas nominális kulcsot kell alkalmazni. Napjainkban az Egyesült Államokban a fölbecslési arány önkormányzatonként eltérő, de az egyes önkormányzatok az ingatlancsoportokra, illetve a települési zónákra is eltérő fölbecslési arányokat alkalmaznak. Ez csorbíthatja a méltányosság elvét (Musgrave és Musgrave 1989).

3.59. A forgalmi érték becslése problémákat is eredményezhet. Ahol az ingatlan a közelmúltban gazdát cserélt, ott a forgalmi érték viszonylag könnyen meghatározható. Ahol viszont az ingatlan évek óta nem volt adás-vétel tárgya, különösen ha az ingatlan sajátos (egyedi) jellemzőkkel rendelkezik, a forgalmi érték meghatározása bonyolult feladat. Problémás az is, ha az ingatlanárak gyorsan változnak.

3.60. A probléma kezelése szempontjából fölvetődik az évenkénti fölbecslés lehetősége. Ez azonban túlságosan drága ahhoz, hogy gyakorlattá váljék. Így az ilyen gyorsan változó esetekben a becslt/korrigált forgalmi érték folyamatosan időszerűtlen. Ezáltal a becslt/korrigált forgalmi érték a legjobb esetben is csupán durva becslése az ingatlan tényleges piaci értékének és ennél fogva sebezhető, s így alapot szolgáltatathat a fellebbezésekhez.

3.61. Gyakorlati megoldást kínálhat a tömeges értékbecslés (*C. keret*). Jellemzően a helyi önkormányzatnak nagyszámú, de hasonló jellegű ingatlant kell becslnie. A korábbiakban ismertetett három értékelési módszer bármelyike - értékesítések összehasonlítása, jövedelemtermelő képesség, kivitelezési költség - alkalmazható mintaként választott ingatlanok alapértékének meghatározásához. Az alapmódszerek bármelyikének felhasználásával végezhető a tömeges becslés, a minta rögzített jellemzői - kor, méret, felhasználás, anyagok, fűtési rendszer stb. alapján végezve az összehasonlítást. Statisztikai módszerek segítenek a rendszer megbízhatóságának folyamatos növelésében, különösen a relatív érték meghatározásában, ha az abszolút érték nincsen definiálva.

### *C. keret*      **Tömeges értékbecslés az Egyesült Királyságban és az USA-ban**

#### Egyesült Királyság

Az UK-ban a fejadóról ("*Community Charge*") az ingatlan alapú tanácsai adóra ("*Council Tax*") való gyors áttérés miatt a tömeges értékbecslés módszerét használták 1992-ben. Az alkalmazott rendszerben a lakóingatlanokat a törvény által meghatározott nyolc értéksáv valamelyikébe sorolják. A törvény ezen sávokon belül az adóteher mértékét is meghatározza. Például a legmagasabb sávban a tanácsai adó kétszerese kell legyen az átlagos - négyes számú - sáv adójának. A tényleges kulcsok (abszolút számokban) a helyhatóságok szabályozási körébe tartoznak.

Ilyen módon elkerülhető a bonyolult értékelési eljárás, mivel a sávok szélesek, az alsó érték 20%-ától 100%-ig terjednek. Noha az értékelő irodák országos szervezettségűek és kifinomultabb értékelésre is képesek, ezt a rendszert azért vezették be, mert az adórendszer béli váltásra egy év állt csupán rendelkezésre. Másoldalról, a helyhatóságok bevételi politikáját is kontrollálja a különböző sávok közötti rögzített arány.

#### USA

Az Egyesült Államokban is az ingatlanadó a helyi kormányzatok legfőbb adóbevételi forrása. Itt az értékbecslési technika a nagyszámú lakóegység hasonlóságán alapul. Egyedileg értékelt egységek értékbecsléséből származó számítógépes tömeges értékelési modellt alkalmaznak, amely bármilyen módszer alapján történhet, amennyiben az adatok rendelkezésre állnak (összevethető eladások, kivitelezési költségek, jövedelemtermelés tőkésítése). Egy regressziós analízis felhasználásával az ingatlan értéke kifejezhető néhány egyszerűen mérhető naturális mutató (méret, szobák száma, kor, építőanyag stb.) függvényeként. A modell együtthatóit a kezdeti adatgyűjtés során kiszámítják, amikor az önkormányzat teljes területe felmérésre kerül. Az ezt követő években az egyes ingatlan értékeléseket a folyó eladásokból származó információk szerint módosítják.

Forrás: Davey és Péteri (1995)

3.62. Egy tömeges értébecslésre alkalmas rendszer az egyes egységekről különböző információkat alkalmaz. Az egyes ingatlanokra részletes adatlap alakul ki (ha az lehetséges, akkor elkülönítve az épület értékét a telek értékétől). Ezen adatok egy átfogó helyi felméréssel gyűjtik össze, ami az egyes egységeket részletes technikai jellemzőkkel (kor, típus, felhasználás, anyag, fűtési rendszer stb.) határozza meg. A becserék kiszámítása a minta értékelés során kidolgozott együtthatók alkalmazásával történik.

3.63. Ezen értékeléseket kiegészíti az értékelési adatok folyamatos figyelemmel kísérése. Ebből származtatható egy arányszám, ami megmutatja, hogy miként viszonyul az induló érték az eladott ingatlanok aktuális értékéhez. Ezen arányszám felhasználásával javítható az egyes ingatlanokból álló állomány értékadata. Az egységek nagy száma lehetővé teszi az értébecslő rendszer megbízhatóságának növelését és segít a különböző ingatlanok közötti relatív különbségek meghatározásában.

3.64. Adókiivetés és -begyűjtés. Ez az adóztatási fázis meglehetősen drága lehet, ha viszonylag magas az adóköteles ingatlanok száma, ugyanakkor az adóalanyok adófizetési hajlandósága alacsony. A késedelmes befizetés, az újból kiküldendő fizetési meghagyások növelik a beszedés költségeit. Az adóra, adóalapra vonatkozó fellebbezésekkel kapcsolatos eljárások tovább drágíthatják az adóztatást, illetve gyengíthetik a beszedés hatékonyságát.

3.65. A potenciális adójövedelem csak egy tökéletesen működő adóztatási folyamatban valósulhat meg. A fentiekben leírt adóztatási folyamat egyes fázisainak mindegyike tartalmazhat veszteségeket a potenciális adójövedelemhez képest. Az adóbevételi kiesések kiszámításának módszere a(z adó)veszteség felmérés (*loss survey*), amelyet az *D. keret* példája szemléltet.

#### *D. keret*      **Vagyonadó veszteség felmérése - Bangladesh**

<b>Adóztatás folyamata</b>	<b>Veszteség az egyes fázisokban (%)</b>	<b>A tényleges adóbevétel (\$)</b>	<b>Adóbevétel vesztesége (\$)</b>	<b>Tényleges veszteség (%)</b>
Várt adóbevétel	-	1000	-	-
Számbavétel	20	800	200	20,0
Nyilvántartás	2	784	16	1,6
Osztályozás	6	737	47	4,7
Vagyonértékelés	30	516	221	22,1
Fölbecslés	20	413	103	10,3
Adókiivetés	5	392	21	2,1
Adóbegyűjtés	15	333	59	5,9
<b>Összesen</b>	-	<b>333</b>	<b>667</b>	<b>66,7</b>

Forrás: Rodell (1992)

3.66. Az adóztatás egyes fázisainak megvalósítása során számos szervezeti megoldás használatos. Például a vagyonértékelés és a korrigált vagyonérték meghatározása (fölbecslés) lehet a központi, de lehet a helyi adóhatóság feladata is. Az adóbehajtás is telepíthető mindkét hatósági kormányzati szinthez. A magánszervezetek szintén szerepet játszhatnak az adóztatás egyes lépéseiben.

3.67. A vagyonértékelés és az adóbegyűjtés egy szervezeti tipológiáját mutatja az 4. ábra. A gyakorlat azt bizonyítja, hogy egyik szervezeti megoldás sem garancia önmagában a sikeres működésre, de egyik sincs eleve kudarcra ítélve. Megfelelő körülmények között elvileg mind a négy lehetséges forma működőképes. A központi és a helyi adóapparátus közötti választás a közömbösség (*indifference*) és a hozzá nem értés (*incompetence*) kiegyensúlyozásával jellemezhető. Mivel a központi adóhatóság nem részesedik az ingatlan adóból - hiszen azt helyi adóként definiálták -, ez az adótípus alacsonyabb prioritást kap akkor, ha annak kezelését a központi adóapparátusra bízzák. Ugyanakkor a helyi adóapparátusok képzett szakemberek hiányában nehezen képesek megoldani az ingatlan adóztatás egyes, bonyolultabb fázisait, mint pl. a vagyonértékelés.

4. ábra **Egyes adóigazgatási feladatok megosztási lehetőségei**

		<u>Központi kormányzat</u>	<u>Helyi önkormányzat</u>
É	R		
T	E		
K	E		
L	L		
É	S		
S	S		
Ü	L		
L	H		
É	e	<i>Egyesült Királyság</i>	<i>Egyesült Államok</i>
S	l		
	y	<i>Németország</i>	
	i		
		<i>Franciaország</i>	<i>Hollandia</i>
		<i>Svédország</i>	

Forrás: Dillinger (1991) 30. o.



3.68. Az említett két tevékenység esetében eltérő lehet a közömbösség és a hozzá nem értés megítélése. A vagyonértékelés technikailag sokkal bonyolultabb feladat, amely bizonyos fokú körültekintést is igényel. A vagyonértékelés során a központi apparátus hozzáértését annak lehetséges közömbösségének kockázatával együtt kell egybevetni. A begyűjtést, annak az adóbevételekre gyakorolt közvetlen hatása miatt, megfelelőbb a helyi apparátusra bízni. A fentiek egy megosztott adóadminisztráció mellett érvelnek, amelyben a központi kormányzat felelőssége a vagyonértékelés és a helyi önkormányzat végzi az adó begyűjtését, ahogy az Németország és az Egyesült Királyság gyakorlatában tapasztalható (Dillinger 1991).

### *Ingatlanadóztatás gyakorlatának tapasztalatai Hollandiában*

3.69. A vagyonadózás (ingatlan adózás) nemzetközi tapasztalatai azt mutatják, hogy ez az adónem hosszú időtávot tekintve jelen van és jelen lesz az adózási rendszerekben. Jellemzően helyi adóbevételei forrás, amely különböző jelentőséggel bír az egyes ország csoportok helyi önkormányzatainak bevételi szerkezetében. Az ingatlan alapú adóknak a helyi költségvetésben képviselt aránya Magyarországon nagymértékben alatta marad a nemzetközi átlagnak. Az EU tagjává válás folyamatában hangsúlyozott szerepet kap a gazdaság törvényi szabályozásának hozzáigazítása az EU normákhoz. Ez a harmonizációs törekvés jellemző az államháztartás, illetve az önkormányzati finanszírozás tekintetében is (autonómia biztosítása). Éppen ezért lényeges, mert jelentős tartalék mutatkozik az ingatlan adók alkalmazása, annak fejlesztése, erősítése területén.

3.70. Hogy mi legyen a fejlesztés iránya, azt egyrészt mutatják a nemzetközi trendek. Nevezetesen, a legutóbbi időszakban számos országban tértek át az alapterületen, illetve a bérleti díjon alapuló adózásról az ingatlan forgalmi értékén alapuló adózásra. Az ilyen típusú váltásnak az igénye, szándéka a hazai önkormányzatok körében is tapasztalható. A forgalmi értéken alapuló adózás bevezethetőségének azonban számos technikai, humán és szervezeti rendszerbéli feltétele van, amelyek kialakítása időigényes folyamat. Éppen ezért lehet hasznos egy olyan átmeneti módszer adaptálása, amelyet az elmúlt két évtized holland gyakorlata kínál számunkra.

3.71. Hollandiában a helyi adó bevezetésének önkéntessége következtében, az 1970-ben megreformált ingatlan adónak a tényleges alkalmazása valamennyi önkormányzatnál közel egy évtizedet vett igénybe. Szintén hosszabb, közel két évtizedes időszak alatt tért át valamennyi helyi önkormányzat az alapterületen alapuló adóztatásról az értéken alapulóra. Éppen

ezért a kilencvenes évek elején a holland törvénykezés már az adóalap választásának egységesítését tervezte, az ingatlan forgalmi értékén alapuló adóztatás javára.

3.72. Ugyanakkor az ingatlan alapterületét, mint adóalapot is igyekeztek "piacosítani", vagyis az ingatlan forgalmi értékét befolyásoló tényezőkkel korrigálták az adóköteles alapterületet. Az ingatlan fekvése, használata és minősége által meghatározott szorzószámok segítségével az adóalap fölfelé vagy lefelé eltért, vagy változatlan maradt a tényleges alapterülethez képest. Ezáltal az adóalap valamelyest tükrözte az ingatlan forgalmi értékében meglévő különbségeket is. Ez a módszer tehát egyfajta közelítés az ingatlan piaci értéke, de legalábbis piaci megítélése felé, ezért egyfajta átmenetet jelenthet a tisztán alapterületen, illetve a tisztán értéken alapuló ingatlan adóztatás között. Figyelembe kell azonban venni az alkalmazás során azt is, hogy az alkalmazott területi besorolások, korrekciós tényezők jelentős fellebbezési hullámot indíthatnak el, ha az adó kivetéses adó. Ezért komoly szerepet kell kapnia az értékelés jogi biztosítékai kidolgozásának, biztosításának.

3.73. A holland példa, viszonylagos bonyolultsága ellenére alkalmazhatónak látszik a hazai környezetben. A tradíciók, az értéken alapuló adózáshoz hiányzó technikai és humán feltételek, a képlékeny állapotban lévő ingatlanpiac a naturális mutatón alapuló ingatlan adózás bevezetésének kedvezett Magyarországon. Ezért ritka példa (pl. Nyíregyháza) ma még az értéken alapuló ingatlan adózás a hazai települési önkormányzatok körében. Ugyanakkor az ingatlan adózást alkalmazó önkormányzatok jelentős része érzi a szükségét az adóalap váltásának. Az ezt biztosító feltételek kialakítása időt igényel (talán ez lehet lényegesen rövidebb is, mint Hollandiában volt). Addig is, átmeneti lehetőségként érdemes megfontolni a hollandhoz hasonló korrekciós rendszer bevezetését.

3.74. Lényeges eleme a holland ingatlan adózási rendszernek az is, hogy egységesen kezeli az önkormányzat területén lévő ingatlant, nem határolja el a belterületen, illetve a külterületen fekvő ingatlant. Igaz, a mezőgazdasági hasznosítású földterületeket és az ilyen célú építmények többségét mentesíti az adó hatálya alól.

3.75. A holland rendszer megfontolandó eleme az értéken alapuló ingatlan adózás tekintetében, hogy eltérő értékelési szabályokat alkalmaznak a forgalomképes, illetve a forgalomképtelen ingatlanokra. Az utóbbi esetében ez a szabály egyik oldalról kedvezőtlenül érinti a potenciális adóalapot (alacsonyabb a becsült forgalmi érték), más oldalról viszont az ebbe a körbe tartozó ingatlanok egy része, mint (ön)kormányzati tulajdonú ingatlan, mentes az adózás alól.

3.76. A forgalmi értéken alapuló adózás kulcstényezője az ingatlan értékelése és annak gyakorisága. A holland szabályozás nem ír elő kötelező értékelési módszereket, ez különbözik a

nemzetközi gyakorlattól, ahol az ingatlanbecslési eljárásokat törvényben rögzítik. Ez abban az esetben nem szerencsés, amikor az ingatlan értékelését végző szervezet szabadon megválasztható (helyi apparátus, önkormányzati értékelő társaság, kormányzati szervezet, magáncég). Az értékelés gyakoriságának, annak költségessége miatt, van egy optimális időintervalluma. Ez három-öt év, s ebben nincs eltérés a nemzetközi gyakorlattól.

3.77. Összességében a holland ingatlanvagyon adózási rendszer hatékonysága - költségvetési szempontból - azon mérhető le, hogy a nyolcvanas évtizedben 3%-ról 5%-ra emelkedett az ingatlan adó bevételek aránya a helyi költségvetésekben. Ez az arányváltozás részben az értéken alapuló adózást növekvő számban választó önkormányzatok hatékonyabb adóbevételeiből származhat. Magyarországon egy hasonló arány elérése 15-szörös emelkedést jelentene. Ez azonban már nem lehetséges sem csupán az alapterületen alapuló adózás holland típusú "piacosításával", sem csupán az értéken alapuló ingatlan adózásra való áttéréssel. A fentiek alapján tehát, ha az ingatlan adók súlyának a jelenlegihez képest számottevő - pl. a jelenlegi 0,2%-ról 2-5%-ra - növelése tényleges célként fogalmazódik meg (pl. az államháztartási reform téziseiben), akkor az csak a központi és helyi adók közötti arányok átrendezésével lehetséges.

3.78. Ennek a fejezetnek az első része az adóelmélet által biztosított elemzési eszközök kulcs elemeit mutatta be, amelyek bármely adórendszer értékelésekor megfelelően alkalmazhatók. A gazdasági hatékonyság vizsgálata egyaránt kiterjed a helyi gazdaságra, illetve a helyi költségvetésre gyakorolt hatásokra. Az adórendszer igazságosságának elemzése az adófizetők közötti tehermegosztás méltányosságát vizsgálja. Erre a két alapindikátorra támaszkodva épülnek az adózás elvei (hasznossági elv, fizetőképesség elve) és az adórendszer közgazdasági szemléletű elemzése. A következő két fejezet a hazai helyi adó rendszer értékelése során igyekszik alkalmazni a bemutatott elemzési apparátust.

3.79. A fejezet második része mintákat és példákat nyújtott a helyi ingatlanvagyon adóztatás gyakorlatának nemzetközi gyakorlatáról. Az adóztatás folyamatának teljes átvilágítása, a helyi adóapparátus felelőssége hangsúlyozott, mivel az adóztatás minden egyes fázisában előfordulhat adóbevétel kiesést, elmaradást okozó tényező. A gyenge, képzetlen adóapparátus pedig alacsony adóbegyűjtési hatékonyságot eredményezhet.

3.80. A fejezet záró szakasza egy lehetséges példát mutatott be egy olyan egység alapú ingatlan adóztatásra, amely különböző szorzószámokkal megpróbálja szimulálni az ingatlan piaci értékét. Ez a rendszer átmenetet képezhet a tiszta érték bázisú ingatlan adóztatáshoz, ugyanakkor alapul szolgálhat egy tömeges becslésen alapuló ingatlanértékelés számítógépes földolgozásához.

#### **IV. A hazai helyi adó rendszer**

4.1. Az előző fejezetben bemutatott adóelméleti megközelítések, valamint a fejlett országok ingatlanadóztatási gyakorlatának és tapasztalatainak bemutatása segítségével fölépíthető egy bármely adórendszer elemzésére alkalmas eszkörendszer. Ennek az elemzési apparátusnak az alkalmazásával igyekszem értékelni a megreformált hazai helyi adó rendszert.

4.2. A fejezet első blokkja elhelyezi a helyi adózást a nemzeti adózás rendszerében. A következő rész röviden bemutatja a helyi adó törvény elveit és jellemzőit. Különös figyelmet kapnak az ingatlanadók és az azzal kapcsolatos lehetséges stratégiák ebben a blokkban.

#### **Helyi adók a nemzeti adórendszerben**

4.3. 1988-tól Magyarország a fejlett országok standard-jához igazította az adózási rendszerét. Ennek a rendszernek az alappillérei a *direkt jövedelemadók* (SZJA, TÁNYA), az *indirekt forgalmi és fogyasztási adók* (ÁFA, fogyasztási adó), a *kötelező társadalombiztosítás* (TB) és a vám illetékek. Ezeken az adókon kívül számos kisebb jelentőségű adónem létezik a hazai adórendszerben: munkavállalói járulék, játékadó, vagyonátruházási illeték (ingatlan, ajándékozás, örökösödés stb.).

4.4. A megreformált helyi adókat 1991-től vezették be ebbe a rendszerbe. Az új típusú helyi adó súlya a GDP-hez viszonyítva az 1991. évi 0,18%-ról az ötszörösére emelkedett 1993-ra. Ez az aránynövekedés azonban egyrészt - az alkalmazás önkéntessége és fokozatos elterjedése következtében - nagyjából megegyezik az új rendszert bevezető önkormányzatok számának - az 1991. évi 308-ról az 1995. évi több mint 1600-ra történő - növekedésével. Másrészt a helyi adók tényleges súlya a GDP-hez és a többi főbb hazai adónemhez viszonyítva még rendkívül csekély (*E. keret*)

4.5. A táblázat jól érzékelteti, hogy az 1991-től bevezetett új helyi adóknak meglehetősen szűk a mozgástere a nemzeti adórendszer egészét tekintve. A vállalkozások kemény terheket kénytelenek viselni a kötelező TB (a bérköltség 44%-a) és a TÁNYA (a nyereség 38%-a) miatt<sup>9</sup>. Az ÁFA általános kulcsa 25%, de a kedvezményes - a közszolgáltatásokra és az egyéb

---

<sup>9</sup> Ezen a helyzeten nem változtat túlságosan sokat a TB kulcsának 1996-tól tervezett 4%-os csökkentése, mivel annak egy része a bért fogja közvetlenül terhelni a nyugdíjjárulék, illetve a munkavállalói járulék kulcsának megemelésével. A TÁNYA kulcs bizonyos feltételek teljesülése esetén 18%.

alapellátásra vonatkozó - kulcs is 12%. Ez az adó a végső fölhasználót terheli, legyen az vállalkozás vagy magánszemély.

#### E. keret A nemzeti adórendszer főbb elemei (1992)

Adótípus	Ki fizeti az adót?	Mekkora az adókulcs?	Adójövedelem (Ft, milliárd)	Aránya a GDP-ben (%)
Társadalombiztosítás	V M	44% 10%	438,8	17,3
Indirekt forgalmi és fogyasztási adók:				
- ÁFA	V;M	12% <sup>2</sup> ;25% <sup>1</sup>	175,7	6,3
- Fogyasztási adó	V;M	egyedi	166,7	6,0
Direkt jövedelemadók:				
- SZJA	M	0-44% <sup>3</sup>	142,7	5,1
- TÁNYA	V	38% <sup>4</sup>	64,1	2,3
Vámok	V;M	egyedi	46,7	1,7
Helyi adók <sup>5</sup>	V;M	- <sup>6</sup>	27,1	0,8

<sup>1</sup> 1993. január 1-től

<sup>2</sup> 1995. január 1-től

<sup>3</sup> Progresszív adó

<sup>4</sup> 1994. január 1-től

<sup>5</sup> 1993. évi adat

<sup>6</sup> Lásd a B. keretben

V = vállalkozók

M = magánszemélyek

*Forrás:* Baló és Lipovecz szerk. (1993) alapján

4.6. A magánszemélyek főbb terhei a progresszív jövedelemadó és az együttesen 10%-os egészségügyi- és nyugdíjjárulék. Napjainkra az egyéni adófizetők több mint 40%-a esetében a jövedelem egy része az adótábla magasabb kulcsaival (legalább 35%-kal) adózik. A fentiek következtében *a jelenlegi rendszer keretei között mind a vállalkozások, mind a magánszemélyek esetében rendkívül korlátozottnak tűnik a helyi adók mozgástere.*

#### Az 1990. évi C. A helyi adóról szóló törvény alapelvei<sup>10</sup>

4.7. Vajon a helyi adók teljesen új elemei a helyi közigazgatás pénzügyeinek Magyarországon? A válasz nem. A ma alkalmazott helyi adók némelyikének a gyökere még a múlt század közepéig nyúlik vissza (Tóth 1977). Például a modern telekadót és házadót 1850-ben vezette be a Habsburg adminisztráció Magyarországon. Bizonyos módosításokkal ezek az adók mű-

<sup>10</sup> Az 1991. évi törvényt módosította az 1991. évi XXIV. tv. és az 1992. évi LXXVI. tv.

ködtek a két világháború időszakáig (Illés 1994a). A II. világháború után az új politikai rendszer megtartotta ezeket az adókat, de tartalmát, szándékait módosította (pl. vagyonszerzés gátlása). Összességében a jelenlegi helyi adók, az iparüzési adó kivételével, korábbi helyi adó típusok és díjak újraszabályozásaként is fölfoghatók.

4.8. A helyi adókról szóló C. törvényt 1990. december 28-án fogadta el a parlament és 1991. január 1-én lépett hatályba. Nem kívánok e tanulmány keretei között elmélyedni a törvény bemutatásában és elemzésében, csupán néhány általam fontosnak ítélt kérdéscsoportra koncentrálok a témával kapcsolatban: Melyek az alapvető különbségek a korábbi és az új helyi adó rendszer között? Mik a jelenlegi rendszer főbb jellemzői? Milyen várakozások húzódtak meg a rendszer bevezetése mögött? Hogyan jellemezhetők az ingatlan típusú adók ebben a rendszerben?

4.9. A szabályozás eltörölte valamennyi korábbi - összesen 11 féle<sup>11</sup> - helyi adót, de az új törvény négyféle adónemben hetet megújított a korábbi rendszerből. Ha ez így van, akkor mi a tényleges különbség a régi és az új rendszer között?

4.10. A legalapvetőbb különbség az, hogy az új rendszerben - ellentétben a megelőző 40 év gyakorlatával - a helyi adó kivetése a települési önkormányzatok *alkotmányos joga*<sup>12</sup>. További eltéréseket érzékeltet a *F. keretben* lévő összehasonlítás. A régi rendszer meghatározó jellemzője, hogy - a nem lakás célú helyiségek adójának legutóbbi 1988. évi törvénnyel történt szabályozása kivételével - az egyes adónemeket miniszteri rendeletekkel vezérelték. A jelenlegi helyi adókat egy ún. *kerettörvény* szabályozza. Ebben az új rendszerben a Parlament határozza meg a játékszabályokat, s a minisztériumoknak nincsen joga módosítani azokat.

4.11. A régi rendszerben a helyi igazgatás csupán kismértékben befolyásolhatta a helyi adók működését, szerepük a központi szabályok végrehajtására korlátozódott. Az új rendszerben a helyi adózás a helyi közösség céljainak megvalósítását szolgálja. Ennek megfelelően - a törvény keretei között - *a helyi önkormányzat rendeletekben szabályozza az(oka)t az adó(ka)t, amelye(ke)t be kíván vezetni*. A helyi adóapparátus ösztönzési rendszerét, amely a hatékonyabb adóbegyűjtést, illetve a korrupció elkerülését segíti, korábban központilag szabályozták. Most a helyi választott testület joga ilyen ösztönző rendszer létrehozása. Ennek a legmegfelelőbb intézményesítése egy *helyi adókódexben* való rögzítése lehetne.

---

<sup>11</sup> 1988. előtt a jelzethnél is több helyi adó működött, de a nyolcvanas évek közepétől megkezdett deregulációs program keretében számos jelentéktelennek tűnő adót - pl. az ebadót, amelynek működtetése esetenként többre került, mint amennyi bevételt eredményezett - megszüntettek 1988-ban.

<sup>12</sup> A Magyar Köztársaság Alkotmánya: 144/A. §. (1) Paragrafus d) pont.

F. keret **A régi és az új helyi adó rendszer főbb jellemzőinek összehasonlítása**

	<b>A régi rendszer</b>	<b>Az új rendszer</b>
<i>Mi szabályozza a helyi adókat?</i>	Miniszteri rendeletek.	Egy kerettörvény.
<i>Az adó alkalmazása ...</i>	... kötelező.	... a helyi önkormányzat joga, hogy bevezeti-e valamely vagy több helyi adót, vagy nem él a helyi adóztatási jogával.
<i>Kit terhelnek az adók?</i>	Magánszemélyeket (kivéve a Telekhasználati- és igénybevételi díjat).	Mind a magánszemélyekre, mind a vállalkozásokra kivethetők.
<i>Mi szabályozza az adókulcsokat?</i>	A miniszteri rendeletek.	A törvény az adókulcsok felső korlátját határozza meg. (Az ingatlan típusú adók esetében a helyi önkormányzat dönthet egység vagy érték alapú adó bevezetéséről.)
<i>Mi szabályozza a mentességeket, kedvezményeket?</i>	A miniszteri rendeletek.	Néhány kötelező mentességet a törvény definiál, de a helyi önkormányzat szabadon bővítheti azok körét a helyi adó rendeletekben.
<i>Milyen gyakran változtathatók az adókulcsok és a mentességek?</i>	A miniszteri rendeleteket bizonyos időszakonként módosították.	A helyi önkormányzat évente módosíthatja adórendeleteit a törvény keretei között.
<i>Ki gyűjti be az adókat?</i>	A helyi adóhatóság.	A helyi adóhatóság.
<i>Ki szabályozza az adóapparátus ösztönzését?</i>	Központosan.	Helyi önkormányzati rendelet vagy helyi adókodeks (ha létezik ilyen).

Forrás: Az 1990. évi C. törvény és a hatályukat veszített lakossági adókról szóló miniszteri rendeletek alapján.

4.12. A korábbi rendszerben az adókulcsok rögzítettek voltak. Így évről évre - kis eltérésekkel - ugyanazt a (kismértékű) bevételt eredményezték az egyes adók. Az új rendszer a helyi választás belátásán nyugszik: az önkormányzat dönthet valamely helyi adó vagy akár több adó bevezetése mellett, de dönthet úgy is, hogy egyáltalán nem vezet be helyi adót. Ha valamely adó bevezetése mellett dönt, akkor - a törvény korlátainak figyelembe vételével - maga határozza meg az alkalmazott adóalapokat és adókulcsokat, valamint a helyi céloknak megfelelő mentességek és kedvezmények körét.

4.13. Ez a választás egyrészt erősen meghatározott a helyi költségvetés helyzete által, másrészt magába foglalja a helyi adópolitika megformálásának a lehetőségét is (pl. a helyi gazdaság befolyásolása szándékával). Így egy hatékony adópolitika és adószervezet kialakításával, a korábbinál lényegesen kevesebb számú adóval potenciálisan magasabb adóbevétel érhető el. A régi rendszerben az adóbevétel nagyságát inkább a begyűjtés hatékonysága determinálta, mint valamely helyi költségvetési szándék megvalósítása. Ezzel szemben az új rendszerben,

részben a helyi költségvetés igényei, részben a helyi adókapacitás nagysága és részben a helyi közösségnek az adóbevételekből elérhető hasznosságok megfontolása kell, hogy vezérelje a helyi adókból származó bevételek mértékét.

4.14. Az 1990. decemberében elfogadott törvény ötféle adó kivetését tette lehetővé a helyi önkormányzatok számára. Ezek a következők: 1. *Építményadó*; 2. *Telekadó*; 3. *Kommunális adó*; 4. *Idegenforgalmi adó*; és 5. *Iparűzési adó*. Az adók alapjait, adókulcsait és mentességeit tartalmazza a *G. keret*.

4.15. A szabályozás négy főbb kikötést tartalmaz:

- Ugyanarra az adótárgyra nem lehet két adót kivetni. Ez azt jelenti, hogy ugyanaz az adóalap nem adóztatható meg kétszer, pl. egy üdülőt meg lehet adóztatni vagyoneként az idegenforgalmi adó keretében, vagy a kommunális adóval, de a kettő egyszerre nem történhet meg.
- A korábban meglévő központilag előírt kedvezmények és mentességek nem korlátozhatók.
- A helyileg megszabott adókulcsok nem haladhatják meg a törvényben rögzített maximum mértéket.
- Mind a magánszemélyek, mind a vállalkozások minden helyi adót levonhatnak az SZJA alapból (magánszemélyek), illetve költségként elszámolhatnak a TÁNYA számításánál (vállalkozások).

Ezek a kikötések garantálhatják, hogy a helyi közösség nem adóztatja túl a lakosait. A szabályalkotók azzal is számoltak, hogy a maximális adókulcsokat elég magasán határozták meg ahhoz, hogy néhány évig nem szükséges a felső korlátok emelése. Egy adótárgy csak egyszer adóztatható, de ugyanazon a kategórián belül csoportosíthatók az adótárgyak, amelyekre eltérő adókulcsokat lehet megállapítani a helyi adópolitika szándékainak megfelelően.



G. keret **A helyi adók rendszere Magyarországon**

Adó típusok	Az adó tárgya	Az adó alapja	Maximális adókulcs	Kötelező mentességek
1. Építményadó	Lakás célú építmények  Nem lakás célú építmények: garázs, üzlet, műhely, ipari épület, iroda stb.	alapterület (m <sup>2</sup> ) vagy a korrigált forgalmi érték*  alapterület (m <sup>2</sup> ) vagy a korrigált forgalmi érték	300 Ft/m <sup>2</sup> vagy érték 3 %-a  300 Ft/m <sup>2</sup> vagy érték 3 %-a	- a szükséglakás, - 500 fő állandó lakosú kistelepüléseken 100 m <sup>2</sup> alatti komfort nélküli ingatlanok - 25 m <sup>2</sup> lakosonként, - a szociális, egészségügyi és gyermekvédelmi, illetőleg a nevelési-oktatási intézmények céljára szolgáló helyiség - a műemléképítmény, - a költségvetési szerv, a közszolgáltató szervezet, valamint az egyház tulajdonában lévő építmény, - a lakás- és az üdülő épülethez tartozó kiegészítő helyiségek, - mezőgazdasági célú építmények.
2. Telekadó	Belterületi üres telek  ebből: mg-i hasznosítású területek	alapterület (m <sup>2</sup> ) vagy a korrigált forgalmi érték	100 Ft/m <sup>2</sup> vagy érték 1 %-a 10 Ft/m <sup>2</sup>	- közlekedési vállalatok telke, - távközlési vállalat területe.
3. Kommunális adó a/ magánszemélyek  b/ vállalkozók	saját tulajdonú és bérelt ingatlanok  foglalkoztatottak	lakás és egyéb célokat szolgáló ingatlanok, telkek  foglalkoztatottak száma	évi 3000 Ft/ingatlan  2000 Ft/foglalkoztatott/év	
4. Idegenforgalmi adó	48 óránál többet tartózkodó turisták és nem állandó lakosok  üdülési célú ingatlan	tartózkodási napok száma  szállásdíj  alapterület (m <sup>2</sup> )	100 Ft/nap/fő az első 48 óra után  4 %  300 Ft/m <sup>2</sup>	- 16 év alatti gyermek - tanulók, - foglalkoztatott rokonok, - szociális intézmények lakói
5. Iparüzési adó	rendszeres tevékenység után  ideiglenes tevékenység után	termékek és szolgáltatások ÁFA nélküli bruttó árbevétele	8 ezrelék  5000 Ft/nap	- 500 fő állandó lakosnál kisebb kistelepülésen: a bolti kiskereskedelem, továbbá a piaci és egyéb kicsinybeni értékesítés

\* Korrigált forgalmi érték = az önkormányzat által meghatározott becsült "ár" 50 %-a, ami megfelel az aktuális piaci érték 50%-ának.

Forrás: 1990. évi C. tv. és 1992. évi LXXI. tv.

4.16. A legalapvetőbb csoportosítási lehetőség az építményadónál kínálkozik, ahol elválaszthatók egymástól a lakás és a nem lakás célú építmények. Az idegenforgalmi adó három, az iparüzési adó pedig kétféle módon, illetve jogcímen is kivethető. Mind ezeket figyelembe véve az öt alapadó összesen tíz féle adót jelenít meg összesen. Ezek közül hét-hét altípus vehető ki mind a magánszemélyekre, mind a vállalkozásokra (*H. keret*).

*H. keret*      **Kit terhelnek a helyi adók?**

<b>Adótípus</b>	<b>Adófizető</b>	<b>Magánszemélyek</b>	<b>Vállalkozások</b>
Építményadó			
- lakás célú		X	-
- nem lakás célú		X	X
Telekadó		X	X
Kommunális adó			
- magánszemélyek		X	-
- vállalkozások		-	X
Idegenforgalmi adó			
- tartózkodás után		X	-
- díj után		X	-
- üdülési célú építmény után		X	X
Iparüzési adó			
- nettó árbevétel után		-	X
- ideiglenes tevékenység után		-	X

*Forrás:* 1990. évi C. tv. és 1992. évi LXXI. tv.

4.17. Ennek az adó portfóliónak a becsült bevételi potenciálja 1991-re vonatkozóan 95,8 milliárd Ft (*3. táblázat*), amely nagyjából megegyezik az 1989-ik évi összes SZJA befizetéssel, amelynek 50-50%-a<sup>13</sup> mint megosztott adó, illetve mint a normatív támogatások forrása a helyi önkormányzatok 1991. évi bevételeit gyarapította.

<sup>13</sup> Az SZJA megosztása a központi és a helyi kormányzati szint között megváltozott 1992-től. Az önkormányzatok részarányát 30%-ra mérsékeltek. Ez a módosítás a gazdagabb önkormányzatok számára "transzfer negatív", a gyengébb jövedelmi képességű önkormányzatok számára pedig "transzfer pozitív" változás. Vagyis a központi kormányzat az önkormányzatoknak közvetlenül visszajuttatott rész csökkentésével a normatív támogatások bázisát, s ez által a települési önkormányzatok bevételi potenciáljai közötti különbségek kiegyenlítési mechanizmusát kívánja erősíteni. (1995-től az önkormányzatok közvetlen részesedését 35%-ra emelték.)

3. táblázat **Becsült helyi adó bevételi kapacitás, 1991**

Adófizető	Magánszemélyek		Vállalkozások		Feltételezett maximum adóbevétel (milliárd Ft)
	Adó-alap	Adóbevétel (milliárd Ft)	Adó-alap	Adóbevétel (milliárd Ft)	
1. Építményadó (millió m <sup>2</sup> )	30	9.000	120	36.000	45.000
- ebből: lakás célú	10	3.000	--	--	--
2. Telekadó (millió m <sup>2</sup> )	60	6.000	705	7.000	13.000
3. Kommunális adó	1 mill. lakás	3.000	3.5 mill. alkalmazott	7.000	10.000
4. Idegenforgalmi adó	--	800	--	--	800
5. Iparüzési adó	--	--	--	27.000	27.000
<b>Összesen</b>	--	<b>18.800</b>	--	<b>77.000</b>	<b>95.800</b>

Adóalap:

\* Építményadó: Az adatokat a KSH vagyoncenzusa alapján becsülték. E szerint 2,5 millió lakás egységet lehet számítani, átlagosan 67 m<sup>2</sup>-es alapterülettel. A 167 millió m<sup>2</sup>-nyi adóalapról feltételezésük szerint 10 millió m<sup>2</sup> az adóztatható lakás alapterület, illetve kb. 20 millió m<sup>2</sup> az egyéb építmények (pl. garázs, üzlet stb.) adóköteles alapterülete.

\* Telekadó: A KSH vagyoncenzus alapján a magánszemélyek és a vállalkozások ingatlantulajdonait mutatja.

\* Kommunális adó: A lakások számát a KSH vagyoncenzusából nyerték.

Adójóvedelem = Adóalap \* max. adókulcs (lásd *D. keret*). Feltételezték, hogy az összes település a korábbi rendszerben alkalmazott kulcsok szerint vetik ki az idegenforgalmi adót.

Forrás: Pénzügyminisztérium

4.18. A központi kormányzat becslései mögött az a feltételezés húzódott meg, hogy mind a 3100 település kiveti az újonnan bevezetett adókat már az első évben, mégpedig átlagosan 20%-os szinten. Ez mintegy 21 milliárd Ft-os bevételt eredményezne a helyi önkormányzatok számára. Ez a várakozás kb. háromszorosán haladja meg az 1990-ben realizált régi típusú helyi adókból származó bevételt. Az első évben a felső korláthoz képest alacsony átlagos kulcsok alkalmazása azt feltételezi, hogy a helyi önkormányzatok folyamatosan emelni fogják az adókulcsokat az adóbevétel értékállóságának érdekében. Így 4-5 év alatt érhetik el az adókulcsok felső korlátját, s a központi kormányzatnak ekkor szükséges új felső korlátokat megállapítania az inflációs hatások kivédése érdekében<sup>14</sup>.

4.19. Az adózás két fő alapelve - *a fizetőképesség elve és a hasznossági elv* - keveredik ezekben az adókban. Az adókulcsok felső korlátja és a kötelező mentességek az első alapelv megfontolására vezethető vissza. Ugyanakkor *a helyi önkormányzat által meghatározott többlet mentességek erős szorosságot mutathatnak a helyi célokkal, s ezáltal a hasznossági elv érvényesítésével*. Egy példa erre, hogy mind a magánszemélyek, mind a vállalkozások által befí-

<sup>14</sup> Az inflációs ráta 1990 óta folyamatosan 20% fölött van. (Kivéve 1994.: 18,8%)

zetett valamennyi helyi infrastrukturális beruházási hozzájárulás levonható a fizetendő helyi adóból. Ezen kívül, *a helyi adók általában úgy is fölfoghatók, mint a helyi szolgáltatások és a helyi infrastruktúra egyfajta általános használati díja* (Péteri 1991).

### **Az egyes helyi adók jellemzői**

4.20. Az egyes adótípusok jellemzését az alábbi rendszerben végezzük el:

- Ingatlan típusú adók
- Kommunális jellegű adók
- Idegenforgalmi adó
- Helyi iparüzési adó

#### *Ingatlan típusú adók*

4.21. A helyi adók között két ingatlan típusú adó található: az *építményadó* és a *telekadó*. Az építményadó két korábbi ingatlanadó (házadó és nem lakás célú helyiségek adója) átkonvertálásának tekinthető. A telekadó "jogelődjei" pedig a korábbi telekadó, illetve a telekhasználati és igénybevételi díj.

4.22. Az *idegenforgalmi adó* és a *kommunális adó* szintén tartalmazza az ingatlan típusú adók elemeit. Az idegenforgalmi adó esetében az üdülő célú ingatlanokat hasonló módon lehet adóztatni, mint az építményeket az alapterületre vonatkozóan. A magánszemélyek kommunális adójának alapja a lakás célú ingatlan, de lényegét tekintve ez az adó ún. fejadó. Potenciálját tekintve azonban mindkét adó elmarad az építmény-, illetve a telekadótól

4.23. Az önkormányzatok annak az építmény tulajdonosára vethetik ki az adót, amely építmény az önkormányzat belterületén helyezkedik el. A településen szokásos építési telek mértékéig a telek az építmény részének tekintendő, s így az külön nem terhelhető adóval.

4.24. Az önkormányzat két módon vetheti ki az építményadót: választhat az építmény alapterületén, illetve a korrigált forgalmi értéken alapuló adóztatás között. Ha valamely önkormányzat az érték alapú adóztatást választja, akkor a forgalmi érték 50%-a vehető figyelembe adóalapként. Ennek az a háttere - a törvényalkotók indoklása szerint -, hogy nem lenne méltányos a teljes becsült forgalmi érték adóalapként való alkalmazása, mivel az ingatlanok jelentős része hosszabb időn keresztül nem cserél gazdát, tehát nincsen objektív mércéje ezen ingatlanok forgalmi értékének.

4.25. A lakáscélú építmények adóalapját ugyancsak korlátozza egy sor kötelező *mentesség*, amelyek *egy része átnyúlik a jövő évezredbe*: pl. a vagyontárgy fejlesztése (pl. egy új fürdő-

szoba) a jelenlegi törvény alapján a teljes vagyontárgyat 10 évre mentesíti az adó alól. Az önkormányzatok pedig tovább is bővíthetik a mentességek körét (s ez tovább szűkíti a potenciális adóalapot).

4.26. Az önkormányzatok az előzetes várakozások szerint is az alapterületre alapozott adózás mellett döntenek, mivel egyrészt ennek van erősebb hagyománya a hazai ingatlanadózásban (házadó, telekadó, nem lakás célú helyiségek adója), másrészt egyszerűbb az azonnali bevezetése, mint az érték alapú adózásnak. Ugyanakkor az is világos az önkormányzatok előtt, hogy az alapterületen alapuló adózás infláció követése rugalmatlan. Az értékalapú adózás alkalmasabb az infláció követésére, az adóbevételek elértéktelenedésének kivédésére, ugyanakkor rengeteg előkészítő munkát és erőteljesebb intézményi háttérrel igényel (teljes körű és jól karbantartott ingatlan kataszter, ingatlan értékbecslési szakemberek, jól képzett helyi adóapparátus stb.)<sup>15</sup>.

4.27. A telekadót a nem művelt magántulajdonban lévő belterületi föld után kell fizetni. Az adó maximális mértéke 100 Ft/m<sup>2</sup> vagy a korrigált forgalmi érték 1%-a lehet. Ha a földet mezőgazdasági művelésre használják, akkor a maximális adókulcs 10 Ft/m<sup>2</sup>-re mérséklődik. A köztulajdonban (a közlekedési és a távközlési vállalatok telke) lévő jövedelmi vagy egyéb adómentességet nem élvező földek szintén nem adózhatnak.

4.28. Városi szinten rendkívül leszűkülhet azonban az adó alapja, mivel az építménnyel bíró telkek esetében a településen "szokásos" teleknagyság mértékéig a telek az építményadó hatálya alá tartozik, de ezt az alapterületet nem kell hozzászámolni az adóalaphoz<sup>16</sup>. A "szokásos" teleknagyság rendszerint a település Általános Rendezési Tervében (ÁRT) kerül meghatározásra. Fontos jellemzője ennek az adónak, hogy ha mindkét ingatlan típusú adót bevezeti az önkormányzat, akkor mindkét adóra ugyanazt a típusú adóalapot kell használni: vagy az alapterület vagy az értékbázisút.

4.29. A "szokásos" teleknagyság szabály érvényesítése miatt csekélyé váló telekadó alapok és a mezőgazdasági hasznosítású földterületre alkalmazható rendkívül alacsony adókulcs miatt, a telekhiánnyal küzdő településeken ez a típusú adó kicsiny adóbevételi potenciállal bír. Bevezetésének akkor van értelme, ha ez az adó nem bevételi, hanem telekgazdálkodási (várospolitikai) célokat szolgál. Ez a cél lehet új építési - lakás vagy ipari-kereskedelmi-üzleti - telkek nyeresése (a beépítetlen telekre kivetett magas adókulcs építkezésre vagy a telek értékesí-

---

<sup>15</sup> Néhány kezdeti lépést már megtettek az önkormányzatok az értékalapú ingatlanadóztatás feltételeinek megteremtése felé. Pl. minden önkormányzatnak 1994. nyaráig el kellett készíteni az önkormányzati vagyon katasztert. Érdeemes lenne ezt a katasztert tovább bővíteni a teljes települési vagyon (ingatlan) kataszterre, továbbá computerizálni a rendszert, ha eredetileg nem számítógépre dolgoztak. A nagyobb városoknál természetesen hosszabb időt venne igénybe ez a folyamat. A másik kedvező jel, hogy számos település megkezdte a geográfikus információs rendszer (GIS) kiépítését. Ez egyet jelenthet a teljes települési vagyonleltár elkészítésével.

<sup>16</sup> Hollandiában szintén alkalmazzák az alapterületen alapuló ingatlanadóztatást. Ott azonban az adóalapba beleszámít mind az építmény, mind a telek alapterülete (Verbrugge 1993).

tésére ösztönzi a tulajdonost), de lehet pl. a telekspekuláció, telekár fölhajtásának megakadályozása is (az adó elmélet szerint az adó lefelé nyomja az ingatlan árát, s ezzel valamelyest kivédhető pl. a nagy infrastrukturális beruházások - lásd autópálya építés - közelében történő spekulatív telekvásárlások).

4.30. A kormányzati becslések szerint (3. táblázat) az ingatlan típusú adóknak lehet a legnagyobb jövedelem hozadéka az önkormányzatok számára (alapterületre számított adó az adókulcs limittel számolva). Ezek részaránya az összes potenciális helyi adó bevételben mintegy 63-64%-ot képviselnek. A potenciális ingatlan típusú adóbevételek 30%-a a magánszemélyeket (ebből 5% lakáscélú építményadó), 70%-a a vállalkozókat (ipari üzem, üzlet, iroda stb.) terheli.

4.31. A bevételi lehetőségeket tekintve a lakáscélú építményekből nyerhető adó nagysága megegyezik a magánszemélyek kommunális adójából nyerhető adóbevétellel. Az építményadó azonban lényegesen kevesebb adófizetőt terhel, mivel az esetben csak a lakás tulajdonosa adóztatható, kivéve az önkormányzatot, mint tulajdonost. A kommunális adó viszont mind a tulajdonosra, mind a bérlőre kivethető.

4.32. A fenti adatok két ellentmondásra hívják föl a figyelmet a helyi adó elmélettel összefüggésben. Egyrészt az adóterhek megoszlása azt jelzi, hogy potenciálisan a vállalkozókat terhelik meghatározó mértékben a helyi adók, s ez közgazdaságilag nem kívánatos. Másrészt az építményadó és a kommunális adó összevetéséből látható, hogy a megegyező nagyságrendű adóbevétel eltérő számú adóalanytól származik. Ennek oka a lakásingatlanokra vonatkozó jelentős kedvezmények. Ez pedig nem áll összhangban a hasznossági elvvel, s így a méltányos tehermegosztás elvével sem.

4.33. Az 1991-re kalkulált potenciális ingatlanadó bevétel (58 MrdFt) 20%-kal meghaladja az önkormányzatoknak megosztott adóként juttatott 50%-os SZJA bevételt (46,9 MrdFt). Ugyanakkor ennek az adónak a nagyobbik része a vállalkozóktól származna, hiszen az építmények egy jelentős része nem lakás célú építmény, hanem egyes vállalkozások tulajdonában lévő műhely, üzlet, gyárépület, iroda stb. A telekadó szintén érintheti a vállalkozói szférát a közlekedési és a távközlési ágazat kivételével.

4.34. A fentiek figyelembe vételével az ingatlan típusú adók esetében két lehetséges hatással számolhatunk a vállalkozók körében. Az egyik az adóexport lehetősége (a vállalkozó érvényesíti áraiban az ingatlanadót). Ugyanakkor az ingatlanadó elvben befolyásolhatja a gazdasági egységek telephelyválasztását. A hasonló tulajdonságokkal (szolgáltatási színvonallal) rendelkező területekre alkalmazott különböző adókulcsok a vállalkozásokat vándorlásra ösztönözheti (adóverseny lehetőségének kialakulása). Végül megállapítható, hogy az ingatlanadó nem befolyásolja a külterületen elhelyezkedő mezőgazdasági földek hasznosítását, mivel az nem adóztatható az önkormányzatok által.

### *Kommunális jellegű adók*

4.35. A helyi adó törvény *kétféle kommunális adót* definiál. Az egyik a *magánszemélyekre* a másik a *vállalkozókra* vethető ki. Közös jellemzőjük, hogy a mindkettő egyfajta *fejadónak* tekinthető, mivel az adó tárgyára vetítve évi egyszeri fix összeg a kiszabható adó. Az eredeti törvény erre az adótípusra azt is kikötötte, hogy ez az adótípus csak akkor vethető ki, ha valamilyen településfejlesztési (infrastruktúrafejlesztési) cél állítható az adóbevétellel szemben. A helyi költségvetések növekedő feszültségei miatt ezt a kötöttséget a törvény módosítása föloldotta. Így a többi helyi adótípushoz hasonlóan az adóbevétel bármely önkormányzati célra fölhasználható.

4.36. A magánszemélyek kommunális adóját arra vethetik ki aki valamilyen ingatlan tulajdonjogával bír, vagy bérlőként használ. Ez az adótípus lényegében az 1986-ban bevezetett településfejlesztési hozzájárulás (TEHO) megújításának tekinthető. A TEHO annyiban az egész jelenlegi helyi adó rendszer előfutárának tekinthető, hogy annak bevezetése nem volt kötelező a helyi tanácsok számára. Elsősorban a falvak és a kisvárosok alkalmazták, hogy ennek a forrásnak a segítségével mérsékeljék fölhalmozódott infrastrukturális hiányaikat. Ugyanakkor a közép- és nagyvárosok ébredező helyi közéletében, helyi politikai légkörében ezen települések vezetése politikailag nem vállalta a TEHO bevezetését. Valószínűleg ezzel történeti háttérrel is magyarázható az, hogy elsősorban a falvak és a kisvárosok "favorizált" adótípusa a magánszemélyek kommunális adója.

4.37. Bevételi kapacitás szempontjából a településhálózat jelentős hányadát tekintve jelenleg nem képes jelentősebb bevételek generálására ez az adónem. Szinte minden önkormányzatot érint napjainkban valamilyen közmű beruházás, amelyet részbe lakossági hozzájárulásból finanszíroznak. Ezek legalacsonyabb összege 30-40 eFt. Az önkormányzatok rendszerint a közműberuházások összegét levonhatóvá teszik a helyi adóból, s a kedvezmény általában több évre is átvihető. Ez méltányos is. Ugyanakkor teljesen ellehetetleníti ezt az adótípust, mivel a mentesség éves összege meghaladja a kivethető maximális adókulcsot.

4.38. Hasonló probléma jelentkezik olyan esetekben, amikor valamely helyi közszolgáltatás áráként kívánják működtetni a magánszemélyek kommunális adóját. *Debrecenben* például a szemétszállítás és elhelyezés díját a város fizeti közvetlenül a szolgáltató cégnek. A díj fedezeteként bevezették a magánszemélyek kommunális adóját. Az elv jó, hiszen a közvetlen díjfizetés a szolgáltatás igénybevételének megkerülésére ösztönözhet. Ugyanakkor problémát jelent, hogy a beszedett adó nem képes finanszírozni a szolgáltatás ellátását, mert annak háztartásonkénti költsége 6000 Ft, míg a kivethető maximális adó 3000 Ft.

4.39. Ugyanílyen jellegű probléma jelentkezik akkor is, ha nem a település egészét, csupán bizonyos hányadát érinti a közmű beruházásból adódó mentesség. Kisújszálláson a debrecenivel megegyező megfontolásból vezették be a magánszemélyek kommunális adóját. Mintegy 6

MFT bevételre számítottak, amely nagyjából fedezte volna a lakossági hulladék elszállításának és elhelyezésének költségeit. Az előzetes kalkulációk során azonban ne mérték föl a mentesítések lehetséges hatását. Az önkormányzat a tervezett bevétel alig feléhez - 2,5 MFT-hoz - jutott, amely a - debreceni helyzethez hasonlóan nem fedezte a szolgáltatás költségeit.

4.40. A vállalkozások kommunális adója új elemnek tekinthető a helyi adó rendszerében, ugyanakkor fölfogható a korábbi fejlesztési célú átvett pénzeszközök adóként való megújításaként is. Már a szabályozás kialakításakor problémásnak tűnt azonban, hogy mi legyen az adó alapja. A törvényalkotók a településben lévő vállalkozások alkalmazottaira történő adókiivetés mellett döntöttek.

4.41. Ez, az éleződő munkanélküliség időszakában nem igazán szerencsés döntés, hiszen a foglalkoztatás adóztatását javasolja, tehát elméletileg hatékonyabb élömunka fölhasználásra ösztönzi a vállalkozásokat. Ez pedig csökkenő foglalkoztatást jelent. Az adó alkalmazható maximális mértéke - 2.000 Ft/év - valószínűleg nem készíti a valóságban ilyen döntésre a kis- és középvállalkozásokat. Másoldalról viszont éppen a viszonylag alacsony adókulcs miatt a települések nagy többségében - a magánszemélyek kommunális adójához hasonlóan - csupán csekély jövedelmet képes generálni ez az adótípus.

#### *Idegenforgalmi adó*

4.42. Az idegenforgalmi adó a korábbi idegenforgalmi hozzájárulás általánossá tétele, alkalmazásának a teljes településhálózatra való kiterjesztése. A korábban létező hozzájárulást csak az a tanács vethette ki, amelynek területén volt idegenforgalmi övezetté nyilvánított terület. Így ezt az adó várhatóan az ezen a területen már tapasztalatokkal rendelkező önkormányzatok alkalmazzák. A jelenlegi szabályozás minden önkormányzat számára lehetővé teszi ennek a bevételi típusnak az elérését. Sőt ezt az adót - az idegenforgalmi fejlesztések ösztönzése érdekében - továbbra is "premizált" adóként újította meg. Ez azt jelenti, hogy a tartózkodási napok alapján kivetett idegenforgalmi adót alkalmazó önkormányzat minden egyes beszedett adóforintja után két forint állami támogatást kap.

4.43. *Ez az adótípus lényegében az adótehernek a külső lakosokra való áthárítása egyfelől, de fölfogható a helyi infrastruktúra ideiglenes használatának áráként is.* Ha egymáshoz közeli, idegenforgalmi potenciával bíró települések (pl. Balaton partvidéke) szélsőségesen eltérő adókulcsokat alkalmaznak, akkor hosszú távon megfordulhat a két településre addig jellemző látogató arány. Egy magas adókulcs egy hasonló minőségű, szomszédos településre tereli át a turistákat, kivéve ha a magasabb adókulcsokkal elérhető nagyobb adóbevételt a település az



idegenforgalom fejlesztésére forgatja vissza. Így a színvonal emelkedése kompenzálhatja a magasabb adóterhet.

4.44. Számos önkormányzat a "prémium támogatás" begyűjtése érdekében vezette be az idegenforgalmi adót. A települések többségében azonban ez még ezzel együtt is csupán marginális forrásokat indukált a település számára. Ez abból is ered, hogy csupán a harmadik éjszakától adózik a turista. Ugyanakkor az átlagos vendégéjszakák száma nem éri el a két éjszakát Magyarországon. Számottevően javulna az idegenforgalmi adó potenciálja, ha már az első vendégéjszakától élhetne az adózás<sup>17</sup>.

### *Helyi iparűzési adó*

4.45. Ez adónem teljesen új elem a hazai helyi adózás rendszerében, mint helyi forgalmi típusú adó ritka típus a helyi adóztatás nemzetközi gyakorlatában is. A forgalmi típusú adók jelentősen befolyásolhatják a vállalkozások teljesítőképességét. A település szinten nagy különbségekkel alkalmazható forgalmi típusú adók nem kívánatos vállalkozás migrációs folyamatokat indíthatnak el (tőke elvándorlása, kivonulása adott térségekből). Éppen ezért nemzeti szintű adóként szokás használni (pl. ÁFA), sőt harmonizációja nemzetközi szinten is előfordul (EU adóharmonizációs törekvései).

4.46. A jelenlegi hazai szabályozás viszonylag alacsony felső adókulcs limitet engedélyez a helyi iparűzési adó alkalmazásakor. Így a helyi piacra termelő vállalkozások telephelyválasztását valószínűleg nem befolyásolja az iparűzési adó léte, illetve a szabályozás engedte mértéke. Ahhoz viszont már elég "magas", hogy a külső tőke vonzásában a kulcsokon és a kedvezményeken keresztül adóversenyt indukáljon a települések között.

4.47. Közgazdaságilag megkérdőjelezhetősége ellenére már a minimális gazdasági potenciával bíró települések is bevezetik az iparűzési adót, mivel viszonylag könnyen adminisztrálható, megfelelő hozamú adótípusról van szó. Az adó alapja a korrigált nettó árbevétel<sup>18</sup>, így az adó megfizetése nem függ attól, hogy adott vállalkozás nyereséges-e vagy sem. Éppen ezért, ha más tényezők (pl. csőd, felszámolás) nem okoznak zavart, akkor biztos bevételként számolhat vele az önkormányzat.

4.48. Igaz a gazdaság hullámmása miatt a várható adóbevétel nehezen becsülhető. Az azonban valószínűsíthető, hogy az infláció miatt növekedő aggregát nettó árbevétel miatt az adóbevétel - legalábbis folyó áron - szintén növekedik, szemben a többi helyi adótípussal, ame-

<sup>17</sup> Ezt 1996-tól valószínűleg megengedi a módosított helyi adó törvény.

<sup>18</sup> *Korrigált nettó árbevétel*: kereskedelmi vállalkozások esetén = nettó árbevétel - eladott áruk beszerzési értéke; egyéb tevékenység esetén = nettó árbevétel - alvállalkozói kifizetések.

lyek a kevésbé növekvő adóalapok, illetve a változatlanul tartott adóráták miatt többnyire reálértékben csökkenő tendenciájúak.

4.49. A központi szabályozás az iparüzési adó esetében csak a kistelepülések (500 fő alatti) nem itálárúsító kereskedelmi egységeit mentesíti kötelezően az adófizetés alól. Az önkormányzatok ugyanakkor szabadon élhetnek mentesség és kedvezmény alkotási jogosítványukkal a helyi politika céljainak megfelelően. Így meghatározhat olyan adó-, vagy adóalapcsökkentő tételeket, amelyek ugyan a vállalkozás tényleges terhét nem csökkentik, de az adott célra való ráfordításról viszont maga dönthet. Ennek egy szélsőséges esete lehet, amikor az adófizető közvetlenül meghatározhatja, hogy az önkormányzat mire fordíthatja az általa befizetett adót.

4.50. Összességében az egyes adótípusoknál említett gazdasági teljesítményt torzító tényezők ellenére egy esetben közgazdaságilag is elfogadható a helyi adóknak a vállalkozókra való terhelése. Nevezetesen, ha az önkormányzat olyan célokra fordítja a helyi adó vállalkozóktól származó bevételeinek egy részét, amely egyértelműen összefügg a helyi önkormányzat helyi gazdaságfejlesztési politikájával (kompenzációs elv).

### A helyi adók az önkormányzati gazdálkodásban

4.51. A helyi adókból származó bevételek mind összegét, mind részarányát tekintve a helyi összes forrásokban növekedtek a bevezetést követő években (4. táblázat). Ugyanakkor ezek a részarányok (2,3-4,4%) még elmaradnak az elmúlt évtized eleji részesedéstől (5,5%). Ennek egyik oka, hogy a régi rendszerben minden tanács köteles volt bevezetni az aktuális helyi adókat. Ezzel ellentétben a jelenlegi rendszerben az önkormányzat szabadon választhat a bevezetésre szánt adók között, kivethet több adót is, de dönthet a helyi adók nem alkalmazása mellett is. Ennek megfelelően 1994. elejéig fokozatosan emelkedett a helyi adót alkalmazó önkormányzatok száma az 1991. évi 308-ról 1760-ra.

4. táblázat A helyi adók az önkormányzatok bevételeiben, 1982-1994

	1982	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Helyi tanács/önkormányzat Összes bevétel (Mrd Ft)	174,7	211,6	252,9	329,9	416,9	515,9	613,1	805,8
- ebből: helyi adó (mFt)	9,6	7,8	6,8	6,6	9,5	16,4	27,1	34,0
Helyi adók aránya az összes bevételben (%)	5,5	3,7	2,7	2,0	2,3	3,1	4,4	4,2

*Forrás:* Pénzügyminisztérium, Baló és Lipovecz szerk. (1993) 559. o. és 576. o., valamint TÁKISZ adatbázis

4.52. Nem csupán az alkalmazó önkormányzatok, hanem az önkormányzatonként átlagosan alkalmazott adók száma is emelkedett (1,9-ről 2,6-ra), s ez a két tényező az elsődleges forrása az összes helyi adó növekedésének. Az is igaz viszont, hogy az átlagos adóbevétel (1993-ban 17,2 mFt) messze meghaladja a korábbi rendszer átlagát (3,1 mFt), s ez fönntartja azt a reményt, hogy a helyi adók valóban megfelelő helyi bevételt erősítő források lehetnek. A hatékonyság növeléséhez azonban módosítani szükséges a jelenlegi rendszer kereteit.

4.53. A települések által kivetett helyi adók összessége azt mutatja (5. ábra), hogy az önkormányzatok többsége olyan adókat igyekezett bevezetni, amelyek viszonylag alacsony teherrel, de a lakosság és a vállalkozók egészét érinti. Vélhetően ezért képviselnek a központi mentességeket nem tartalmazó kommunális adók 40%-ot a kivetett helyi adók között. Az ábrából az is kitűnik, hogy az adótípusok többségénél 1995-re a telítődés jelei tapasztalhatók. 1993. és 1995. között a bevezetett adók száma már csak kis mértékben változott. Ez alól csak az iparüzési adó a kivétel. Ha a szabályozásban elmozdulások történnek az ingatlanadó és az idegenforgalmi adó erősítésének irányába, akkor azok esetében várható egy gyorsabb fölfutás a következő 2-4 évben.



4.54. Az induló - 1991. - évben bevezetett adókulcsok a felső korlátok 55-60%-ánál mozogtak. Ez az arány a kormányzati várakozások háromszorosa. Ugyanakkor az elért adóbevételek a kormány által becsültnek (21 mrdFt) alig felét (45,1%) érte el. Ennek elsődleges oka, hogy az első év átmeneti időszak volt az új helyi adózásban, amelyben együtt élt a régi és az új rendszer. Azok a régi típusú és alacsony hozamú adók, amelyek valamely új helyi adótípusban megújultak, hatályban maradtak még 1991-ben, ha nem vezették be az annak megfelelő új adótípust.

4.55. Az új adók összessége elvben magasabb adójövedelmet biztosít a települések számára, de a törvénynek a parlament általi kései elfogadása (1990. december 28.) miatt az önkormányzatok fölkészületlenek voltak az új típusú helyi adók azonnali - 1991. évi - bevezetésére. Ez tükröződik abban, hogy az önkormányzatok alig több mint 10%-a (308 önkormányzat) alkalmazta az új adótípusok valamelyikét 1991-ben. Éppen ezért ebben az évben az új adók összbevétele (4,0 mrdFt) nem érte el a régi típusú adókét (5,5 mrdFt). Fajlagosan azonban már ekkor is sokkal hatékonyabbnak mutatkoztak az új adók. Ezek önkormányzatonként átlagosan 13,1 mFt bevételt hoztak, míg a régiek 1,8 mFt-ot.

4.56. 1992-ben a helyi adót bevezető önkormányzatok száma a háromszorosára, az alkalmazott adók száma a hatszorosára, az új adókból származó bevétel pedig közel négyszeresére emelkedett (6. ábra). Egyre markánsabbá váltak azonban az új rendszer ellentmondásai is. Míg a bevezetett adók számát tekintve a lakosságot és a vállalkozókat nagyjából egyenlő számú adó terhelte, az adóbevételek tekintetében már ekkor is meghaladta a 80%-ot a vállalkozói befizetések aránya. 1993-ban ez az arány már a 90% körül lehet.

4.57. Az Északnyugat-Dunántúl megyéiben elvégzett vizsgálat arra is rámutat, hogy a helyi adóbevételek nominális értékének növekedése alapvetően a helyi adórendszer elterjedéséből származik (7. ábra). A vizsgált térség négy megyéjében az önkormányzatok mintegy 7%-a élt az új helyi adózás lehetőségeivel 1991-ben. Ez döntően az iparüzési adó bevezetését jelentette. 1995-re a régió önkormányzatainak fele vezetett be valamilyen helyi adót, egynegyedük pedig legalább kétféle adótípust is kivetett.

4.58. Ez azt is jelenti, hogy a széttagolt - sokféle, de kevés bevételt indukáló - lakossági adó rendszerét követően, átmenetileg jelentősen csökkent a helyi adóapparátus leterheltsége. Ugyanakkor a megosztott adóként működő gépjárműadó beszedése - annak folyamatos és a nagyobb településeken nagy forgási sebességű változásai miatt - számottevő többletterhet hozott azok számára. Az egyes önkormányzatoknál bevezetett helyi adók számának bővülésével pedig újra egyre összetettebb és bonyolultabb lesz a helyi adóigazgatás munkája, s ez fölkészült szakembereket igényel. Ez a kistépülések szintjén az adóigazgatás társulások útján való működtetésének igényét erősíti föl.





4.59. A rendelkezésre álló adatok nem teszik lehetővé a lakosság, illetve a vállalkozók terheinek pontos szétválasztását, mert a nem lakás célú építmények adója és a telekadó mindkét csoportot terhelheti, erről azonban - vélhetően - a beszámolási-nyilvántartási rendszer hiányosságai miatt aggregát összegek nem elérhetők.

4.60. Az elérhető adatok viszont rávilágítanak arra, hogy egyedül - a közgazdaságilag problémás (adóexport lehetősége) - iparüzési adó képes valóban jelentős adójövedelmet termelni. 1992-ben a helyi adókból származó bevételek 74%-át, 1994-ben pedig már közel 80%-át adta az iparüzési adó. Ha a helyi adózás jelenlegi kondíciói nem változnak, akkor ennek az adótípusnak a jelentősége tovább erősödik, miközben a lakosság tehervállalása *a helyi közszolgáltatások finanszírozásában marginális marad.*

4.61. Természetesen ez utóbbi állítás az államháztartás egésze, valamint az önkormányzati finanszírozási rendszer szempontjából nehezen tartható, egyrészt az SZJA rendszere<sup>19</sup>, másrészt a lakossági társulásokon keresztül megvalósuló helyi infrastruktúra fejlesztések miatt. A hangsúly azon van, hogy a helyi döntésekkel, a helyi (adó)politikával befolyásolható lakossági adóztatás mozgástere rendkívül szűkre szabott. Ez a korlátozottság nagyobb részt az erős központi adóterhekből, kisebb részt a helyi közműfejlesztési hozzájárulások általában 10 évre szóló, a helyi adó lehetséges mértékét rendszerint meghaladó elkötelezettségéből származik<sup>20</sup>.

4.62. Az iparüzési adó kedvező mértékű "adó kitermelése" abból fakad, hogy - a többi helyi adótípussal szemben - a fizetendő adó nem fix összegű, hanem az adóalap százalékában van megállapítva. Ezért az adókulcs évenkénti emelése nélkül is jelentős adóbevétel többlet keletkezhet a megelőző évhez viszonyítva.

4.63. A vállalkozások összességének nettó árbevétele, napjainkban növekvő tendenciájú. Ezt részben a vállalkozások számának jelenleg még bővülő trendje, részben a növekvő és csökkenő teljesítmények egyenlege, részben pedig az infláció hatása okozza. A települések összessége szempontjából azonban lényeges korlátossága ennek az adótípusnak, hogy a vállalkozások területi elhelyezkedése (városok és agglomerációs térségek) következtében az önkormányzatok mintegy kétharmada számára az iparüzési adó nem alkalmazható.

4.64. Ezzel ellentétben a többi - az önkormányzatok döntő többségénél is alkalmazható - adótípus valamilyen egységre vetített fix összegű adó. Így az adóbevétel kétféle képpen lehet elasztikus: 1) Ha az adóalap évenkénti növekedése (pl. az építmények számának és összes

---

<sup>19</sup> A befizetett SZJA az éves költségvetési törvény által szabályozott mértékben - technikai okokból két év csúszással - közvetlenül az önkormányzatok bevétele lesz, mint megosztott adóbevétel. A központi költségvetésnél maradó rész pedig a kiegyenlítést szolgáló normatív támogatási rendszer forrásait bővíti.

<sup>20</sup> Adott évben befizetett közműfejlesztési hozzájárulások az önkormányzatok többségénél levonható az adó alapjából. A viszonylag alacsony adókulcsok miatt azonban az éves közműfejlesztési hozzájárulás gyakran magasabb, mint a kivetett adó. Ezért ez az adómentesség rendszerint több évre elosztható. Ennek a hatásnak a pontos fölmérése azonban még nem történt meg.



alapterületének) megfelelő mértékű adóbevételi többletet eredményez; és/vagy 2) az önkormányzat évente emeli az adókulcsot.

4.65. Az első eset az adóalapok többségére - különösen a lakásingatlanokra - nem igaz<sup>21</sup>. Az évente megépülő lakások száma egy évtizede folyamatosan csökken. Ugyanez igaz a települések többségében az adóztatható háztartásokra a magánszemélyek kommunális adója esetében. A telekadó esetében pedig az adóztatható összes telkek alapterülete időben inkább csökken, mint növekszik.

4.66. A második változat egyrészt a helyi politika szempontjából nem szerencsés, másrészt az adókulcs a törvény által megszabottan felülről korlátos. (Ezen tényezők egyes településeken mérhető hatásait a négy hazai nagyváros adópolitikájának elemzésénél mutatom be.)

4.67. A kezdeti tapasztalatok azt jelzik, hogy a jelenlegi települési önkormányzati testületek a teljes hivatali ciklus során ritkán éltek az adókulcs emelés lehetőségével. Jellemzőbb volt inkább új adótípus bevezetése. Erre utal az átlagosan alkalmazott adótípus számának emelkedése. Ez azonban csak a helyi adórendszer lehetséges adótípusainak teljes körű alkalmazásáig lehetséges (amely valószínűleg szintén problémás lehet a helyi politika szintjén).

4.68. Az előzőekből következően *a többi adónem akkor válhat hatékonyabbá, ha az egységre vetített adóztatást valamilyen érték bázisú adóztatás váltaná föl*. Ebből a szempontból az ingatlan típusú adók érdemelnek figyelmet, hiszen egyrészt erre a jelenlegi törvény is lehetőséget ad, másrészt a nemzetközi gyakorlat is ennek használatára ösztönöz.

4.69. A jelenlegi ciklus választott helyi testületei a gyenge adójövedelem-képző helyi adó típusok hatékonyságának növelésére többféle stratégiát is kidolgozhatnak<sup>22</sup>. Az egyik módszer lehet, hogy az egység alapú adók kulcsát az inflációs rátához igazítják (indexálják). Ez a lehetőség az adókulcs évenkénti változása miatt továbbra is erős politikai megfontolást és jelentős helyi támogatottságot igényel.

4.70. Ugyanakkor a magas inflációjú országokban, mint amilyen Magyarország, a szükséges adóbevételek reálértékének tartásának kényszerű eszköze az adókulcs indexálása. (Természetesen ez a módszer még nem változtat azon a tényen, hogy ezek az adótípusok és a lakosság helyi tehervállalása csupán marginális szerepet töltenek be a helyi költségvetésekben a helyi adózás jelenlegi kondíciói mellett.)

---

<sup>21</sup> Kivétel lehet ez alól a gazdasági célú ingatlanok alapterülete, amelyeknél elsősorban Budapesten, a nagyobb városokban, valamint a nyugati határ mentén az új üzemek, irodák alapterületének növekedéséből származható adóbevétel valószínűleg meghaladja a csődbe menő, s ezáltal adófizetésre képtelen cégektől eredő adóbevétel kiesést.

<sup>22</sup> A javasolt módszerek a helyi adórendszer jelenlegi feltételrendszerét veszik figyelembe. Nem számol az államháztartás és a nemzeti adórendszer olyan átértékelésével, amelynek bázisán a helyi adók relatív pozíciója a szabályozásban fölértékelődik.

4.71. Egy másik lehetséges stratégia a helyi vállalkozók adóterhelésének, de legalábbis a már bevezetett, a vállalkozókat terhelő helyi adók beszedési hatékonyságának növelése. Az új adók, vagy a meglévők kulcsainak emelése ellenkezik mind az utóbbi években a települési önkormányzatok által sokat hangoztatott "vállalkozó barát vagy vállalkozásokat támogató önkormányzat" ideával, mind a helyi adó elméletével, amely a vállalkozókra kivetett helyi adóknak a helyi gazdaság teljesítményét torzító hatásaira figyelmeztet (adóexport lehetősége, tőke elvándorlása, helyi vállalkozások működési hatékonyságának csökkenése). Az adóbefizetések erőteljesebb ellenőrzésével, illetve az adóapparátus képzettségi szintjének emelésével viszont valóban növelhető a már működő adók beszedési hatékonysága.

4.72. A harmadik stratégia az érték bázisú adóztatásra való áttérés az ingatlan típusú adók esetében. Az érték bázisú ingatlan adózás filozófiája az, hogy az adó azoknak a közösségi szolgáltatásoknak az általános díja, amelyek az ingatlanok értékében megjelennek. Az ilyen típusú adó bevezetése sem nélkülözheti azonban a helyi politikai megfontolásokat és a helyi közösség támogatását. Az érték alapú adóztatással nyert bevételek elvileg képesek tartani reál értéküket. Sőt esetenként - erős infláció mellett - sokkal magasabb adóbevétel is keletkezhet, mint amennyi ténylegesen szükséges (pl. az USA-ban az 1970-es években - Lados 1994). Ennek ellenkezője is előfordulhat azonban, amikor a gazdaság visszaesésével párhuzamosan, vagy a gazdasági növekedéstől távol eső területeken esik vagy stagnál az ingatlanok forgalmi értéke.

### *Alapterületen vagy értéken alapuló ingatlan adóztatás?*

4.63. A helyi adó törvény lehetővé teszi, hogy az önkormányzat válasszon egység vagy érték bázisú ingatlan típusú adó bevezetése között. Jelenleg a hazai önkormányzatok szinte kizárólag az ingatlan alapterületén alapuló adóztatást alkalmazzák<sup>23</sup>, s ez a következő tényezőkkel magyarázható:

- a korábbi házadó, a nem lakás célú ingatlanok adója, valamint a telekadó meglévő nyilvántartása miatt az alapterületen alapuló új ingatlan típusú helyi adók kevesebb előkészületet igényeltek, mint az érték bázisú építmény-, illetve telekadó bevezetése;
- a teljes körű ingatlan nyilvántartás (ingatlan kataszter) hiánya;
- az ingatlan nyilvántartás gyenge számítógépesítettsége;
- az ingatlanok értékbeni fölmérésének (de legalább az illeték hivataloknál föllelhető forgalmi érték adatok adóztatási célokat is szolgáló földolgozottságának) hiánya;
- a helyi adóapparátusok szakmai hiányosságai (pl. ingatlanértékeléssel foglalkozó szakemberek);

<sup>23</sup> Ettől a gyakorlattól 1993-ban mindössze három önkormányzat tért el: Nyíregyházán a nem lakás célú építmények építményadója és a telekadó esetében egyaránt a korrigált forgalmi érték 1%-a az adó mértéke; Németskér (Tolna megye) önkormányzata a nem lakás célú építményekre vezetett be érték bázisú adót, mértéke a korrigált forgalmi érték 2%-a; Tarjánpusztán (Győr-Moson-Sopron megye) viszont a lakás célú ingatlanok adóznak, amelynek mértéke a korrigált forgalmi érték 3%-a. (Adó 1994/6-7. sz. pp. 29-67.)

- ingatlanértékelés módszereinek szabályozatlansága;
- a viszonylag egyszerű adminisztrációs vonzatai miatt olcsóbban működtethető, mint az értékbázisú adóztatás.

4.64. Problémás viszont, hogy a települések jelentős részénél jelenleg alig változik az adózható összes ingatlan alapterület nagysága, így változatlan adókulcsok mellett a jelenlegi hazai infláció elértekteleníti - az amúgy sem jelentős - ingatlan típusú helyi adóbevételeket. Az ennek ellensúlyozására alkalmazható adókulcsemelések viszont a helyi önkormányzat pozícióit gyengítik a választókkal szemben.

4.65. Valószínűsíthető azonban az is, hogy a kedvezőtlen piaci környezet időszakában az érték alapú adóztatásra való áttérés nem hozna hatékonyság növekedést a költségvetés számára szükséges bevételek képzésében. Ha mégis a váltás mellett döntenének a önkormányzatok, akkor többségük csak az adókulcs vagy a fölbecslési arány megemelésével képesek adóbevételeik reál értékét megőrizni. Ez a helyi politika szintjén egyrészt ugyanolyan nehézkes folyamat, mint az egység bázisú adóztatás kulcsainak gyakori változtatása; másrészt a fölbecslési arányt a kerettörvény rögzíti, amelytől az önkormányzat nem térhet el.

4.66. *Az egység alapú adóztatásról az érték bázisú adóztatásra való áttérés csak akkor hajtható végre, ha megfelelően előkészítették és megfelelő a társadalmi elfogadottsága.* Ez utóbbi fontosságát az támasztja alá, hogy az érték alapú ingatlan adóztatásnak rendkívül szűkös a hazai tapasztalati bázisa<sup>24</sup>. Az azonnali és a településeket teljes körűen érintő áttérést az ingatlan föl-mérések időigényessége is befolyásolja. Nagyobb települések esetében az ingatlanok fölértékelése hosszabb időszakot - akár 2-3 évet - igénybe vehet. A kialakított nyilvántartást már számítógépen, a település elektronizált információs rendszerébe ágyazottan érdemes kezelni.

4.67. Dönteni kell arról is, hogy törvény által egységesített ingatlan értékesítést használjanak az önkormányzatok vagy mindenhol szabadon választhatnak értékelési módszert (és értékelő szervezetet). Az első esetben szükséges egy vagyoneértékelési törvény megalkotása, amely a Parlament és a jogalkotók terheltsége, a demokratikus szabályok betartása mellett 1-2 éves procedúrát jelent. Feltétlenül egységesíteni kellene viszont azt, hogy vagy az egyedi fölértékelés vagy a tömegbecslés módszerét alkalmazza valamennyi önkormányzat.

4.68. Mindkét formát támogatja a fejlett országok gyakorlata. A tömegbecslés olcsóbb, de pontatlanabb módszer. Ez azonban nem zárja ki azt, hogy az egyedi felértékelésnél a tömegbecslésekhez hasonló mértékű fellebbezések érkezhettek a megállapított forgalmi értékkel és

---

<sup>24</sup> Működő hazai példáért a tizes évek végén, a húszas évek elején Budapesten működő érték alapú adózásról fordulhatunk. Napjainkban pedig Nyíregyháza tapasztalatai lehetnek érdekesek az érték bázisú adózást alkalmazni kívánók számára. Ez utóbbi esetben egy szerencsés szervezeti helyzet segítette a városi közgyűlés döntését, ugyanis Nyíregyházán ugyanazon szervezeti egységbe tartozik a megyei jogú város helyi adóval, illetve az illetékekkel foglalkozó csoportja.

az az alapján számított adóalappal, illetve a kivetett adóval szemben. Ehhez megfelelő tapasztalatokat nyújthat a lakástörvény alapján végrehajtandó önkormányzati lakások privatizációja, amelynek első lépése szintén az ingatlan fölértékelése, majd a bérlő általi elfogadása. Az önkormányzati lakásvagyon fölértékelése egyenként történik.

4.69. Nem elvetendő azonban a tömegbecslés alkalmazásának lehetősége sem. Egy Győr nagyságrendű város esetében például jól elkülöníthetők a sajátos karakterű városrészek egymástól. A megyei és megyei jogú városi illetékhivatalok nyilvántartásának földolgozásával ingatlantípusonként megállapítható lenne az egyes városrészekre jellemző ingatlan forgalmi értékek. Mivel ez többnyire idősorban is rendezhető, a kapott adatok elemzése megfelelő döntési alapot biztosíthat az érték bázisú adóztatás megítéléséhez. Kisebb településeken pedig lényegesen egyszerűbbnek tűnik a klasszifikáció.

4.70. Nem elhanyagolható szempont a helyi adóapparátusok szakmai fölkészítése sem a bonyolultabb adóztatási forma alkalmazására. Rövid távon ez lehetséges a központilag szervezett rövidebb tanfolyamok segítségével. Hosszabb távon azonban ezen az ismeretek, módszerek oktatásának be kell épülnie a közigazgatási-költségvetési szakemberek képzési rendszerébe.

4.71. A fentiek alapján, véleményünk szerint, az alapterületen alapuló adózásról az érték bázisú ingatlan adózásra való áttérés csak a kilencvenes évtized második felében válhat időszerűvé a hazai önkormányzatok számára. Ezt az feltételezést a következők tényezők tovább erősíthetik:

1. Az önkormányzati lakások privatizációjának döntő hányada a következő öt évben befejeződik;
2. Várhatóan ugyanezen időszak elégséges lehet az egyes települések teljes körű számítógépes ingatlan kataszterének (GIS rendszereken belül) kiépítésére;
3. A helyi polgármesteri hivatalok befejezik a korábban építési tilalommal szabályozott területekkel kapcsolatos ügyek rendezését (tilalom föloldása, kártérítések);
4. Véltetően az évtized második felére stabilizálódik a hazai gazdaság, az infláció és az inflációs várakozás konszolidálódik; valamint
5. Az ingatlanpiac "normál" működése kialakul, megszilárdul, az ingatlanértékek nyilvánossága, publicitása, periodikákban való közlése gyakorlattá válik.

4.72. Ez a fejezet a hazai helyi adó rendszerét a szabályozás, az általános, nemzeti szinten tekintette át. Ezen a bázison fogalmazta meg a rendszerben lévő ellentmondásokat, illetve a rendszer hatékonyabb működését segítő stratégiákat. A következő fejezet a helyi szint felől közelíti meg a jelenlegi helyi adó rendszer értékelését négy hazai nagyváros adókivetési attitűdjeinek összehasonlítására, a helyi adópolitikák különbségeire koncentrálva. A mindkét - makro és mikro-szinten elvégzett értékelés teremti meg a bázisát a hazai helyi adó rendszer közgazdasági és pénzügyi szemléletű elemzésének.

## V. Négy hazai nagyváros helyi adóztatási attitűdje

5.1. Az előző fejezet a hazai helyi adórendszer általánosabb és összevont elemzését végezte el. Ez a fejezet összeveti négy hazai nagyváros helyi adóval kapcsolatos magatartását, stratégiáját. Az összehasonlító vizsgálat árnyaltabbá teszi a jelenlegi helyi adó rendszernek az előző fejezetben föltárt problémáit, dilemmáit és alapot teremt a főbb helyi adó típusok komplex közgazdasági és pénzügyi szemléletű elemzéséhez.

### A kiválasztott települések jellemzői

5.2. A kiválasztott városok - Győr, Székesfehérvár, Szombathely, Veszprém<sup>25</sup> az országos átlagnál kedvezőbb jellemzőkkel bírnak (5. táblázat), továbbá mindegyikük népességszáma, a vállalkozói szféra kiterjedtsége elég nagy ahhoz, hogy bármely helyi adótípus bevezetését fontolóra vehesse a helyi közösség és így potenciálisan megfelelő mértékű adóbevételhez juthatnak.

5.3. A 6. táblázat a helyi adók - azon belül az ingatlan típusú adók - eltérő, de általában a helyi költségvetésben való alacsony részarányát szemlélteti a kiválasztott városokban 1992-ben. A helyi adók részaránya valamennyi városban csökkent 1991-hez képest. Ez a trend folytatódott 1993 és 1992 viszonylatában is. Tehát nagyvárosi szinten az új típusú helyi adók működésének első éveiben ez a rendszer nem felelt meg annak az elvárásnak, hogy az megfelelő nagyságrendű forrásokat teremt a kormányzati funkciók decentralizációja keretében az önkormányzatokhoz telepített, de forrásokkal nem teljesen lefedett feladatok ellátásához. Így nem segítette a központi kormányzati forrásoktól való függés mérséklődését sem. Ugyanakkor a viszonylag alacsony arányok mögött a helyi adópolitikák hatása is meghúzódik, még ha azok a politikák nem is artikulálódtak egy megfogalmazott, kidolgozott helyi "Fehér Könyv"-ben vagy helyi adókódexben.

---

<sup>25</sup> Ennek a négy városnak a kiválasztása a következők miatt látszott célszerűnek: a/ A négy város mindegyike megyeszékhely, ebből következően a helyi költségvetések igényei, szerkezete hasonló; b/ Mindegyik város az ország nyugati felében helyezkedik el, s az átalakulás éveiben az új vállalkozások megjelenésének aktív területeinek mutatkoztak; c/ Mindegyikük önkormányzatát liberális (szabad demokrata vagy fiatal demokrata) többségű közgyűlés vezette ebben a választási ciklusban; d/ A kiválasztást az is befolyásolta, hogy ezen városok könnyen megközelíthetők Győrből, s így könnyebb volt a helyi adószakemberekkel való személyes kontaktus kialakítása. Valamennyi helyi adóhivatal vezetőjével és/vagy helyettesével személyes interjút készítettem 1993. júliusa és augusztusa során, valamint rendelkezésemre bocsátották önkormányzataik valamennyi addig meghozott helyi adórendeleteit és módosításait, bepillantást engedtek a helyi adókról szóló döntések megalapozásáról szóló dokumentumokba. Ezúton szeretném megköszönni dr. Nagy Árpád és Mezől Ferenčné (Győr), Prém József (Veszprém), Vaspőri István (Szombathely) és dr. Fekete Antal (Székesfehérvár) értékes hozzájárulását a tanulmány e fejezetének elkészítéséhez.

5. táblázat A vizsgálatba bevont városok néhány jellemzője, 1992

Jellemzők	Városok	Győr	Székes- fehérvár	Szombat- hely	Veszprém	Ország
Népesség száma - fő		130.885	109.738	85.448	63.718	10.337 <sup>1</sup>
- változás - fő (1992-1991)		+	0	0	+	-
Az SZJA fizetők aránya - %		49,1	47,8	52,3	51,1	42,2
- változás - % (1992-1991)		+	-	+	+	+
Fajlagos nettó jövedelem <sup>2</sup> - Ft/fő		218.429	229.175	210.997	225.571	203.475
- változás - % (1992/1991)		122,5	121,0	121,7	121,6	121,9
Effektív SZJA adókulcs - %		19,42	20,00	18,50	19,75	18,56
- változás - % (1992-1991)		+0,42	+0,19	+0,49	+0,28	+0,28
Vállalkozói aktivitás <sup>3</sup>		69,2	68,3	59,8	68,1	60,6
- változás - % (1992/1991)		259,2	251,1	240,2	282,6	265,8

<sup>1</sup> ezer fő

<sup>2</sup> Fajlagos nettó jövedelem = Egy adófizetőre jutó adóköteles jövedelem - Egy adófizetőre jutó SZJA

<sup>3</sup> 10.000 lakosra jutó jogi személyiségű vállalkozások száma

Forrás: Saját számítások a KSH, a Pénzügyminisztérium és a helyi költségvetési beszámolók adatai alapján.

6. táblázat A helyi költségvetések néhány jellemzője a vizsgált városokban, 1992

Jellemzők	Városok	Győr	Székes- fehérvár	Szombat- hely	Veszprém	Ország
<u>A helyi költségvetés mérete</u>						
o Egy lakosra jutó bevétel - Ft/fő		48.185	44.400	44.370	47.539	49.907
o Egy lakosra jutó kiadás - Ft/fő		43.924	42.453	44.452	43.891	48.876
o Fejlesztési kiadások aránya - %		15,2	15,1	15,9	15,3	19,8
<u>Helyi adók a helyi költségvetésekben</u>						
o Helyi adók aránya - %		5,1	1,3	1,6	7,3	3,2
o Régi típusú helyi adók aránya - %		1,0	0,0	0,1	0,1	0,1
o Az ingatlan típusú adók aránya a költségvetésben - %		0,9	0,3	0,1	2,5	0,7
o Az ingatlan típusú adók aránya a helyi adókban - %		17,9	25,6	5,3	34,4	19,0

Forrás: Saját számítások a Pénzügyminisztérium, a helyi költségvetési beszámolók, valamint Baló és Lipovecz szerk. (1993) pp. 559-560. adatai alapján

## Helyi adóztatási attitűdök

5.4. A helyi adók működtetését, az alkalmazott adóztatási mintákat a következő kérdésekre koncentrálni vetem össze a kiválasztott négy hazai nagyvárosban:

- Milyen stratégiák vezérelték az egyes városokat az új típusú helyi adók bevezetésében?
- Milyen módon történt a helyi adók bevezetésének előkészítése?
- Kiket terhelnek a bevezetett új helyi adók az egyes városokban?
- Megfigyelhető-e adóverseny kialakulása a vizsgált városok között?
- Mely elemek gyengítik a helyi adórendszer működését a kiválasztott városokban?

### *A helyi adók bevezetésének stratégiái*

5.5. A helyi adók bevezetését eltérő okok motiválták az egyes városokban az új rendszerre való áttérés időszakában (1991-1992). Az általános elvárás a helyben képződő *jövedelem bővítése, pótlólagos források képzése* különböző várospolitikai, helyi költségvetési célok megvalósítása érdekében (pl. a fejlesztési források bővítése, a helyi költségvetési hiány kialakulásának megakadályozása stb.) Ez fokozottan igaz az iparüzési adót bevezető önkormányzatok esetében, mivel ez az adótípus új elemként jelent meg a helyi adók között. Az új rendszer induló évében Győr és Veszprém vezette be az iparüzési adót. Ezzel valóban pótlólagos forráshoz jutottak, hiszen 1991-ben még a régi típusú helyi adók is hatályban voltak.

5.6. A másik követett stratégia alapcélja az volt, hogy lehetőség szerint *ne terheljék* agyon *sem a helyi lakosokat, sem a helyi vállalkozókat kemény helyi adókkal*, hiszen mindkét csoportot súlyos központi adók terhelik. A költségvetési bevételekhez kötődő elvárásként az fogalmazódott meg, hogy az új helyi adók lehetőség szerint hozzák nagyjából ugyanazt a bevételt, amelyet a régi típusú helyi adókból képes volt a helyi igazgatás beszerezni. Vagyis *az új adók pótolják legalább azt a bevétel kiesést, amely a megszűnő régi adók miatt keletkezne*. Ezek az önkormányzatok 1991-ben még nem vezettek be egyetlen új típusú helyi adót sem, hanem ezt az évet az új rendszer előkészítésére szánták. Székesfehérvár és Szombathely képviseli ezt a magatartás mintát.

5.7. A fentiek alapján úgy tűnik, hogy az első stratégiát (helyi források bővítése) inkább közgazdasági-költségvetési, a másikat inkább helyi politikai megfontolások vezéreltik. A követett kétféle stratégia eltérő fejlődési pályákat vetíthet a városok elé. A helyi adót aktívan alkalmazó önkormányzatnak potenciálisan lehetősége nyílik arra, hogy olyan - döntően infrastrukturális - beruházásokat finanszírozzon, mégpedig azonnal, amely megfelel a helyi lakosok-

nak és vonzó a vállalkozók számára is. Ezt a szándékot azonban megtorpedózhatja a működési költségvetésekre nehezedő egyre erőteljesebbé váló nyomás.

5.8. A második stratégia a helyi közösség számára az elviselhetőség szintjén tartja az adóterheket, ugyanakkor fokozza a helyi költségvetés feszültségeit a bevételek és a kiadási szükségletek között. A kedvező adózási környezet viszont vonzó lehet a városba befektetni szándékozóknak és így hosszabb távon eredményes lehet ez a politika. Az új befektetések munkahelyeket és jövedelmeket jelentenek a helyi közösség számára, a költségvetésben pedig megtakarítási lehetőséget a szociális kiadások oldalán, valamint plusz bevételeket a megosztott SZJA növekedésén keresztül. Annak megítéléséhez, hogy melyik stratégia lesz hatékonyabb, ahhoz a rendszer működésbe lépésétől eddig eltelt három év nem elégséges.

#### *A helyi adók bevezetésének körülményei*

5.9. Már a helyi adókkal kapcsolatos országos adatsorokból, valamint a négy város stratégiájának bemutatásánál (5.5.-5.6. bekezdések) is érzékelhető volt, hogy az új rendszerre való áttérés nem egy időben ment végbe a településhálózat egészét tekintve. Győrben rövid három hónapos előkészítést követően, már 1991 tavaszán hatályba lépett az iparüzési adó. Veszprém csak 1991 második felétől, Szombathely pedig 1992-től vezette be ezt az adótípust. Székesfehérvár - várospolitikai okokból - ez idáig nem élt ezzel az adótípussal, bár a helyi adóosztály előterjesztésében többször is tárgyalta a város közgyűlése.

5.10. Az egyes városokat tekintetében is rendszerint időben széthúzódott a különböző típusú adók bevezetése (7. táblázat), de 1993-1994-re nagyjából kialakult a következő évek helyi adóztatási szerkezete. Ebben a jelenlegi törvényi keretek változatlansága esetén csak kisebb helyi korrekciók várhatók. Ilyenek lehetnek egyes kevésbé hatékony adótípusok megszüntetése (pl. Győrben egyévi működtetés után a lakás célú építmények adóztatása; valószínűleg csupán idő kérdése az idegenforgalmi adó eltörlése Szombathelyen), vagy egyes eddig nem alkalmazott adótípusok beléptetése (mind a négy város esetében a lakossági kommunális adó, illetve Székesfehérváron az iparüzési adó, ha a helyi költségvetésre nehezedő nyomás kikényszeríti annak bevezetését).

5.11. Természetesen az új rendszerre való áttérést megelőző, előkészítő helyi bizottsági és közgyűlési, illetve érdekegyeztető viták voltak a legélesebbek (1991-ben és 1992-ben). Vajon bevezesse-e valamely helyi adót az önkormányzat vagy ne éljenek az adóztatás lehetőségével, ez a kérdés állt a helyi adók bevezetését előkészítő viták középpontjában Székesfehérváron. A liberális képviselők egy kisebb csoportja azzal érvelt, hogy a polgármester a választások ide-



jén azt ígérte, hogy a súlyos központi adók miatt nincs lehetőség arra, hogy tovább növeljék a helyi közösség vállára nehezedő terheket. Éppen ezért nem szabad bevezetni semmilyen helyi adót a városban, legalábbis még nem most. Sőt - hangzott az érvelés -, "hogya 800 millió forintot le tudunk faragni ebből a költségvetésből, ami elénk került, akkor még 80 milliót is le tudunk faragni"<sup>26</sup>. (Ennyi volt a megszűnő régi típusú helyi adókból származó bevétel 1991-ben.)

7. táblázat **Helyi adók bevezetése a vizsgált városokban, 1991-1993**  
(A helyi adó törvényben meghatározott adókulcs korlát százalékában)

Helyi adók	Városok	Győr	Székes- fehérvár	Szombat- hely	Veszprém
<b>Építményadó</b>					
o lakáscélú építmények		33%-'92 <sup>a</sup>	-	-	33% - '92
o nem lakáscélú építmények - magánsz.		10,33%-'92	27% - '92	13,17,27,33 <sup>b</sup>	33,50%-'92 <sup>c</sup>
o nem lakáscélú építmények - vállalk.		10,33%-'92	27% - '92	-	33,50%-'92 <sup>c</sup>
<b>Telekadó</b>		-	-	-	-
<b>Kommunális adó</b>					
o magánszemélyek		-	-	-	-
o vállalkozások		-	75% - '92	-	-
<b>Idegenforgalmi adó</b>		-	-	100%-'92 <sup>d</sup>	80% - '92
<b>Iparüzési adó</b>					
o folyamatos tevékenység után <sup>e</sup>		100%-'91	-	33,66%-'92	100% - '91
o ideiglenes tevékenység után		10%-'91	-	6%-'92	10%-'92

<sup>a</sup> Győr eltörölte ezt az adót 1993-tól.

<sup>b</sup> 1992-től.

<sup>c</sup> 1993-tól az 50%-os kulcsot 60%-ra emelték (nem lakás célú, nem garázs építmények).

<sup>d</sup> 1993-tól az eltöltött napokra vetített adót főlváltotta a díjra kivetett adó, a lehetséges adókulcs 100%-os szintjén.

<sup>e</sup> Az adóalap szabályozása változott 1993-tól. Veszprém továbbra is a maximum adókulcsot (0,8%) alkalmazza. Győr csak a jelentős mértékű adóalap-csökkenésben részesült kereskedelmi tevékenységre terjesztette ki a maximális kulcsot. A többi tevékenység adókulcsát a maximum 50%-án határozták meg. Szombathely megtartotta a korábban kialakított kétkulcsos rendszert, de mindkét kulcsot emelte a korlátozás szintjéhez képest (100, illetve 50%-ra).

Forrás: A helyi adórendeletek alapján saját számítás.

5.12. Az ellenvélemény is inkább politikai megfontolásokra, mint közgazdasági szükségszerűségekre hivatkozott. A kérdést azonban a tisztán helyi politika szintjéről átemelték a kormányzati szintek közötti forrásmegosztás, az államháztartási politika és az önkormányzati gazdálkodás közötti feszültségek szintjére. Azzal érveltek, hogy "itt nemcsak arról kell ma döntünk, hogy költségvetési hiányt pótolunk, ..., hanem egy várospolitikai horderejű kérdésben kellene döntenünk, hogy akarja-e a közgyűlés azt, hogy ne állami függő legyen egy önkormány-

<sup>26</sup> A "3./ Javaslat a helyi adók bevezetéséről szóló önkormányzati rendelet megalkotására" c. napirendi pont közgyűlési jegyzőkönyve alapján. (Székesfehérvár, 1991. december 19-20. - p. 146.)

zat, hanem saját bevételeink fölött tudjunk gazdálkodni, ..." <sup>27</sup>. A be nem vezetés politikája arra ösztönözné a központi kormányzatot, hogy továbbra se biztosítson a jelenleginél erőteljesebb szerepet a helyi adóknak.

5.13. Végül a város választott testülete olyan rendszert vezetett be, amelytől azt várták, hogy csak annyira terheljék a helyi közösséget adókkal, amelyek a megszűnő régi típusú helyi adókból származó bevétel kiesését pótolja. Székesfehérváron ez a cél ténylegesen meg is valósult 1992-ben. Sőt a lakosság és a vállalkozások közötti tehermegosztás arányai is nagyjából megegyeztek a korábbi arányokkal. Ebben túlságosan nagy mozgás továbbra sem várható az éveken keresztül nem módosított adókulcsok miatt. A kulcsok változatlan szinten tartása viszont fölveti azt a kérdést, miképpen tudja majd az önkormányzat ellensúlyozni - a jelenlegi magas infláció mellett - az adóbevételeinek elértéktelenedését a következő években.

5.14. Székesfehérvár az egyetlen a vizsgált városok közül, amely nem vezette még be az iparüzési adót. Emögött várospolitikai megfontolások - pl. vállalkozás barát önkormányzati image kialakításának szándéka - húzódnak meg. Ugyanakkor ennek az adóztatási stratégiának ára is van, amelyet a helyi költségvetési előirányzatok teljesítése során kell megfizetni. Székesfehérvár a többlet szükségleteit önkormányzati vagyoneledásokból fedezte. Ez az összes kiadások 10%-át finanszírozta 1992-ben.

5.15. Ezzel szemben Győr az intézményi vállalkozások teljesítményének fokozásával, valamint a helyi adón keresztül tudott az emelkedő szükségleti szintnek a bevételek oldaláról megfelelni. Úgy is lehet azonban fogalmazni, hogy a győri önkormányzat kisebb mértékben hagyatkozott arra, hogy a város vagyonállományának értékesítésével vagy a jövőt megterhelő hitel felvétellel ellensúlyozza a megnövekedett kiadási igényeket. Győrben csak az intézményi vállalkozások annyi bevételt termeltek, mint Székesfehérváron a vagyonértékesítés. Ez utóbbi módszer hosszabb távon problémás lehet, hiszen az önkormányzatok forgalomképes vagyona véges. Így szélső esetben előfordulhat az is, amikor az önkormányzat úgy éli föl a vagyonát, hogy az abból származó bevétel nem a város stratégiai céljainak megvalósítását, hanem csupán az önkormányzat és intézmény rendszerének napi finanszírozását támogatja.

5.16. Székesfehérvár adóztatási gyakorlata abból a szempontból is unikumnak számít, hogy a helyi adók bevezetését megelőzően szociológiai felmérést is végeztek mind a lakosság, mind a vállalkozók körében<sup>28</sup>. A másik három város elsősorban a korábbi ingatlan típusú adók nyil-

---

<sup>27</sup> Mint a 26. - pp. 145-146.

<sup>28</sup> Győrben az új ÁRT készítését megalapozó lakossági megkérdezések során - 1992 nyara - szintén érdeklődtek a helyi adók megítéléséről. A kérdezők az adó felhasználásának lehetőségeinek rangsorát, valamint bi-

vántartásai (lakosságot terhelő adók), illetve az APEH megyei szervezeteitől beszerzett, a vállalkozásokra vonatkozó forgalmi és létszám adatok (vállalkozásokat terhelő adók) alapján végzett kalkulációkkal készítették el az első helyi adó rendelet tervezeteiket.

5.17. Ezt követően igyekeztek publicitást teremteni a *helyi médiákban* (tv, rádió, újság) az új rendszernek. A *közmeghallgatás* intézményén keresztül a település bármely polgára véleményt nyilváníthat a tervezett rendeletekről. Nagyvárosi szinten még ma is nehezen mozgatja meg egy ilyen akció a település polgárait. Az is igaz viszont, hogy a vizsgált önkormányzatok területén kevésbé érintették a lakosságot a bevezetésre tervezett új típusú helyi adók, mivel a választott testületek igyekeztek a lehető legkisebb szinten tartani vagy elkerülni a lakosság adóztatását. Székesfehérváron az 1991 év végi közmeghallgatáson például csupán egy idősebb hölgy szólt hozzá a helyi adók témaköréhez, támogatva azt, mondván, hogy a háború előtt is működött ilyen rendszer és kiskereskedő édesapja mindig fontosnak érezte az adó pontos megfizetését<sup>29</sup>.

5.18. A vállalkozói szféra esetében a helyi vállalkozói érdekképviselői szervezetekkel folytatott többszöri konzultáció formálta az első helyi adó rendelet tervezeteket. A viták rendszerint az adómértékek és a lehetséges mentességek körül csúcsosodtak. Győrben az ideiglenes iparüzési tevékenységre megállapítandó napi adómértékben nem tudtak a város és a vásárolók képviselői megfelelő egyezsége jutni. Így a vásárolók egy csoportja az iparüzési rendeletet tárgyaló nyilvános közgyűléseken is jelen volt és szót kért érdekei védelmében.

### *Kiket terhelnek a bevezetett új helyi adók?*

5.19. A helyi adó elmélete szerint lehetőség szerint kerülni kell a vállalkozói szféra adóztatását. Ugyanakkor a hazai helyi adó szabályozása éppen a vállalkozók adóztatására ösztönzi az önkormányzatokat, mivel elsősorban az iparüzési adó az egyedüli adótípus, amely viszonylag jelentős és könnyen adminisztrálható adóbevételt eredményez. A decentralizációs folyamatok és a magas infláció miatt erőteljessé váló költségvetési nyomás egyfelől, a lakosság és a vállalkozók túlterhelt központi adóztatása másfelől, kemény közgazdasági és politikai döntéshelyzetet teremtettek az épp csak hivatalba lépett új önkormányzatok számára a helyi adókkal kapcsolatban 1991 elején. Vizsgált városaink helyi adókra vonatkozó döntéseit a

### *7. táblázat szemlélteti.*

5.20. A befizetett adó alapján a vállalkozók viselik az adóterhek döntő hányadát Győrben, Szombathelyen és Veszprémben, mégpedig az iparüzési adó bevezetésének köszönhetően. Az

---

zonyos célok érdekében fizetendő helyi adó fizetési hajlandóságát tesztelték. Tudomásom szerint a vizsgálat eredményeit nem használták föl a helyi adórendeletek fölülvizsgálatakor 1992 végén.

<sup>29</sup> Közmeghallgatás jegyzőkönyve a Székesfehérvár Megyei Jogú Város (1991. november - p. 11.)

alkalmazott helyi adók típusát, illetve adott adótípusnál kialakított helyi kedvezményeket figyelembe véve kicsit differenciáltabb a négy városról formálódó kép. Az iparüzési adón kívül a nem lakás célú ingatlanok építményadója vált általánossá<sup>30</sup>. Ezt az adótípust mind a négy önkormányzat bevezette, igaz meglehetősen változatosan alkalmazva:

- *Győr*: Két csoportba sorolták a nem lakás célú ingatlanokat. A garázsok alacsonyabb kulccsal adóznak, mint a többi építmény (műhely, iroda, üzemépület stb.);
- *Székesfehérvár*: Nem képeztek alcsoportokat, tehát egységes kulcsot alkalmaznak valamennyi nem lakás célú építményre.
- *Szombathely*: Négyféle építménycsoportot képeztek, amelyeket eltérő kulcsokkal adóztatnak.
- *Veszprém*: Három csoportba sorolták a nem lakás célú építményeket. Az egyik csoportot (garázsok) kivették az adóköteles építmények közül.

5.21. A bevezetett adók összessége is változatosan alakul a négy városban. Székesfehérvár képviselő testülete mindössze kétféle adót vezetett be eddig: nem lakás célú építmények adóját és vállalkozók kommunális adóját. A nem lakás célú építmények adója mind magánszemélyekre, mind vállalkozókra kivethető. A város nem differenciálta az építményadó kulcsát sem építmény típusonként, sem a magánszemélyek és a vállalkozók között. Így összességében a vállalkozókat terheli több adó.

5.22. Győrben három adótípus lépett már hatályba 1992 elején. Az alacsony hatékonyságú lakás célú építményekre kivetett adót azonban egy év után megszüntették. Így - Székesfehérvárhoz hasonlóan - itt is két adó terheli a vállalkozókat (iparüzési adó, nem lakás célú építményadó) és egy a magánszemélyeket (nem lakás célú építményadó).

5.23. Szombathelyen - legalábbis a bevezetett adók számát tekintve - arányosan oszlanak meg az adóterhek a vállalkozók (iparüzési adó), a helyi magánszemélyek (nem lakás célú építményadó), valamint a nem helyi lakosok között (idegenforgalmi adó). A képződött adóbevételek döntő hányadát azonban az iparüzési adó képezi.

5.24. Veszprém vezette be a legtöbbféle helyi adót a vizsgált városok közül. Ez esetben is arányosnak tűnik a különböző adóalanyok terhelése: kétféle adót kell fizetnie mind a vállalkozói körnek (iparüzési adó, nem lakás célú építményadó), mind a magánszemélyeknek (lakás célú illetve nem lakás célú építményadó), de a nem helyi lakosokra is jut adóteher (idegenforgalmi adó). Ez esetben is - az iparüzési adó léte miatt - a vállalkozók adóterhelése a legmagasabb.

---

<sup>30</sup> Ez valamelyest ellentétes az országos trenddel, hiszen az önkormányzatok által bevezetett helyi adók több mint 40%-a kommunális adó, amelyek többsége a magánszemélyeket terheli. Választott mintánkban csupán

### *Megfigyelhető-e adóverseny kialakulása a vizsgált városok között?*

5.25. A kérdést részben megválaszolták már az előző pontok, hiszen a helyi adók bevezetése során követett stratégia, illetve a bevezetett adók száma és típusa egyfajta versenyhelyzet eredménye is. Még egyértelműbbé válik a válasz a helyi képviselő testületek által bevezetett adókedvezmények és adómentességek vizsgálatával. Két tényező azonban a helyi adótól függetleníti az egyes településeken letelepülő vállalkozásokat. Az egyik eset a *transznacionális vállalatokra* vonatkozik, a másik a *vállalat belső hatékonyságából* következik.

5.26. A transznacionális vállalatokat többnyire nem érintik a helyi adók, mert rendszerint egy hosszú távú - legalább 10 éves - mentességet kapnak bizonyos adótípusok (TÁNYA és helyi adók) fizetése alól a központi kormányzattól. Így, bár a helyi adótörvény kötelező mentességei között ez az eset nem szerepel, a helyi önkormányzatok kénytelenek ezt a megállapodást figyelembe venni és a helyi adó rendeletükben, mint mentességet megfogalmazni. Ez történt Székesfehérváron a Ford, Veszprémben az Unilever és Győrben az Audi esetében.

5.27. A valóságban a bevezetett adók viszonylag alacsony kulcsai - rövid távon - kevésbé veszélyeztetik a vállalkozás belső eredményességét, ha a vállalkozás működése egyébként megfelelő. Jól érzékeltethető ez az iparüzési adón keresztül (8. táblázat). Tegyük föl, hogy több vállalkozásnak is azonos az iparüzési adó alapjául szolgáló nettó árbevétele (10 mFt). Továbbá, az iparüzési adó kulcsát egységesen (szektor semlegesesen) alkalmazzák valamennyi ágazatra (itt: 0,3%). Ebből következően a fizetendő adó valamennyi azonos adóalapú vállalkozásnál egyforma (itt: 30 eFt). A helyi adó összege csökkenti a TÁNYA adóalapját. Így az adózott nyereség azonos nagyságrenddel (itt: 18 eFt), de különböző mértékben fog csökkenni az egyes vállalkozásoknál a helyi adó fizetésekor a helyi adó nélküli esethez képest. Ez a különbség a vállalkozás belső eredményességéből, s nem a helyi adó fizetéséből következik. A fentiek alapján megállapítható, hogy a jelenlegi helyi adók azon vállalkozások számára jelenthetnek problémát, amelyek hatékonysága amúgy is rendkívül alacsony.

5.28. Habár a helyi adók viszonylag alacsony részarányt képviselnek a helyi költségvetések bevételi szerkezetében, mégis érdemes megvizsgálni azt, hogy a bevezetett helyi adók esetében alkalmaztak-e az önkormányzatok mentességeket és kedvezményeket a törvényben meghatározottakon felül. Milyen sajátosságok tapasztalhatók az egyes önkormányzatoknál? Az ezzel kapcsolatos helyi politikai megfontolások a helyi vállalkozások és a lakosság számára is eltérő stratégiákat vetítenek előre.

5.30. Győr és Veszprém megállapította az adóköteles nettó árbevétel alsó határát. Az adó bevezetésének évében Győrben ez a határ 10 mFt volt, amelyet a következő évben 2 mFt-ra csökkentettek. Az adóköteles nettó árbevétel alsó küszöbének meghatározása mindkét célt szolgálta. Egyrészt az új és kisvállalkozások jelentős hányada mentesül így az adó alól, tevé-

---

Székesfehérváron vezettek be kommunális adót, de az a vállalkozókat terheli.

kenységüket, fejlődésüket a helyi iparüzési adó nem befolyásolja. Másrészt az adófizetési kötelezettségnek van egy hatékonysági küszöbértéke is. Ez az érték megegyezik a fajlagos adminisztrációs költségek szintjével.

#### 8. táblázat A végső profit csökkenése eltérő megtérülési ráták esetén<sup>31</sup>

	A vállalkozás	B vállalkozás	C vállalkozás	D vállalkozás	F vállalkozás
<u>A nyereség alakulása helyi adózás nélkül</u>					
Nettó árbevétel (eFt)	10.000	10.000	10.000	10.000	10.000
Megtérülési hatékonyság (%)	20,0	10,00	5,00	3,00	1,00
A TÁNYA alapja (eFt)	2.000	1.000	500	300	100
TÁNYA (eFt = 40 %)	800	400	200	120	40
Adózott nyereség (eFt)	1.200	600	300	180	60
<u>A nyereség alakulása helyi adózás esetén</u>					
Nettó árbevétel (eFt)	10.000	10.000	10.000	10.000	10.000
Megtérülési hatékonyság (%)	20,0	10,00	5,00	3,00	1,00
Iparüzési adó (eFt = 0,3%)	30	30	30	30	30
A TÁNYA alapja (eFt)	1.970	970	470	270	70
TÁNYA (eFt = 40 %)	788	388	188	108	28
Adózott nyereség (eFt)	1.182	582	282	162	42
A nyereség csökkenése (%)	1,5	3,0	6,0	10,0	30,0

5.31. A viszonylag magasan megállapított adóköteles alsó határérték miatt a vállalkozások döntő hányada adómentes maradt Győrben 1991 folyamán. Ez ellenkezik a hasznossági elv érvényesítésével: a helyi szolgáltatásokat igénybe vevők jelentős köre így a helyi adón keresztül nem járul hozzá ezen szolgáltatások finanszírozásához. Hipotetikus olyan probléma is lehetséges, hogy a viszonylag magas adómentes sáv a vállalkozásokat osztódásra készítheti, amelyek így a limiten belül, tehát adómentesek maradnak. Az adó beszedési költség hatékonysága szempontjából szintén magasnak tűnik az alkalmazott adóalap korlát, hiszen a minimális adókötelezettség ez esetben 30 eFt. 1992-től az alkalmazott limitet az ötödére csökkentették, ezzel nagymértékben szélesítették a potenciális adófizetők körét és erőteljesebben érvényesülhet a hasznossági elv alkalmazása.

5.32. Veszprémben 5 mFt-ban határozták meg az adóköteles nettó árbevétel alsó határát. Szombathelyen nem alkalmaznak ilyen küszöbértéket. Az, hogy egy ilyen fajta mentesség valóban támogatást jelent-e a helyi vállalkozók számára az kétféleképpen mérhető. Az egyik esetben a közvetlen vállalkozói megkérdezések szolgálhatnak mércéül, ilyen tesztelés azonban egyik városban sem történt. A másik lehetőség a vállalkozások fejlődésének összevetése lehetne az egyes városokban (magas, közepes, alacsony és nem alkalmazott minimális adóalap mellett), a

<sup>31</sup> 1992. évi szabályozás szerint.

hatások érzékelhetősége szempontjából rövid idő telt csak el. Ugyanakkor rendkívül nehéz lenne a helyi vállalkozások összessége számára elkülöníteni a viszonylag kis teherrel járó helyi adóban alkalmazott kedvezmények hatását az egyéb - ágazati, piaci - piaci hatásoktól.

5.33. Valószínűleg nagyobb jelentőséget kaphat az alkalmazott adókulcsok eltérése. Ebben nem volt különbség Győr és Veszprém között az induló évben. Mindkét város a maximális 0,3%-os adókulcsot vetette ki. Szombathelyen viszont a maximális adóteher 0,2% volt, s ez a legkisebb - 1 mFt alatti - nettó árbevételű vállalkozásokra vonatkozott. A magasabb adóalappal rendelkezőket viszont csupán 0,1%-os iparüzési adó terhelte (regresszív adótábla). Vagyis Szombathelyen minden vállalkozás adóköteles (hasznossági elv teljes körű érvényesítése), de alacsonyabb adókulccsal terhelve, mint más városokban.

5.34. E különbözőség hatásai sem mérhetők, hiszen 1993-tól - a kereskedelmi ágazat nyomására - változott az iparüzési adó alapjának a számítási módja. A nettó árbevételből le kell vonni az eladott áruk beszerzési értékét, illetve más tevékenységeknél (pl. építőipari kivitelezés) az alvállalkozói teljesítések értékét. Ez a szabályozó változás főleg a kereskedelmi vállalkozások vonatkozásában jelentősen mérsékeli a potenciális adóalapot. Ennek ellensúlyozására, a törvény fölemelte az alkalmazható adókulcsot 0,3%-ról 0,8%-ra. A magasabb limit nagyobb változatoságot eredményezhet az egyes településeken bevezetett iparüzési adó kulcsai között.

5.35. Veszprémben a költségvetési nyomás érvényesült a legerőteljesebben az új helyzethez való alkalmazkodáskor: ezúttal is minden vállalkozásra egységesen - az 5 mFt-os küszöböt megtartva - a maximális adókulcsot alkalmazta. Ebben a rendszerben Győr és Szombathely vezetett be egyforma kulcsokat. Mindkét városban csak a kereskedelmi tevékenységre vetették ki a maximális adókulcsot (0,8%), a többi tevékenységet csupán annak fele terheli (0,4%).

5.36. Szombathely egy sajátos rendszert is kidolgozott a legnagyobb adófizetők számára. Ez az ún. "címkézett adó". Az adófizetők számára lehetővé tették, hogy egy bizonyos adókötelezettség fölött a befizetett adó 30%-át megcímkézhetik, vagyis rendelkezhetnek arról, hogy milyen helyi közösségi célra fordíthatja a város ezt az adót. A rendkívül demokratikusnak és igazságosnak tűnő rendszer kudarcot vallhat azonban, ha a vállalkozások teljesen szabadon rendelkezhetnek a célokról, mert ez az adóbevétel fölhasználásának elaprózódásához vezethet. Talán "vonzó" maradna ez a rendszer úgy is, ha néhány priorizált célból választhatna csak az adófizető<sup>32</sup>. Még ennél a változatnál is direkter módszer alkalmaznak Győrben, ahol a helyi iskoláknak fizetett szakképzési hozzájárulással<sup>33</sup> a vállalkozók csökkenthetik a tényleges adókötelezettségüket.

<sup>32</sup> Mivel ezt a rendszert a vizsgálat időszakában vezették be, ezért a tényleges hatásokat nem áll módomban elemezni.

<sup>33</sup> Ennek módja és mértéke központi szabályozású.

5.37. További motiváció a mentességek, kedvezmények alkalmazására, ha az önkormányzat bizonyos - a városfejlődés szempontjából fontos - területet kíván a vállalkozók számára vonzóbbá tenni (Győr, Veszprém). Győrben *a legnagyobb befektetők*, a befektetés nagyságától függetlenül akár több évre kiterjedő kedvezményeket élvezhetnek. Kedvezmények mértéke tovább fokozódhat, ha ez a befektetés a GIP területén valósul meg.

5.38. Az építményadó esetében az adókulcsok változatossága, illetve azok óvatos kezelése jellemző. Kivételt jelent Veszprém, amely ezúttal is a legmagasabb - a többi városét kétháromszorosán meghaladó - adókulcsokat vezetett be. Győr építményadó kötelezettségei a lehetséges kerethez mérten alacsonyak, plusz kedvezményt ez az adónem nem tartalmaz. Székesfehérváron az üzleti tevékenységet szolgáló építmények, Szombathelyen pedig valamennyi vállalkozást szolgáló építmény adómentes.

5.39. Összességében a következők állapíthatók meg a négy város adóztatási gyakorlatának összevetéséből: A városok - Veszprém kivételével, ahol egyedül adóköteles a lakásállomány - lehetőség szerint a lakosságot nem terhelik adóval. Ez két okra vezethető vissza, egyrészt a lakásra vonatkozó kötelező mentességek adóalapot elapasztó hatására, másrészt a lakosságot terhelő magas SZJA, illetve esetenként a fizetendő közműfejlesztési hozzájárulást fizetők magas arányára<sup>34</sup>. Ez az elmélet szempontjából két okból is problémás. Egyfelől a helyi adóval célszerűbb a lakosságot, mint a vállalkozókat terhelni, másfelől a lakásingatlan az egyik legklasszikusabb (helyi) adó.

5.40. A vállalkozókat terhelő adók közül az iparüzési adónál tapasztalhatók jelentős eltérések. Az egyes városok változatos mentességeket és kedvezményeket alkalmaznak a kezdő vagy kisebb vállalkozások támogatása, illetve a befektetéseknek és vállalkozásoknak a városba vonzása céljából. Ennek legdemonstratívabb formája, hogy Székesfehérvár nem vezette be az iparüzési adót. A szándék egyértelmű mindegyik esetben: a városba települő új vállalkozás munkahelyet teremt, a magasabb foglalkoztatottság pedig magasabb megosztott SZJA bevételt, illetve alacsonyabb munkanélküli támogatási nyomást jelent a helyi költségvetésekben. A vizsgált városok példája bizonyítja, hogy *a jelenlegi viszonylag alacsony potenciálú helyi adó rendszerben is egyfajta adóverseny alakult ki az egyes települések között*.

5.41. A bemutatott helyi adóztatási attitűdökre a vállalkozók - hosszú távon - többféleképpen reagálhatnak:

1. A vállalkozás megpróbálja csökkenteni a költségeit, hogy a helyi adózás előtti nyereségét fönntartsa. Ennek érdekében lehet, hogy csökkenteni az alkalmazottainak a számát. Az akció végeredménye negatív lehet az önkormányzat számára. Egyik oldalról hozzájut a helyi adó bevételhez, más oldalon viszont csökken a megosztott SZJA-ból származó forrása, sőt kis fáziskéséssel (a központi kormányzat által biztosított munkanél-

---

<sup>34</sup> A közműfejlesztési hozzájárulás levonható a fizetendő adó összegéből, ha azt adott évben meghaladja a kedvezmény, akkor az több évre is elosztható.



- küli segély időtartamának leteltét követően) kiadási terhei növekedhetnek az új munkanélküliek ellátási kötelezettsége miatt.
2. A vállalkozás a helyi adó okozta nyereség kiesést árának emelésével is kompenzálhatja<sup>35</sup>. Ez a helyi adó exportját jelentheti, ha a vállalkozás nem vagy nem kizárólag a helyi piac igényeit elégíti ki. Ugyanakkor a vállalkozás versenyképessége is romlik, hiszen az egyes helyi adók alkalmazása csak a kerettörvényben meghatározottakig egyenes. A piac pedig nem biztos, hogy elfogadja az áremelést, ha minőségben hasonló termékhez, szolgáltatáshoz olcsóbban is hozzájuthat. Ez esetben a vállalkozás problémákkal küzdhet és az 1. pontban leírt stratégia alkalmazására kényszerülhet, annak ott jelzett hatásaival együtt.
  3. Kritikus esetben a vállalkozás elköltözhethet a településről. Ez nem biztos, hogy lényeges elszakadást jelent az adott helyi piactól. Lehetséges, hogy ez a költözés mindössze néhány kilométert, a szomszéd települést jelenti, ahol esetleg nem kell helyi adót fizetnie.
  4. A vállalkozások nagy többsége valószínűleg a helyi adóval együtt is helyben marad, ha az adó mértékét kompenzálja a település által biztosított szolgáltatások színvonala. Ezt az állítást tovább erősíti az a tény, hogy a vállalkozások telephely választási döntéseit a helyi adón kívül sok más és erősebb tényező is motiválja: a piac mérete, a munkaerő képzettségi szintje és bérszínvonala, a település felszereltsége (műszaki és szolgáltatási infrastruktúrája, a kooperációs lehetősége, az ingatlan árak stb.

### *A rendszer gyenge pontjai*

5.42. Két problémakör különíthető el a működő helyi adó rendszerrel kapcsolatban. Az első probléma csokor magából a szabályozási keretből fakad. Szélesebb értelemben a nemzeti adórendszer és az államháztartási fejezetek egymásnak nem megfelelő szerkezetéből. A másik probléma csomag a helyi adóztatás intézményrendszeréből, a helyi adóapparátusok technikai és szellemi kapacitásának hiányosságaiból fakad.

5.43. Az új helyi adó rendszerben az egyes önkormányzatok döntenek a céljaiknak megfelelő helyi adó(k) bevezetéséről (pótlólagos bevételek teremtése, kieső adók szinten tartása). Éppen ezért a kötelező mentességekkel terhelt lakásokra és a szintén csekély adóalappal bíró telekekre - legalábbis városi szinten - kevésbé vetnek ki adót. Igaz ez utóbbi esetében több helyi adózási szakember jelezte, hogy a telekadó kivétele celszerű lenne, igaz nem az elérhető bevételek szempontjából, hanem a telekgazdálkodás szabályozó eszközeként<sup>36</sup>. Vizsgált városainkban egyik szakmai bizottság sem támogatta eddig a telekadó bevezetését. A lakásokra vonatkozóan szerencsésebb volna, ha a központi mentességek többségét eltörölnék és a méltányosság alkalmazását teljes mértékben a helyi önkormányzatokra hagynák.

5.44. Az egyes önkormányzatok rendszerint minden év végén fölülvizsgálják a helyi adó rendeleteiket és néhány módosítást is javasolnak. Ezek a módosítások rendszerint a kerettör-

<sup>35</sup> A kivethető maximális helyi adókulcsok mellett ez meglehetősen hipotetikus feltételezés. Az viszont nem elképzelhetetlen, hogy az inflációs hatásoknak az árakban való érvényesítésekor a vállalkozó figyelembe veszi a helyi adó hatását is.

<sup>36</sup> Ennek az elvnek a lehetséges alkalmazásáról lásd Wiener (1991) és Lados (1993).

vény változásaihoz kötődnek, azokat vezetik keresztül a saját rendeleteiken. Ebben az időszakban - a helyi költségvetés várható forráshiánya miatt - előfordul még egy-egy új adótípus bevezetése az egyes önkormányzatoknál. A mentességek, kedvezmények szerkezetét is - többnyire az iparüzési adóval kapcsolatban - évente újragondolják.

5.45. Az esetek többségében nem nyúlnak azonban az adókulcsokhoz. Ez a helyi politika szintjén problémás. Ezt a stratégiát követve azonban - elsősorban az egység alapú adóknál - az infláció jelentős mértékben rombolja az évente nagyjából hasonló nagyságú adóbevételek reálértékét. Egy másik lehetőség a jelenlegi helyi adórendszer teljes elvetése és egy másik bázison való fölépítése (pl. SZJA-ra alapozott pótdadó rendszere<sup>37</sup>).

5.46. A másik probléma csoport kezelése részlegesen szintén a központi kormányzattól függ. Ennek egyik metszete a szakemberképzés, a másik pedig az adózás technikai bázisának biztosítása. A helyi adóapparátusok (de az APEH megyei szervezetei is) felsőfokú végzettségű szakemberekben szűkölködnek. A képzési rendszerek nem bocsátanak ki adóigazgatási szakembereket, de hiányzik a komplexebb szemléletű ún. településmenedzser (city menedzser) képzés is<sup>38</sup>. Ez utóbbi biztosítaná olyan szakemberek kibocsátását, akik a helyi adó rendszerét egy várospolitikai eszköztárban, mint adópolitikát el tudja helyezni.

5.47. Az önkormányzatok - legalább egy minimális szinten - napjainkra számítógéppel ellátottak. Ezt felülről a központi beszámolási rendszer igényei vezérelték. A helyi költségvetési tervek és beszámolók egységes rendszerben a megyei TÁKISZ-okon keresztül mágneslemezen jutnak el a Pénzügy-, illetve a Belügyminisztériumba. A helyi adóval kapcsolatos központi adatigényeket szintén egy egységes, kötelezően alkalmazandó program támogatja. Ennek megfelelően az alkalmazott software hagyományos, egyirányú (központi tervezéshez kötődő) alulról felfelé irányuló - csak a központ igényeit kielégítő - adatáramlást szolgálja.

5.48. Nem alkalmas ugyanakkor a helyi adók hatékonyságának tényleges elemzésére (pl. egyes adótípusok és altípusainak részletes elkülönítésére). Ez párhuzamos rendszer kiépítésére

---

<sup>37</sup> A pótdadók rendszere nem idegen a hazai önkormányzati finanszírozástól. A második világháború előtt ilyen rendszer működött Magyarországon. Napjainkban több munkában is újra előbukkant a valamely központi adó bázisán alkalmazható pótdadó gondolata (Bird és Wallich 1992; Pitti 1992; Illés 1993). Véleményem szerint, két lényeges ponton tér el a pótdadó rendszere a jelenlegi helyi adórendszertől: 1. A valamely központi adó után kivetett pótdadó elsődleges célja, hogy feltöltse a helyi önkormányzat esetleges költségvetési hiányát. Kevésbé alkalmazható viszont direkt módon a várospolitika megvalósításának egyik eszközeként. 2. A pótdadók rendszerint a központi adóhatóság kezeli. Bevezetésével lényegében megszűnne a helyi adóapparátus működtetésének szükségessége.

<sup>38</sup> Kevés számú kezdeményezés azért ismert. A Budapesti Közgazdasági Egyetem Továbbképzési Intézete hosszabb idő óta rendszeresen meghirdeti a pénzügyi ellenőrzési szakközgazdász képzést, amelyet korábban a könyvvizsgálói vizsga előszobájának is tekintettek. A település menedzser viszont még egy képlékeny állapotban lévő szakma Magyarországon. Ilyen jellegű funkciókat az egyes önkormányzatoknál a polgármester, máshol a jegyző, egy harmadik helyen pedig a városigazgató lát el. Elsősorban a posztgraduális képzésben, különböző tudományágak bázisán szerveződnek oktatási programok (ELTE, Államigazgatási Főiskola, Janus Pannonius Tudományegyetem). A közgazdász nappali képzés keretei között pedig Győrben a Széchenyi István Főiskolán indult ún. településgazdász képzés.

kényszerítheti az önkormányzatokat. Igaz az egyes önkormányzatok kérhetik a Pénzügyminisztériumot, hogy a software gazdája módosítsa a programot, de a sok egyedi kérelem valószínűleg a software fejlesztőnek sem igazán jó. Talán szerencsésebb lenne, ha a település szövetségeken keresztül, szakmai konzultációkkal egy mindkét irányban - mind központi, mind helyi szinten - használható egységes programcsomagot dolgoznának ki.

5.49. Kényesebb probléma a gépjárműadónak, mint megosztott adónak a helyi adóapparátusra való telepítése. Ez az adó a helyi adóigazgatás kapacitásának mintegy 65%-át foglalja le. Ez a legköltségesebb adótípus helyi szinten. Ugyanakkor csak a bevétel oszlik meg 50-50%-ban a központi és a helyi kormányzat között, a költségek nem. Ez azt jelenti, hogy minden 100 Ft gépjárműadó bevételből mindössze 20 Ft marad helyben, mivel 50 Ft-ot be kell fizetni a központi költségvetésnek, további 30 Ft-ot pedig az adó adminisztrációs költségei emésztenek föl.

5.50. A helyi adók szempontjából azonban nem is ennek, hanem az apparátus leterheltsége szempontjából van jelentősége. Az ugyanis a nyilvántartáson, számlázáson és az ügyfélszolgálat ellátásán kívül érdemben nem képes többet foglalkozni (adókapacitás számítások, ellenőrzés, hatékonysági elemzések) a tényleges helyi adókkal.<sup>39</sup>

5.51. A rendszer gondjait növelheti a *helyi adóapparátusok* személyi összetétele, *képzettségi szintje*. A vizsgált nagyvárosokban 15-21 ember dolgozik az adóosztályon. Előfordul olyan eset is, ahol csupán az osztályvezető rendelkezik felsőfokú diplomával. Az apparátus egy része korábban is ennél az osztálynál (csoportnál) dolgozott. Bennük rögződött a korábbi lakossági adóztatás rendszere, amely a központi rendeletek bázisán kivetéses elven működött. Az új rendszer sok tekintetben más típusú munkát követel meg:

- Az új helyi adó rendszer, önbevalláson alapuló adóztatás. Ez az ellenőrzés fontosságának növelését igényelné.
- Különösen a nagyobb települések szintjén rendkívüli módon megnövekedett az adóalanyok száma. Ez emeli a nyilvántartással szemben támasztott követelményeket, megnöveli a potenciális ügyfélforgalmat és a problémás eseteket is (nem vagy késedelmes fizetés, fellebbezések stb.). Ezek kezelése a korábbiaknál hatékonyabb munkaszervezést, nagyfokú számítógépesítettséget igényel.
- Ebben a helyi adó rendszerben a lakosság mellett a vállalkozások is helyi adó alannyá válhatnak, ha a közgyűlés valamely vállalkozást terhelő adó bevezetése mellett dönt. Ez a helyzet egyrészt másfajta ügyfélkezelést igényel mint csupán a lakosság adóztatása, másrészt a gazdaság, a gazdaság alanyai *ma* sokkal gyorsabban változnak, mint a lakosság jellemzői (népesség, lakásállomány stb. száma). Ezek a tényezők a folyamatos megfigyelés szerepét növelik meg.
- A fenti tényezők, a megnövekedett információs igény új típusú és szélesebb körű együttműködést is igényelnek a korábbiaknál. Az APEH és a KSH megyei igazgatósá-

<sup>39</sup> Némi kompenzációt jelenthet az 1996-tól érvényes gépjármű adóztatási rendszer, amely felső korlát alkalmazásával a helyi önkormányzatra bizza az adókulcs megállapítását. Ezzel az akcióval nagyjából megduplázható az ebből az adónemből származó bevétel.

gaitól, a Cégbíróságoktól (később valószínűleg a szakmai kamaráktól is) a vállalkozásokról nyerhetők információk a potenciális adóalanyok fölméréséhez, a bevallások ellenőrzéséhez. A rendőrség a gépjármű nyilvántartás rendszeres rendelkezésre bocsátásával segítheti a helyi adóapparátus munkáját. A társönkormányzatokkal az iparüzési adóval kapcsolatban szükségesek egyeztetések (pl. több telephelyes vállalkozások). Az ingatlanok adóztatása az illetékhivatalokkal és a földhivatalokkal való együttműködést kívánják meg.

5.52. Valamennyi említett tényező a képzett szakemberek iránti igényt erősíti föl. Ez a felsőfokú képzésben szükséges változások mellett (új, jól képzett szakemberek fölvételének lehetősége), az apparátus folyamatos képzését, rövidebb-hosszabb tréning kurzuson való részvételét követeli meg.

5.53. A helyi adóapparátus egy másik gyenge pontja a polgármesteri hivatalon belüli, a társosztályokkal való alacsony fokú kommunikációs szint. Több, egymástól elkülönült adatbázis működik az önkormányzat egyes hivatali egységeinél, amelyek nincsenek egy egységes információs rendszerbe fűzve. Különösen fontos lenne ez az információáramlás - a helyi adók vonatkozásában - az ingatlanokkal kapcsolatban. Ez az építés engedélyezéssel, a település tervezéssel, a vagyongazdálkodással, a lakásgazdálkodással, lakásfenntartással foglalkozó szervezeti egységek közötti kommunikáció fontosságát emeli ki. Elengedhetetlen a költségvetés kialakításáért felelős szervezetekkel - pénzügyi osztály, költségvetési bizottság, gazdasági bizottság, jegyző, alpolgármester, polgármester - való szoros kapcsolat fönttartása. A probléma föloldása az önkormányzat számítógépes információs rendszerének kialakítása és GIS rendszerrel való támogatása lehet. Ezek kezdő lépései számos helyen - pl. Győrben is - megkezdődött, de teljes kiépítésük éveket (és összességében több 100 mFt-ot) vesz igénybe.

Az ingatlanadóztatás azonban nemcsak a belső, hanem a külső kapcsolatok erősítését is igényeli, hiszen az ingatlanok jogi nyilvántartását a *Földhivatal*, mint a Földművelési Minisztérium dekoncentrált szervezete végzi. Az ingatlanok tranzakcióit pedig az *Illetékhivatalok* adminisztrálják.

5.54. A Földhivatalok megyénként szervezettek. A megyei szervezetekhez összesen 109 helyi egység tartozik, valamint 22 fővárosi kerületben is működik hivatal. Az ingatlanokról nyilvántartott adatok tartalmazzák a tulajdonos azonosítását, az ingatlan használatát mind a telek, mind az épület tekintetében, valamint jogi adatokat (pl. korlátozások, mint jelzálog). Az adatokat helyrajzi számonként tartják nyilván és térképen is ábrázolva vannak. A Földhivataloknál 1992 óta zajlik az adatbázis digitalizálása, GIS rendszerben való megjelenítésének lehetővé tétele.

5.55. A 19 megyei és 22 fővárosi kerületi Illetékhivatal a megyei székhely városok és a fővárosi kerületek önkormányzatainak szervezeti keretei között működnek. Információik rendelkeznek az átruházási értékekről (adásvétel, öröklés, ajándékozás) és végeznek értékbecslési

munkát is. Az egyes hivatalok nagy leterheltsége miatt a nagyobb településeken, különösen Budapesten a nyilvántartásokat csak jelentős késéssel módosítják.

5.56. A hivatalon belüli és a külső szervezetek történő információ áramlás az ingatlan adóztatás szempontjából megszervezendő. A Földhivatalok, mint a helyi jogi szempontú ingatlan nyilvántartás kezelői információt kell biztosítaniuk az Illetékhatóságok felé és a helyi adószabályozóknak. Az Illetékhatóságoknak, ahol alkalmaznak értékbecslőket és rögzítik a pénzügyi információkat, képesek az értékesítés és más tranzakciók adatait a helyi önkormányzatok felé továbbítani.

5.57. A kapcsolat alapvetően a számítógépes rendszerek összekapcsolásával lenne lehetséges. Az egyes hivatalok rendszerei kölcsönös hozzáférést biztosítanak a nem tiltott adatforrásokhoz. A nagyobb városok közvetlen on-line kapcsolat vehetnének föl a rendszerrel, míg a kisebb települések adóhatóságai a TÁKISZ-on vagy más a kincstári rendszerbe kialakítandó önkormányzati pénzügyi szervezeten keresztül juthatnának a szükséges információkhoz.

5.58. Talán az iparüzési adó viszonylag magas adóbevétele és a többi adótípus gyenge bevételi potenciálja miatt a helyi vezetés kevés figyelmet fordít az adóapparátus működésére. A szokásos évi rendelet módosítási tervezetek előkészítésén túl a helyi adóztatás új rendszerének első három éves működése során a vizsgált önkormányzataink egyikében sem igényelték az adóapparátus munkájának átfogó, komplex értékelését. Valószínűleg ez lehet az oka annak is, hogy az egyes települések nem rögzítették írásba adópolitikájukat, nem dolgoztak ki egy helyi adókódexet, amely meghatározná a helyi adóztatás alapelveit és összefüggését a várospolitikai szándékaival. Rögzítené annak szervezeti-, továbbá kapcsolati- és információs-, valamint a munkatársak ösztönzési rendszerét<sup>40</sup>.

5.59. A helyi igazgatás kezdeti adóztatási attitűdjeiből két fő stratégia jelezhető a következő évekre a települési önkormányzatok szintjén a jelenlegi törvényi keretek között:

- Helyben a lehető legkevésbé terhelni a lakosságot adóval és lobbizni egy kedvezőbb, politikailag bátrabban alkalmazható helyi adóztatási rendszerért; vagy
- már most kihasználni a jelenlegi rendszerben is meglévő lehetőségeket (lakásingatlan adóztatása, érték alapú ingatlan adóztatás) és a többletbevételt a közösségi szolgáltatások fejlesztésére, színvonalának emelésére fordítani.

5.60. Az első stratégia rövid távon a helyi politika szempontjából népszerű lehet. Ugyanakkor hosszabb távon a helyi költségvetés egyensúly hiányát okozhatja és az önkormányzatot arra kényszeríti, hogy a szükséges forrásokat forgalomképes vagyonának föléllésével pótolja. Végül a közösség többsége a helyi szolgáltatások színvonalának gyengülését, visszaesését tapasztalhatja. Módosíthatja ezt a jövőképet, ha a külső tőke telephely-választási döntési rend-

---

<sup>40</sup> A régi típusú helyi adóztatás rendszerében központilag szabályozták a helyi adóhivatalok munkatársainak ösztönzési rendszerét. Az új rendszerben valamilyen ösztönzési rendszer kialakítása a helyi önkormányzat hatáskörébe tartozik.

szerében lényeges szerepet kap egyes helyi adótípusok (pl. iparüzési adó) léte vagy nem léte az adott településen.

5.61. A második stratégia rövid távon minden bizonnyal politikailag népszerűtlen, de hosszabb távon több lehetőséget biztosít a település harmonikus fejlődéséhez. Ennek az útnak a követése azonban fölveti annak megfontolását, hogy vajon a közgazdaságilag kevésbé elfogadható iparüzési adóra vagy inkább a helyi adóztatás elveinek jobban megfelelő ingatlan típusú adókra támaszkodják erőteljesebben a helyi adók rendszere<sup>41</sup>.

5.62. A fejezet további megállapításai egyrészt támpontul szolgálnak a helyi adó rendszernek a következő fejezetben elvégzendő komplex közgazdasági és pénzügyi szemléletű elemzéshez; másrészt támogatást adnak mind a központi, mind a helyi adópolitika átforgalmazására egy a jelenleginél hatékonyabb helyi adó rendszer kialakítása érdekében.

---

<sup>41</sup> Az ingatlan típusú adók fejlesztésére alapozott rendszer szimulációját végeztem el Győr példáján kandidátusi disszertációm V. fejezetében. Terjedelme miatt - e dolgozat keretei között - a szimulációs vizsgálat bemutatását nem szerepeltettem, de eredményeit az összegzésben fölhasználom.

## **VI. A jelenlegi helyi adórendszer közgazdasági és pénzügyi szemléletű értékelése**

6.1. A hazai helyi adó rendszer közgazdasági és pénzügyi szemléletű elemzésének elemei valamilyen formában a korábbi fejezetekben elszórtan, illetve implicit formában már megtalálhatók. A tanulmánynak ebben a részében közvetlenül az egyes adótípusokra vonatkoztatva végzem el ezt az elemzést, támaszkodva a korábbi fejezetek megállapításaira. Három adótípusra koncentrálok: az *építményadó*, a *kommunális adó* és az *iparűzési adó*. Alacsony jövedelemképző képessége miatt nem foglalkozom a telekadó és az idegenforgalmi adó értékelésével.

6.2 A helyi adó jelenlegi rendszerét a II. fejezetben definiált hatáselemzési apparátus felhasználásával dolgozom föl. A közgazdasági elemzés magába foglalja a *hatékonyság* és az *igazságosság* vizsgálatát. A pénzügyi szemléletű elemzés elemei: a *korlátosság*, az *elaszticitás*, a *rugalmasság*, az *illékonyosság*, a *megbízhatóság* és az *adminisztráció költségei*.

### **Közgazdasági szemléletű értékelés**

#### *Hatékonyság*

6.3. Ez a mutató a helyi adók kétféle hatását méri. Az egyik a helyi költségvetésre gyakorolt hatás, a másik a helyi gazdaság működésének torzítására vonatkozik. Összességében a helyi adók marginális szerepet töltenek be a helyi költségvetésekben (6. táblázat) és a nemzeti adórendszerben (*E. keret*). Többletforrásokat teremtenek, de a jelen rendszer keretei között nem az alapvető források az önkormányzatok bevételi szerkezetében. Az egyes helyi adó típusokat tekintve, ma csak az iparűzési adó képes a helyi költségvetés méretének megfelelő nagyságrendű adóbevételt generálni (6. ábra).

6.4. A jelenlegi rendszer elméletileg torzítja a helyi gazdaság működését, mert inkább a vállalkozók, mint a lakosság adóztatását ösztönzi. Ez a helyi vállalkozások versenyképességének csökkenését eredményezheti és *adóexportra* (iparűzési adó, vállalkozások kommunális adója, nem lakás célú építmények adója), vagy a *foglalkoztatás csökkentésére* (vállalkozások kommunális adója) ösztönöz.

6.5. Az új típusú helyi adók bevezetésének kezdeti időszakában a régi típusú - volt állami - vállalatok kevésbé érezték az új adók hatását, mivel azok terhe többé-kevésbé megegyezett a korábban hatályos, a vállalatok által - közvetlenül a helyi költségvetésnek - fizetett díjakkal (telekhasználati- és igénybevételi díj). Mind a régi, mind az új vállalkozások számára a helyi adó akkor lehet problémás - a jelenlegi viszonylag alacsony maximális adókulcs mellett -, ha a

vállalkozás működése amúgy sem eredményes. Módosulhat ez a helyzet, ha az önkormányzat jelentősen megemelheti, illetve meg is emeli az általa alkalmazott adók kulcsát.

### *Igazságosság*

6.6. Ez a mutató az adóterheknek az adóalanyok közötti méltányos megoszlását vizsgálja. Ebből a szempontból jelentős eltérés tapasztalható a vállalkozói szféra és a lakosság teherválalása között. A nagyobb települések szintjén a vállalkozók által befizetett adó egynegyedét teszi ki csupán a lakossági adóteher. A vállalkozókat terhelő adóknál rendszerint szektorsemleges adókulcsokat állapítanak meg (horizontális méltányosság). Az építményadónál azonban előfordulhat az ingatlantípusok kategorizálása és az egyes típusokra eltérő adókulcs kivetése<sup>42</sup>.

6.7. Az iparüzési adó alkalmazása az eredeti szabályozás esetében szintén többnyire egységes volt valamennyi üzleti-gazdálkodási tevékenységre. Az adóalap megállapításának módosítása (*G. keret*) azonban jelentős különbségeket eredményez a potenciális adóterhek tekintetében a kereskedelmi és a nem kereskedelmi tevékenységek között. Ezt számos önkormányzat - pl. Győr és Szombathely is - figyelembe veszi és a két tevékenységi típusra eltérő kulcsokat határoz meg. Az elérhető adatszolgáltatási rendszerből azonban ma nem megállapítható, hogy a két tevékenységi típus végső eredményét mennyiben befolyásolja az eltérő adókulcs alkalmazása.

6.8. A vertikális méltányosság alkalmazása is megfigyelhető az iparüzési adó esetében (pl. Győr és Veszprém), amikor bizonyos minimális adóalap alatt a vállalkozásokat mentesítik az adófizetési kötelezettség alól. A cél az új és kisebb vállalkozások megerősödésének segítése lehet. Kérdéses azonban annak megítélése, hogy ez valóban segítséget jelent-e a kisvállalkozások számára, illetve, hogy mekkora az elfogadható méltányos minimális adómentes adóalap.

6.9. A lakás célú építmények adója sok központi mentességet tartalmaz. Városi szinten az önkormányzat tulajdonában lévő lakások mentessége<sup>43</sup>, illetve valamennyi településen a horizontális méltányosságon alapuló mentességek következtében, alig marad adóztatható lakás alapterület az egyes önkormányzatok területén. Ezt a kört tovább bővítheti az egyes önkormányzatoknál bevezetett vertikális méltányosságon alapuló mentesség (*9. táblázat*).

---

<sup>42</sup> Lásd az 1994. elején érvényes helyi adók és az alkalmazott adókulcsok településsoros listáját (Adó, 1994. 6-7. sz. pp. 29-67.). Arra vonatkozóan sajnos nincsen értékelhető forrásom, hogy mi alapján határozták meg az eltérő kulcsokat, vajon megelőzte-e a döntést egy felmérés, illetve hatáselemzés.

<sup>43</sup> Az önkormányzati tulajdonú lakások mentessége valamennyi településre érvényes. Azért emeltem ki a városokat, mert a kisebb településeken az önkormányzati tulajdonú lakások aránya elenyésző az összes lakásállományban.



## 9. táblázat A lakás, mint adóalap elolvadása Győrben, 1991

	Lakások száma (db)	Az adóköteles lakások aránya (%)
Teljes lakásállomány	48.335	100,0
- Önkormányzati bérlakások	14.843	-30,7
= Magántulajdonú lakások	33.492	69,3
- 80, ill. 100 m <sup>2</sup> -nél kisebb lakások <sup>1</sup>	30.188	-62,5
- 25 m <sup>2</sup> /fős mentesség <sup>2</sup>	2.612	-5,4
= Adóköteles lakásállomány <sup>3</sup>	672	1,4

<sup>1</sup> Vertikális méltányosság alkalmazása. Ezt a mentességet Győr Megyei Jogú Város Önkormányzata a régi típusú házadó szabályozásból (1986. évi 25. tvr.) tartotta meg.

<sup>2</sup> Horizontális méltányosság alkalmazása. (Ha a számbavétel sorrendjét fölcserélnénk, akkor a kétféle mentességi elv alkalmazása révén mentesülő lakások száma és aránya változna. A mindkét mentességi kategóriában szereplő lakások miatt inkább az a fontos, hogy e két mentességgel a lakásállomány közel 68%-a nem adóköteles.)

<sup>3</sup> A maradék adóköteles lakások esetében is csak a két mentesség figyelembe vételét követően fennmaradó alapterület adóztatható.

Forrás: Saját számítások Győr Megyei Jogú Város Polgármesteri Hivatal Adóosztály adatai alapján.

6.10. Az alkalmazott méltányossági elvek azonban torzák, nem azokat támogatják, akiket megcéloznak. Az alapterület nagyságához kötött mentesség (vertikális méltányosság - pl. Győrben a kétlakásos építményeknél 100 m<sup>2</sup>, a többlakásos építményeknél 80 m<sup>2</sup>) helyessége vagy helytelensége kétféle módon is indokolható: a hasznossági elv, illetve a fizetőképesség elvének figyelembe vételével.

6.11. A hasznossági elv alapján alkalmazott mentesség azt feltételezi, hogy a nagyobb alapterületű lakások részesedése a település által biztosított szolgáltatásokból magasabb, mint a kisebb alapterületű lakásoké. Ez nem bizonyítható, hiszen a mérhető szolgáltatásokért (pl. víz- és csatornaszolgáltatás, elektromos áram, gáz, távfűtés stb.) a használati díjon keresztül a tényleges fogyasztásnak megfelelően fizetnek a felhasználók. Az egyénre vetítve nem mérhető fogyasztású közösségi szolgáltatások esetében (pl. közvilágítás, közparkok-, közterületek fenntartása) javasolt a helyi adó alkalmazása, de éppen a fogyasztás oszthatatlansága miatt az igénybevétel lakásnagysághoz kötött megosztása mesterkélt. Egyrészt mivel a lakásnagysággal nem feltétlenül egyenesen arányos a család/háztartás nagysága, másrészt az igénybevétel gyakorisága sem növekedik feltétlenül a család nagyságával (pl. a városi park "használatának" intenzitása).

6.12. A fizetőképesség elve alapján alkalmazott mentesség azt feltételezi, hogy szoros a kapcsolat a lakásnagyság és a családok jövedelme között. Ez a jelenlegi lakásállományra nem bizonyítható. Egyrészt a családi házas övezetekben a mai napig jellemző a kalákában való építkezés. Vagyis viszonylag kis jövedelmű családok viszonylag nagyméretű (100-200 m<sup>2</sup>-es) lakást is építenek. Így lakásingatlanuk mentességen felüli része adókötelessé válhat, miközben a fizetőképesség elve szerint ők kevéssé terhelendők adóval. Másrészt nincs igazán információnk arról, hogy milyen a családok/háztartások jövedelmének eloszlása az egyes lakásnagyságrendi kategóriákban.

6.13. Győrben - az átlagos lakásnagysághoz képest - magasan meghúzott vertikális adómentesség (az önkormányzati lakások nélkül is) a helyi lakásállomány több mint 60%-át érinti (9. táblázat). Az összes mentesség figyelembe vétele 1,4%-nyira szűkíti az adóköteles lakások arányát. Ugyanakkor - 1991-ben - Győr SZJA fizető polgárainak adóköteles jövedelme (220 eFt) jelentősen meghaladja az országos átlagot (204 eFt). Sőt a győri adófizetők felső ötödét tekintve az országos átlag kétszeresével számolhatunk (Mach és Mocsári 1993). Ez azt is jelenti, hogy Győr családjainak, háztartásainak mintegy 15-25%-a<sup>44</sup> van olyan jövedelmi helyzetben, hogy képes lenne viselni a lakásingatlanra kivetett helyi adót. Összevetve ezt az arányt a jelenleg adóköteles lakásállománnyal belátható, hogy a Győrben alkalmazott vertikális mentesség túlzott, teljes mértékben figyelmen kívül hagyja a város polgárainak tényleges adófizető képességét, tehát vertikálisan sem méltányos.

6.14. Az előző két adótípussal szemben a kommunális adót semmilyen központi mentesség nem terheli. A magánszemélyek kommunális adója egyfajta fejadó, amelyet rendszerint egységes kulccsal vezetnek be a település egészében. Az adókötelezettség az ingatlan tulajdonlása, illetve használata (bérlése) alapján keletkezik. Így - tulajdonosként vagy bérlőként - a település minden lakója adóalannyá válik. Ezért a teherviselés általánosabb, mint a lakás célú építményadó esetében. Ugyanakkor az egységes kulcs alkalmazása nem veszi figyelembe a fizetőképességet. A vállalkozások kommunális adója is egyfajta fejadó. Vizsgált mintánkban csak Székesfehérvár vezette be ezt az adótípust, s azt egységes kulccsal alkalmazza a település vállalkozóira.

---

<sup>44</sup> Azért nem pontosan az egyötöddel számolunk, mert vannak egy és több keresős, sőt kereső nélküli (munkánélküli, nyugdíjas) családok/háztartások is. Figyelembe kell venni azt is, hogy a magas jövedelműek egy része azonos családból származik, s ez csökkenti az adót megfizetni képes családok/háztartások számát. Ugyanakkor ez a kör bővíthet is, ha a család/háztartás egyik keresőjének jövedelme a legfelső, a másiké pedig a következő - Győrt tekintve szintén jóval az országos átlag feletti - jövedelmi ötödbe esik.

## Pénzügyi szemléletű értékelés

### *Korlátosság*

6.15. A helyi adók bevételei kétféleképpen korlátosak. Egyrészt a központi és helyi szabályozás egyaránt megszabhat mentességeket és kedvezményeket, másrészt egyes adóalapok önkorlátosak. Mindhárom vizsgált adónem korlátos a központi szabályozás által a kivethető adókulcsok maximálásán keresztül. Az egyes adókra vonatkozó limitek teljes kihasználása esetén mindegyik helyi adó eltérő adóbevételi potenciállal bír (3. táblázat). Ez részben az adóalap potenciális nagyságától, részben viszont az alkalmazható kulcs nagyságától függ.

6.16. Az iparüzési adót csupán egy további központi mentesség érinti: a kistelepüléseken végzett kiskereskedelmi tevékenység árbevétele. Ez a kistelepülések egy részét teljesen kizárja az iparüzési adó alkalmazhatóságából. Ugyanakkor ez a mentesség egyfajta védelmet is jelent ezen települések számára, mivel az iparüzési adó esetleges kivetése a település elhagyására ösztönözhetné a vállalkozást, így az adott kistelepülés kereskedelmi szolgáltatás nélkül maradna.

6.17. Jelentősen csökkenti viszont az iparüzési adó kapacitását az adóalap számítási módja egyes tevékenységek esetében. A kereskedelmi vállalkozások nettó árbevételét - mint adóalapot - az eladott áruk beszerzési értéke, más tevékenységek esetében az alvállalkozók számára kifizetett díj korrigálja. A szintén bevételi korlátot jelentő helyi mentességek nagyobb részt várospolitikai célok érdekében fogalmazódnak meg, kisebb mértékben pedig a beszédési hatékonyságot biztosítják. Ugyanakkor alapul szolgálnak a települések közötti adóverseny kialakulásához is.

6.18. A kommunális adót nem érintik központilag előírt mentességek. A magánszemélyek esetében rendszerint egységes adókulcsot alkalmaznak minden adóalanyra. Önkorlátot jelent viszont az adó objektumát képező építmények száma. Igaz a városok esetében ez lényegesen nagyobb számú ingatlant takar a bérlők terhelhetősége miatt, mint a lakás célú építmények esetében. A vállalkozásoknál is ritka esetben fordul elő a tevékenységi típusonként vagy a lakossági és egyéb szolgáltatás elkülönítésén alapuló eltérő kulcsok alkalmazása<sup>45</sup>. Ugyanakkor ez az adó is önkorlátos a véges számú alkalmazott miatt.

6.19. A lakás célú építmények korlátossága a legerősebb valamennyi helyi adó között. A kötelezően alkalmazandó horizontális mentesség már jelentősen megszűri a potenciális adóalapokat, hiszen a családok többsége legalább 2-3 tagú, ugyanakkor az átlagos lakásnagyság a

---

<sup>45</sup> 1994-ben mindössze 16 településen (2,8%) alkalmaztak eltérő adókulcsokat valamilyen osztályozás alapján a vállalkozók kommunális adóját bevezető 581 önkormányzat közül: Battonya, Borsodnádásd, Detk, Dunaszég, Fertőboz, Gávavencsellő, Gyöngyös, Győrújfalu, Lajoskomárom, Máriapócs, Nagycenk, Nádudvar, Rákócújfalu, Szászberek, Tiszaluc, Tunyogmatolcs (Adó, 1994. 6-7. sz. pp. 29-67.).

kilencvenes évek elején még nem érte el a 70 m<sup>2</sup>-t. Tehát vagy nincs, vagy viszonylag kicsi a lehetséges adóköteles alapterület. Az egyedülállók magasabb adóalapja pedig méltányossági problémákat vet föl, hiszen ezt a réteget, nagyobb részt a nyugdíjasok, illetve szociálisan hátrányos csoportok képezik.

6.20. További szűrőt jelentenek az alkalmazott helyi mentességek. Több település a lakás célú építmény adójának bevezetésekor megtartotta a korábbi lakásadó vertikális mentességét (pl. Győr). A viszonylag alacsony átlagos lakásnagyság esetében a 80 m<sup>2</sup>-es és 100 m<sup>2</sup>-es határ alkalmazása (9. táblázat) már önmagában a minimálisra szűkíti a potenciális adóalapokat. Az önkormányzat mentesítése az adófizetés alól a városok esetében akár 20-40%-kal is mérsékeli az adóköteles lakások számát.

6.21. Az egyéb építmények esetében elsősorban méltányossági kedvezmények (egyházi, alapítványi, oktatási, egészségügyi stb. tulajdonú építmények) korlátozzák ennek az adótípusnak a kapacitását.

### *Elasticitás*

6.22. A népesség-, illetve a jövedelem rugalmasság vizsgálatával arra kaphatunk választ, hogy az adóbevételek mennyire képesek követni a gazdasági és társadalmi változásokat. A helyi adók népesség elaszticitása kevésbé informatív mutató ma Magyarországon, mivel az ország népessége - egyes nagyvárosok és agglomerációs övezetük kivételével - csökkenő tendenciájú a nyolcvanas évek eleje óta. Így a népességcsökkenés üteménél kisebb mértékű adóbevétel veszteség is megfelelő rugalmasságot mutat, miközben mind a működési (decentralizált feladatok bővülése), mind a fejlesztési (infrastrukturális hiányok) költségvetési igények emelkedő bevételeket követelnek meg.

6.23. A jövedelem elaszticitás mérésénél - helyi szinten - problémás a megfelelő vetítési alap alkalmazása. Mind a vállalati, mind az egyéni jövedelmekről legfeljebb megyei szinten biztosít adatokat a hivatalos statisztika. Legjobb közelítésnek talán az SZJA bevallásokból nyerhető adóköteles jövedelem fogadható el a települések szintjén kimutatható elaszticitáshoz. Vizsgált városaink esetében egyelőre még így sem tudjuk előállítani ezt a mutatót. Mivel a helyi adók többségét csak 1992-től vezették be, ezért nincsen adatunk a második év adóbefizetéseinek teljesítéséről. Egyedül Győrben számolható ki az iparüzési adó elaszticitása a felmérés időpontjában (1993 nyara). A mindössze két évet vizsgáló mutatók (népesség elaszticitás = 1,30; jövedelem elaszticitás = 0,98) azonban még nem adhatnak releváns képet az iparüzési adóról.

6.24. Országos szinten mindkét mutató előállítható az első három év publikált adatai alapján (Pitti 1994). Ha az egyes adók *összbevételét* tekintjük, akkor mutatóink erősen torzítanak (10. táblázat) a helyi adót alkalmazó önkormányzatok számának jelentős bővülése miatt

1991 és 1995 között (5. ábra). Az iparüzési adó esetében az adóalap számításának változása (G. keret) tovább nehezíti a kapott adatok elemezhetőségét.

#### 10. táblázat Egyes helyi adók népesség- és jövedelem elaszticitása, 1992-1993

Helyi adók	Népesség elaszticitás		Jövedelem elaszticitás	
	1992	1993 <sup>1</sup>	1992	1993 <sup>1</sup>
<i>Összbevétel alapján</i>				
* Építményadó	8,33	1,56	6,35	1,38
* Kommunális adó - magánszemélyek	1,36	1,30	1,10	1,14
* Kommunális adó - vállalkozások	1,29	1,26	1,04	1,11
* Iparüzési adó	4,69	1,82	3,80	1,60
<i>Fajlagos bevétel alapján</i>				
* Építményadó	1,57	1,50	1,28	1,32
* Kommunális adó - magánszemélyek	0,15	..	0,12	..
* Kommunális adó - vállalkozások	0,23	1,16	0,18	1,02
* Iparüzési adó	0,94	1,47	0,76	1,29

<sup>1</sup> A fajlagos mutató meghatározásához fölhasznált helyi adót bevezető önkormányzatok száma 1994. évi adat.

Forrás: Pitti (1994), illetve egyedi adatgyűjtés alapján saját számítás.

6.25. Megoldást jelenthet a *fajlagos* - egy helyi adót kivető önkormányzatra jutó - adóbevételek elaszticitásának számbavétele. Ebben az esetben viszont az adatok pontossága kérdőjelezhető meg. Nevezetesen a helyi adót alkalmazó önkormányzatok tényleges száma 1991-ben. Legalábbis nehezen elképzelhető, hogy a kommunális adók fajlagos mennyisége egy év alatt az egy ötödére esett vissza (igaz a kommunális adókat alkalmazó önkormányzatok száma közel a tízszeresére emelkedett 1991-ről 1992-re - 5. ábra).

6.26. Az azonban valószínűsíthető, hogy egyedül az iparüzési adó lehet elasztikus a jelenleg általánosan használt helyi adó típusok között. Ez két okra vezethető vissza. Egyrészt az iparüzési adó az egyetlen "ad valoram" típusú adó egyelőre. Ez abból a szempontból fontos, hogy helyi politikai megfontolásokból az önkormányzatok eddig kevésbé éltek az adókulcsok emelésével. Így az egység bázisú adók a nagyjából változatlan adóalap (korlátosság!) és begyűjtési hatékonyság miatt évről évre nagyjából hasonló nagyságrendű adóbevételt eredményeznek. (Persze a csökkenő népességű települések esetében ez még így is elasztikusnak tűnhet.)

6.27. A másik tényező az elhúzódó gazdasági válságból következik. Egyes térségek kivételével az adóalap csupán csekély mértékben emelkedik (építmények összes alapterülete - építményadó), vagy stagnál (ingatlanok száma - magánszemélyek kommunális adója), sőt csök-

kenhet is (pl. alkalmazottak száma - vállalkozások kommunális adója). Ugyanakkor az iparüzési adó alapját képező (korrigált) nettó árbevétel növekvő tendenciájú.

### *Rugalmasság*

6.28. A helyi adó törvény lehetőséget ad a bevezetett adó helyi szabályozásának évenkénti módosítására. Sőt évközi változtatás is megengedett két esetben: 1. Új helyi adó bevezetése; 2. A szabályozás pozitív irányba történő elmozdítása (pl. új kedvezmények alkalmazása). További szabadságot (rugalmasságot) biztosít a törvény a kötelező mentességeken felül a helyi sajátosságokhoz alkalmazkodó mentességek és kedvezmények beépítésére a helyi adó rendeletben. Ez utóbbi lehetőséget döntően az iparüzési adó esetében használják ki az egyes önkormányzatok. Az súlyos központi adóterhek miatt viszont kevésbé élnek az adókulcs emelésének lehetőségével.

6.29. A magas infláció mellett elértéktelenedő helyi adó bevételek és a fokozódó költségvetési nyomás azonban vagy újabb típusú helyi adó(k) bevezetésére, vagy a meglévők kulcsainak emelésére fogja kényszeríteni az önkormányzatokat a kilencvenes évek közepétől. (Eddig inkább az első módszert alkalmazták a helyi döntéshozók. Ez azonban a helyi adók típusának véges száma és egyes adóalapok átfedése miatt csak rövid távon járható út.) A helyzetet - rövid távon - javíthatja a legáltalánosabban alkalmazható adó objektumra - a lakásokra - vonatkozó központi mentességek helyi hatáskörbe való telepítése, közép távon pedig - a szükséges feltételek megléte esetén - az érték bázisú adózásra való áttérés az ingatlan típusú adók esetében.

### *Illékonyság*

6.30. Ez az indikátor azt jelzi, hogy az adóbevétel változása milyen sebességű. Az eltérés lehet pozitív és negatív egyaránt. Az évenkénti nagyméretű kilengés azonban egyik irányban sem kívánatos. Ilyen esetekben a helyi adóbevétel nem tervezhető, a helyi költségvetés készítésekor kevésbé alkalmazható. Az egyes önkormányzatok szintjén, az új típusú helyi adók működésének rövid időtávja miatt nem tapasztaljuk egyik adótípus kritikus illékonyságát sem. Az azonban valószínűsíthető, hogy az "ad valorem" típusú adók (iparüzési adó, érték bázisú építményadó) esetében előfordulhatnak jelentős ugrások a gazdasági környezet hirtelen romlása következtében. Egy erőteljesebb inflációs "ugrás" - változatlan kulcsok mellett - valamilyeni helyi adó típus jelentős erózióját okozhatja.

### *Megbízhatóság*

6.31. Ez a mutató is szoros kapcsolatban van a költségvetési tervezéssel. Az adóbevételek szignifikáns alul-, illetve felülbecslése az új rendszer bevezetésekor jellemző gyakorlata volt mind a helyi, mind a központi kormányzatnak. A teljes körű nyilvántartások (pl. település szintű

ingatlan kataszter) vagy a tapasztalat (iparüzési adó) hiánya a települési önkormányzatokat óvatossá tett tervezésre ösztönözte. "Jobb, ha az év végén több bevételről adhatunk számot, mintha remélt bevételekre terveznek kiadásokat"<sup>46</sup>. A helyi költségvetési nyomás hatására ez a magatartás azonban változhat és a helyi politikusok várakozása a helyi adóbevételekkel szemben magasabb lehet, mint amennyit az valóban képes hozni a jelen szabályozási keretek között.

6.32. A központi kormányzat feszített várakozásai az önkormányzatok normatív támogatási rendszerében okozhatnak változást, csökkentve az elosztható támogatás összegét és ezzel valamelyest mérsékelve a központi költségvetés terheit. A helyi adóbevételek 1991. évi 10 Mrd Ft-os felülbecslése egyrészt a központi kormányzat túlzott várakozásából és a tapasztalati számok hiányából eredt, másrészt a magasabb adóbevétel akár 10%-kal is csökkenthette az az évi költségvetési hiányt. Mára a helyi adók aggregát összege jobb közelítéssel becsülhető. Ugyanakkor a már évi több száz millió forintos költségvetési hiány miatt nincsen értelme a GDP-ben mindössze 0,6-nyi helyi adók túlbecslésére.

6.33. A központi, illetve helyi politikai szándékoktól függetlenül is nehéz az egyes helyi adók hozamának becslése. Fokozottan igaz ez az iparüzési adóra a még mindig zajló átalakulási folyamat miatt. Nem állt be még a gazdaság, a gazdasági szervezetek normál fluktuációja. Még mindig jelentős számú új vállalkozás alakul, de kevés a tapasztalat a csődök, felszámolási eljárások miatt elmaradó adóbevételek kalkulálására is. Szintén csak néhány év elteltével jelezhető biztonságosan előre a "saját" kedvezmények, mentességek hatására jelentkező adókiesés, illetve adó visszatérítési igény.

6.34. A fenti gondok ellenére - az egyre feszítőbb költségvetési problémák miatt - a közeljövőben fölerősödik az igény a valóban megbízható adóbevételi tervezés iránt. Ez a helyi önkormányzat szervezeti egységei közötti vertikális (közgyűlés és bizottságai - adóosztály) és horizontális (osztályközi) együttműködés és információáramlás javítását követeli meg. Minőségileg más munkát igényel ez az adóapparátustól is, elegendő időt hagyva az elemző munkának is. Ehhez azonban szükséges a helyi adó adminisztráció műszaki (hardwere, software, rendszer kapcsolat) és humán (új munkatársak, képzés) kapacitásának bővítése.

### *Az adminisztráció költségei*

6.35. A helyi adók tényleges bevétele szempontjából lényeges tudni az egyes adótípusok adminisztrációs költségeit. Ez a helyi adóapparátus személyi és a dologi költségeinek megosztásával mérhető. Egyes adóknak nagyobb az előkészítési igénye, más adóknak az ügyfél forgalma magas. Az adóapparátus mérete, személyi összetétele, technikai felszereltsége az települések adóigazgatási költségeit is különbözővé teszi. Így az egyes helyi adó típusok költségigényei között számottevő eltérések is lehetnek apparátuson belül és apparátusok között is.

---

<sup>46</sup> Interjú dr. Nagy Árpáddal.

6.36. A központi kormányzat felmérése (1992 nyara) kimutatta például, hogy az építményadó lényegesen drágább adó, mint az iparüzési adó (11. táblázat). Szignifikáns különbség tapasztalható az egyes helyi adó költségeit tekintve az eltérő népességnagyságú önkormányzatok között. A nagyobb településeken az egyes adók költségei kisebb arányt képviselnek a helyi adóbevételekből, mint a kisebb önkormányzatoknál. Ugyanakkor a minden adótípus esetében 10%-ot meghaladó költséghányad kicsit magasnak tűnik. Ez azonban adódhat az adminisztrációnak a bevezetés időszakában való fokozottabb terheléséből és a kezdeti mérsékeltebb adóbevételből is.

6.37. Napjainkban a helyi adóhivatalnak két alapfeladata van: 1. Az önkormányzat által bevezetett helyi adó(k) - ha van(nak) ilyen(ek) - beszedése; 2. Idegen adók behajtása. Ez utóbbiak közé tartozik a megosztott adóként definiált gépjármű adó. A jelenlegi helyzetben, amikor az önkormányzatok többsége nem alkalmazza a lakás célú építmények adóját, a helyi adók és a gépjármű adó alanyainak aránya 1:3. Ebből következően a gépjármű adó a helyi adminisztrációt jelentős mértékben leköti. Az induló évben ennek az adónak a költséghányada elérte a 30%-ot. Mivel a költségek teljes egészében az önkormányzatokat terhelik, ezért az eredetileg 50%-os bevételi arány "tisztán" mindössze 20%-ra olvad<sup>47</sup>.

11. táblázat **Az adóigazgatási költségek aránya a helyi adó bevételekben az egyes település nagyságrendi csoportokban, 1991 (%)**

Településcsoportok (fő)	5.000 alatt	5.000- 9.999	10.000- 49.999	50.000 felett	Összesen
Helyi adók					
Építményadó	15,5	14,2	13,0	12,4	13,1
Kommunális adó	12,8	12,3	12,1	11,8	12,6
Iparüzési adó	12,1	11,6	11,4	10,6	11,0
Helyi adók összessége	13,2	12,5	12,0	11,9	12,0

Forrás: Pitti (1992) alapján.

6.38. Győrben napi 4-6 embert köt le a gépjármű adó kezelése, de évente két alkalommal a teljes iroda ezzel az adóval foglalkozik. Összehasonlításképpen, az iparüzési adó az induló két évben két embert kötött le folyamatosan, ugyanakkor közel tízszer annyi bevételt eredményezett mint a gépjármű adó<sup>48</sup>.

6.39. Az egyes adótípusokra vonatkozó elemzések eredményeit, megállapításait a 12. táblázat foglalja össze. Ha valamely adótípus megfelel az adott indikátornak, akkor a (+) szimbó-

<sup>47</sup> Interjú dr. Nagy Árpáddal és dr. Fekete Antallal.

<sup>48</sup> Interjú dr. Nagy Árpáddal.



lumot kapja, ha nem akkor (--). Abban az esetben, ha az adott indikátor szempontjából semleges az adó eddigi működése, akkor azt a (0) szimbólum jelzi.

6.40. A kiválasztott adókról itt megrajzolt kép szerint csupán az iparüzési adó és a nem lakás céljára szolgáló építmények adója mutat pozitív egyenleget az egyes indikátorok együttes értékelése alapján. A lakás célú építmények adója és a vállalkozók kommunális adója viszont jelenlegi formájában nem igazán alkalmas a megfelelő működtetésre.

6.41. Ez a megállapítás a lakás célú építmények adója esetében ellenkezik mindazzal, amit a II. fejezetben a helyi adózás elmélete bemutat. Ha a helyi adózás külső feltételrendszere (nemzeti adórendszerben elfoglalt szerep, kerettörvény alapelemeinek - adótípus választhatósága, adókulcsok felső korlátossága - fönmaradása) nem változik a közeljövőben, akkor a kilencvenes évtized második felében megfelelő súlyt szükséges helyezni a lakás célú ingatlanok adóztatásának fejlesztésére. Az adóelmélet szempontjából ez biztosítaná a jobb megfelelést helyi szinten a lakosság, s nem a vállalkozások tehervállalásának növelése.

## 12. táblázat A helyi adók közgazdasági és pénzügyi szemléletű értékelése

	LÉA	NLÉA(M)	NLÉA(V)	KA(M)	KA(V)	IPA
<u>Közgazdasági szemléletű értékelés:</u>						
<i>o Hatékonyság</i>						
- Költségvetés mérete	--	--	--	--	--	+
- Helyi gazdaság torzítása	+	+	0	+	--	--
<i>o Igazságosság</i>						
- Horizontális	--	+	+	+	+	0
- Vertikális	--	0	0	0	0	0
<u>Pénzügyi szemléletű értékelés:</u>						
<i>o Korlátosság</i>	--	0	0	0	0	0
<i>o Elaszticitás</i>	--	--	--	--	--	+
<i>o Rugalmasság</i>	0	0	0	0	0	0
<i>o Illékonyság</i>	+	+	+	+	0	0
<i>o Megbízhatóság</i>	0	0	0	0	--	--
<i>o Adminisztrációs költségek</i>	--	--	--	--	0	+

LÉA - építményadó (lakás célú)

NLÉA - építményadó (nem lakás célú)

(M) - magánszemélyek

KA - kommunális adó

IPA - iparüzési adó

(V) - vállalkozások

6.42. Ez a fejezet a főbb helyi adó típusok komplex közgazdasági és pénzügyi szemléletű elemzésével foglalkozott a III. fejezetben bemutatott hatáselemzés eszköztárával.

vel. A fejezet megállapításai támogatást adnak mind a központi, mind a helyi adópolitika átforgalmazására egy, a jelenleginél hatékonyabb helyi adó rendszer kialakítása érdekében.

## VII. Összegzés

7.1. A záró fejezetben először összegzem az egyes fejezetek főbb megállapításait, majd javaslatot teszek a helyi ingatlan típusú adók fejlesztésére. A javaslatok részben a központi, részben a helyi kormányzati szintnek címeztetnek, továbbá a megvalósíthatóság szempontjából rövid, illetve középtávú döntéseket, akciókat tartalmaznak. A tanulmány záró blokkja a helyi (ingatlan) adózás szükséges további kutatási irányait jelzi.

### Összefoglalás

7.2. Jelen dolgozat a helyi (ingatlan) adóztatást, mint az államháztartás, illetve a helyi önkormányzati pénzügyek decentralizációjának egy elemét tanulmányozta. A helyi adóztatás lehetősége a helyi kormányzatoknak a központi kormányzattól való pénzügyi függőségének oldását is szolgálja. A bevezetett rendszer önellentmondása, hogy a központi mentességekkel terhelt ingatlan típusú adók bevétel generáló képessége rendkívül korlátozott. Ugyanakkor a lehetséges helyi adók között a közgazdaságilag problémás iparüzési adó az egyetlen, amely ténylegesen képes az egyes településeken - a gazdasági fejlettség függvényében - jelentősebb adóbevételeket termelni.

7.3 Ezek a problémák számos további kérdést vetnek föl: a kormányzati szintek közötti adóverseny lehetősége; az ingatlan típusú adók potenciális és tényleges lehetőségei és korlátai; az egység és az érték bázisú adóztatás közötti választás; a helyi adóknak a helyi gazdaságra kifejtett hatása; új központi és helyi adópolitika kidolgozásának szükségessége.

7.4. A kívánatos politikai és államháztartási döntések kialakítását a helyi (ingatlan) adózás elméleti megközelítései, a nemzetközi gyakorlat példái, valamint a hazai helyi adó rendszer általános és helyi szintű elemzése segítségével támogatja ez a dolgozat.

7.5. Az adóelmélet két fő elvre támaszkodik: a *hasznossági elvre* és a *fizetőképesség elvére*. A hasznossági elv azt jelenti, hogy a kivetett adónak kapcsolatban kell lennie a haszonnal, amelyet az adófizető valamely közszolgáltatás elérhetősége révén nyer. A fizetőképesség elve pedig azt jelenti, hogy az adóterheket a jövedelmek, a jólét szintje alapján kell megosztani.

7.6. A helyi adóztatás alapvető célja a helyi közösség (egyének, háztartások, csoportok, vállalkozások) számára helyben nyújtott közjavak finanszírozása. Ez az adó lehet jövedelemadó, fogyasztási adó vagy más egyéb adók is, de valamennyi között az (ingatlan) vagyonadónak van a legrégebbi történetük a helyi adózásban.

7.7. Az elmélet kialakult eszközrendszert használ az egyes adótípusok elemzésére. Kategorizálja a lehetséges adótárgyakat, megkülönböztet egység és érték bázisú adóztatást, módszereket határoz meg a vagyon fölbecslésére és értékelésére. Kidolgozott hatáselemzési mutatórendszer segíti az egyes adótípusok közgazdasági és pénzügyi szemléletű vizsgálatát, amelynek kulcselemei: a *hatékonyság* (az adónak a gazdasági teljesítményre és a költségvetési bevételekre gyakorolt hatása), az *igazságosság* (az adóterhek megoszlásának méltányossága), az *elaszticitás* (az adójövedelem milyen hatékonysággal követi a gazdaság és a társadalom változásait), valamint a *begyűjthetőség* (az adóadminisztráció költségei, begyűjtési hatékonyság).

7.8. *Az elmélet két további szabályt ítél megfontolásra a helyi adóztatásra vonatkozóan:*  
a/ a helyi közösségek a "kézzel fogható" vagyontárgyakra, az ingatlanokra vessenek ki adót;  
b/ inkább a magánszemélyeket (háztartásokat) adóztassák, mint a vállalkozókat. Az első követelmény mellett az az érv szól, hogy valamennyi településen található adóztatható ingatlan. Láthatósága és mozdíthatatlansága miatt nehéz kibújni az adózás alól. A második követelmény a helyi gazdaság teljesítményének torzítását kívánja elkerülni.

7.9. A gyakorlatban a fejlett országok három fő csoportba sorolhatók a helyi adók típusát tekintve: vagyonadóztató országok, jövedelemadóztató országok és kiegyensúlyozott helyi adó szerkezetű országok. Az hogy az egyes országok melyik csoportba taroznak, az nagymértékben függ az adott ország adórendszerének hagyományaitól. Abban azonban - néhány kivételtől (pl. Írország, Hollandia) eltekintve - megegyeznek, hogy a helyi adók részaránya a nemzeti adók, illetve az összes helyi bevételek között lényegesen magasabb, mint Magyarországon. Az adatok azt mutatják, hogy a hazai önkormányzatok relatív finanszírozási függősége a központi költségvetéstől viszonylag magas a fejlett országokhoz képest.

7.10. Az ingatlan adóztatás nemzetközi gyakorlata az *adóztatás folyamatára*, az *adóadminisztráció* működésére nagy hangsúlyt helyez. Az ingatlan adóztatás főbb lépései a nyilvántartás, a vagyonértékelés, a fölbecslés, az adókivetés és az adóbegyűjtés. Az *adóvesztések föl-mérési módszerével* meghatározható az adóztatás egyes fázisaiban kieső adóbevételek mértéke. Ez segít annak meghatározásában, hogy a folyamat mely részén kell beavatkozni a hatékonyabb adóztatás érdekében. Az is megfontolandó, hogy az adóztatás egyes lépései eltérő szervezeti keretek között - helyi vagy központi adóhatóság, magánszervezet (pl. ingatlan értékelés) - is megvalósítható. A tiszta vagy vegyes adminisztrációjú változatok közötti választás attól függ, hogy melyikkel hatékonyabb a helyi adóbevételek képződése.

7.11. Az újonnan bevezetett helyi adó rendszer alapvetően a korábbi lakossági adórendszerre épül. A régi rendszerben csak az adó begyűjtéséhez kapcsolódó tevékenységek kötődtek a helyi adóapparátushoz. Minden más tényezőt a központi szabályozók (miniszeri rendeletek) vezéreltek. Az új rendszerben a helyi adóztatás a települési önkormányzatok alkotmányos joga, amelynek érvényesítését egy ún. kerettörvény szabályozza. A helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény támaszkodik a nemzetközi gyakorlat progresszív elemeire: az adó bevezetésének,

illetve típusának szabad választhatósága; az adókulcs felső korlátjának törvényi szabályozása; az érték bázisú ingatlan adóztatás választhatósága.

7.12. A törvény öt fő adótípus bevezetését teszi lehetővé a települési önkormányzatok számára: 1. építményadó; 2. telekadó; 3. kommunális adó; 4. idegenforgalmi adó; és 5. iparüzési adó. Ez a rendszer magába foglalja mind a haszon elvű, mind a fizetőképesség elvén alapuló adóztatás jellemzőit.

7.13. Az elmélet szerint a helyi adóknak lehetőleg "valódi" dolgokon kell nyugodnia, illetve inkább a háztartásokat, mint a vállalkozásokat terheljék az adók. A magyar helyi adórendszer gyakorlati megvalósítása lényeges eltérést jelez az elmélet által javasoltaktól. Egyrészt a vállalkozók adóztatására ösztönöz (könnyen adminisztrálható és megfelelő mértékű adóbevételt biztosító iparüzési adó), másrészt a nagyszámú központi mentesség ellehetetleníti a legklasszikusabb adótárgy, a lakásingatlan adóztatását. Mivel az építmény-, a telek- és a kommunális adó is tartalmaz vállalkozói adóterheket, így a vállalkozói szféra befizetései képezik a helyi adó bevételek több mint 85%-át.

7.14. A négy hazai nagyváros adóztatási attitűdjének vizsgálata megerősíti a helyi adórendszer általános fölmérésének megállapításait, de árnyaltabbá is teszik azokat. Ha az önkormányzat - a korábbiakhoz képest - valóban növelni kívánja a bevételeit, akkor már a törvény hatályba lépésének évében (1991) bevezette az iparüzési adót (Győr és Veszprém). Ez az adó viszonylag alacsony adminisztrációs költségek mellett viszonylag magas adóbevételt eredményezett ezeknél az önkormányzatoknál. A másik alkalmazott stratégia jellemzője, hogy "ne rakjunk pótlólagos terheket a már központilag agyon adóztatott magánszemélyekre és vállalkozókra" (Székesfehérvár és Szombathely).

7.15. A polgárok és a vállalkozások adóbefizetései közötti különbség helyi szinten is növekedik. Ennek alapvető oka, hogy az egyes önkormányzatok az előző választási ciklus idején többnyire változatlanul hagyták az első alkalommal bevezetett kulcsokat. Ez elsősorban politikai okokra (népszerűtlenség veszélye) vezethető vissza. A két adófizetői kör közötti különbséget az is növeli, hogy a bevezetett adók között csak az iparüzési adó érték bázisú adó. Így az adókulcsok változatlanságának fönntartása már önmagában is növeli a magánszemélyek és a vállalkozások adóbefizetései közötti eltérést. Ugyanakkor az egység bázisú adóbevételek folyamatos elértéktelenedésével is számolni kell a magas infláció miatt.

7.16. Jelenleg az iparüzési adó látszik a legkedvezőbb helyi bevételnövelő forrásnak. A helyi gazdaság működését torzító hatása még kevésbé mérhető, illetve rejtetten jelentkezik a gazdaság még mindig erős átalakulási folyamatai miatt. A kivethető maximális adókulcs is viszonylag alacsony, amelyet az önkormányzatok rendszerint szektor semlegesen alkalmaznak. Hosszabb távon a települések között kialakuló adóverseny torzíthatja a helyi gazdaság

teljesítményét, illetve egyes települések versenyképessége romlik a külső (külföldi és más településről származó hazai) tőke vonzásában.

7.17. Az új helyi adó rendszer működésével kapcsolatos előzetes várakozások időszakában készült központi becslések szerint az ingatlan típusú adók potenciálja a legerősebb a rendszeren belül. A helyi ingatlanadó, különösen a lakás célú ingatlanok bevételei ma rendkívül alacsony részarányt képviselnek a helyi bevételek között. Ez döntően az adóalapot erősen korlátozó központi mentességekre, illetve a korábbi torz vertikális mentességek helyi adórendeletekben való továbbélésére vezethető vissza. Tovább szűkíti a jelenleg alkalmazott ingatlan típusú adók potenciálját, hogy szinte kivétel nélkül egység bázisú adóztatást választottak az egyes önkormányzatok. *Ha az ingatlan típusú adók törvényi keretei és háttere (humán és technikai feltételek) hosszabb időn keresztül nem változnak, akkor ezek az adók továbbra is marginálisak maradnak.*

7.18. Jelenleg az ingatlan típusú helyi adók sem nem hatékonyak, sem nem igazságosak. A túlzott mértékű központi mentességek rendkívüli módon korlátozzák a lakás célú ingatlanok adóalapját. Az önkormányzati lakásállomány több évre elhúzódó privatizációja, a helyenként még tisztázatlan tulajdonviszonyok, valamint a teljes körű ingatlankataszter hiánya tovább szűkíti az ingatlan típusú adók megbízhatóságát. A jelenlegi szabályozási keretek között az ingatlan típusú adóknak nincs bevétel növelő potenciálja. Egy szimulációs vizsgálat segítségével - forgatókönyv technika alkalmazásával - igyekeztem bemérni a helyi ingatlan adóztatás lehetőségeit és korlátait Győr megyei jogú város példáján az 1994-2003 közötti időszakra<sup>49</sup>.

7.19. Az egyes változatok a következő mutatókkal mérték az ingatlan adók potenciál változását: 1) az ingatlanadó bevételek aránya a helyi összes bevételekben; 2) a magánszemélyek ingatlanadójának aránya az összes ingatlanadó bevételben; 3) a magánszemélyek effektív adókulcsának változása, valamint 4) a magánszemélyek átlagos adóterhének és az átlagos helyi adófizetési hajlandóság viszonya.

7.20. A tesztelt négy szkenarió a jelenlegi egység alapú adóztatásra épül. Az első, "Fekete Szkenarió" egy bázis alapú előrejelzés (baseline projection). A következő, "Szürke Szkenarió" egy adópolitikai elemet változtat meg a rendszerben. Ez az elem az adókulcs, amelyet a jövedelem index évenkénti várható változásához igazít ez a változat. A harmadik, "Fehér Szkenarió" újra bevezeti a lakásingatlanok adóztatását a győri rendszerbe, de a jelenlegi széles körű mentességek alkalmazásával, illetve az adókulcs évenkénti kiigazításával. A negyedik, "Rózsaszín Szkenarió" eltörli a központilag meghatározott mentességeket.

---

<sup>49</sup> Az eredeti dolgozatban önálló fejezetként szereplő szimulációs vizsgálatot terjedelmi okokból e tanulmány keretei között nincsen lehetőségem bemutatni. Az egyes szkenariókra vonatkozó főbb megállapításokat azonban ebben a fejezetben rögzítem.

7.21. A "Fekete Szkenárió" esetében valamennyi alkalmazott indikátor erős visszaesést mutat az előrejelzés időszakára. Hosszabb távon az ingatlanadók teljesen elvesztik jelentőségüket. A "Szürke Szkenárió"-ban az ingatlanadók, azon belül a magánszemélyekre kivetett ingatlanadók súlya növekedik, azonban a változás még nem szignifikáns. A "Fehér Szkenárió"-ban az évenként módosított adókulcsok elérik a törvény szabta felső korlátjukat a periódus közepén. A központi kormányzatnak erre az időszakra már fölül kell vizsgálnia és meg kell emelnie az alkalmazható kulcsok felső határát. De ebben a változatban a túlzó mentességek miatt a helyi közösség kicsiny részaránya visel viszonylag magas adóterhet lakás célú ingatlan után.

7.22. A központi mentességek föloldása és a települési önkormányzat hatáskörébe történő telepítése kitágítja a magánszemélyek ingatlanadóztatásának kereteit. Az első szkenarióhoz képest az ingatlanadó bevételek aránya az összes bevételekben a kilencszeresére növekednek, de aránya még így is 4% alatt marad. Ez az adóbevétel kevésbé alkalmas egy-egy nagyobb települési projekt finanszírozására, de elegendő lehet például az ilyen akciókhoz szükséges hitelek törlesztésére és kamatfinanszírozására.

7.23. Az effektív adórátá szkenáriónkénti változását vizsgálva megállapítható, hogy ez a mutató a 2,5-szeresére emelkedhet az alapállapothoz képest, az átlagos adóteher pedig kétszeresen meghaladhatja a helyi adó fizetési hajlandóságot. Ezek a számok azt jelzik, hogy az ingatlanadók csak akkor válhatnak valóban megfelelő önkormányzati bevételekké, ha a központi adók terhei csökkennek.

7.24. Természetesen a helyi adók nem légüres térben léteznek. Azok a nemzeti adórendszer és -adópolitika elemei, s így az államháztartás finanszírozásának az eszközei is. A régiók közötti és régiókon belüli nagymérvű különbségek a központi kormányzatot kiegyenlítő politika alkalmazására készíteti. Többek között ezért tartja a szabályozás viszonylag alacsonyan a helyi adók kulcsait. Ugyanakkor a kulcsok szabad változtathatósága a limiten belül adóverseny kialakulását eredményezheti a települések között. Ez egyfelől nem kívánatos, mivel valószínűleg hozzájárul a regionális különbségek fokozódásához. Másfelől pedig kívánatos is lehet a nagyobb városokból, kedvezőbb helyzetű térségekből, mint növekedési pólusokból kiinduló szinergikus hatások miatt.

### **Javaslatok a helyi adórendszer fejlesztésére**

7.25. Az államigazgatás decentralizációs folyamatai még nem zárultak le. A helyi önkormányzati törvény és az államháztartási törvény átalakításának munkái már 1993-ban megindultak. Az előkészítő munkák során szükséges a helyi adók jövőbeni szerepének tisztázása a nemzeti adórendszeren belül. Tanulmányom egyik alapelve, hogy mindenkinek a kapott hasznok arányában kell részesednie a közösségi szolgáltatások finanszírozásából. Ha az adott

szolgáltatás igénybe vétele nem mérhető, és használati díjon keresztül ezáltal nem finanszírozható, akkor a szükséges forrásokat helyi adókból kell biztosítani.

7.26. Talán szükösnek tűnik, hogy a választott téma nem a *költségvetési reform* egészével, annak várható hatásaival foglalkozik. Úgy érzem, hogy a disszertáció megírásának eredeti időpontjában - 1993. és 1994. év eleje - erre kevésbé volt módom. Annak ellenére, hogy az államháztartás reformjával kapcsolatos munkálatok a nyolcvanas évek végén elindultak<sup>50</sup>, napjainkra kezd ténylegesen formálódni egy költségvetési reform koncepció.

7.27. Talán megtehettem volna, hogy az államháztartás, az önkormányzati gazdálkodás részletes elemzésével javaslatokat fogalmazok meg az államháztartás, illetve az önkormányzati gazdálkodás reformjára, s ebben egy elemként szerepelhetett volna a helyi (ingatlan) adózás. Úgy érzem ez túlságosan széles célkitűzés lett volna a dolgozat számára. Egyébként ilyen típusú elemzéseket olvashatunk például az 1992. évi világbanki misszió jelentésében (Bird és Wallich 1992), illetve az Országgyűlés Önkormányzati és Rendészeti Bizottsága számára készült tanulmánykötetben (Péteri szerk. 1994). Mindkét anyagban szerepel a helyi adózás fejlesztésének a javaslata.

7.28. Az államháztartási reform ténylegesen megfogalmazott támpontjai nélkül ezért arra vállalkoztam, hogy a kormányzati szintek közötti decentralizációt nem befejezettnek feltételezve, olyan helyi önkormányzati forrás fejlesztésének lehetőségét keressem<sup>51</sup>, amely alkalmas a feladat átadásokkal párhuzamosan, a gazdálkodási háttér decentralizálására, az önkormányzatiság kiteljesítésére is. *Ez az elem a dolgozat alaphipotézise szerint a helyi ingatlanadózás fejlesztése.*

7.29. A település által biztosított szolgáltatások színvonala beleépül az ingatlanok értékébe. Ez az érték egyfajta fokmérője így az adott szolgáltatások hasznosulásának az egyes ingatlan-tulajdonosokat tekintve. A fentiekből következően *a helyi adók továbbfejlesztésnek egyik javasolható fő iránya az ingatlanok érték bázisú adóztatása.* Az ingatlanokon belül pedig az eddigieknél lényegesen nagyobb hangsúlyt kell kapnia *a lakóingatlanok adóztatásának.*

7.30. Erre a rendszerre azonban nem lehet átállni egyik napról a másikra. Ahhoz, hogy az érték bázisú ingatlan adóztatás hatékonyan működjön és megfelelő mértékű bevételt teremtsen az egyes önkormányzatok számára, stratégiai döntések és gondos előkészületek szükségesek mind a központi, mind a helyi kormányzati szinten. A Magyarországon hagyományosnak

---

<sup>50</sup> Az államháztartás reformjáról Hetényi István, volt pénzügyminiszter indított vitát 1988. tavaszán a Pénzügyi Szemle hasábjain.

<sup>51</sup> A lehetőségek széles skáláját listázza a II. fejezet 2.21. pont.



számító alapterületen alapuló ingatlan adózásról az értékbasisúra való áttérés csak akkor hajtható végre sikeresen, ha azt kellőképpen előkészítették és megfelelő a társadalmi elfogadottsága. A kívánatos akciók listáját az I. keret tartalmazza.

7.31. A központi kormányzat alapvető feladata, hogy az államháztartás finanszírozási rendszerében elhelyezze a helyi adózást. A feladat decentralizáció, illetve a szubszidiaritás elvének érvényesítése a helyi forrásképzés erősítését kívánják meg. Ez azonban az egyes polgárokra és vállalkozásokra nehezedő - az európai átlagot meghaladó - jelenlegi adóterhek további növelésével nem képzelhető el. Ugyanazon adózókörtől csak a központi adóterhek mérséklését követően méltányos magasabb helyi adókat beszédni. Ugyanakkor az ingatlan adóztatás fejlesztésén keresztül olyan adófizetői csoport is bevonható a közös teherviselésbe, akik legális, féllegális vagy illegális módon kibújnak a jövedelmek adóztatása alól.

7.32. Megértve az államháztartás súlyos gondjait, a központi és helyi adókulcsok közötti átrendeződések csak azután kezdődhetnek meg, ha az államháztartáson belül a központi kormányzat forrásigénye mérséklődik. Ennek főbb összetevői a következők:

- a központi költségvetés halmozódó hiányából fakadó kamat és törlesztési terhek mérséklése;
- a központi szervek és fejezetek átvilágítását követő feladat racionalizálásból fakadó kiadási szükséglet megtakarítások;
- helyi önkormányzatokhoz decentralizált feladatok által leépülő központi kiadások.

7.33. A fenti elemek kedvező irányú változásai szűkítik a központi költségvetés forrásigényét, s ezáltal lehetőség nyílik a központi adókulcsok mérséklésére. Várhatóan két-három év múlva lesz meg ennek a lehetősége először. Ez nagyjából megegyezik azzal az időtávval, amely szükséges az értéken alapuló helyi (lakó)ingatlan adóztatás fejlesztésének előkészítéséhez.

7.34. Ennek első lépéseként célszerű föloldani a helyi adózás szabályozásában a lakások adóztatását korlátozó kötelező mentességeket. Ez jelentős mértékben kiszélesítheti az adóalapokat. A megnövekedett adóalap esetén mérsékeltebb adókulcsokkal is viszonylag magas adóbevétel érhető el. Az adóalapot legjobban megnyirbáló 25 m<sup>2</sup>/fős föloldása után még mindig maradnak az önkormányzattól függetlenül működő korlátok. Ezek nagyjából 1998-ra fognak kifutni (újonnan épített lakások 10 éves mentessége 1988-ig, a lakásprivatizáció első szakaszában eladásra kerülő önkormányzati lakások).

**A helyi ingatlanadók fejlesztésének akcióterve**

	<i>A központi kormányzat által elvégzendő akciók</i>
<b>Rövid távon</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li><i>o</i> az államháztartási reform és ehhez kötődően az önkormányzati gazdálkodás újra szabályozásának koncepcionális szakaszának lezárása;</li> <li><i>o</i> a jelenlegi helyi adórendszer működésének átfogó értékelése;</li> <li><i>o</i> a lakás célú ingatlanokra vonatkozó kötelező mentességek megszüntetése, a mentességek alkalmazásának a helyi döntéshozókra bízása;</li> <li><i>o</i> döntés az érték bázisú építményadó alkalmazásának, az arra történő áttérés ösztönzéséről, illetve az áttérés időbeni ütemezéséről: <ul style="list-style-type: none"> <li>- értékelési törvény kidolgozása;</li> <li>- az érték bázisú ingatlan adóztatást megalapozó kutatások és felmérések támogatása;</li> <li>- az ingatlanadóztatással kapcsolatos továbbképzések, workshopok, trainingek támogatása</li> </ul> </li> <li>- a társadalom fölkészítése az értékalapú helyi ingatlanadózás elterjedésére.</li> </ul>
<b>Közép távon</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li><i>o</i> központi adókulcsok mérséklése;</li> <li><i>o</i> a felső fokú oktatásban új nappali és posztgraduális oktatási programok meghonosításának segítése a közösségi pénzügyek, a közösségi szektor finanszírozása témakörében;</li> <li><i>o</i> hallgatók és oktatók számára alapok (kormányközi - segélyprogram - megállapodások) elérhetővé tétele külföldi tanulmányutak finanszírozására a fenti témakörben: <ul style="list-style-type: none"> <li>- nemzetközi trainingeken való részvétel;</li> <li>- tanulmányutak támogatása;</li> <li>- hallgatói cserék támogatása;</li> <li>- külföldi egyetemek graduális és posztgraduális kurzusaira való jelentkezés támogatása (tandíj átvállalása).</li> </ul> </li> </ul>
	<i>A helyi önkormányzat által elvégzendő akciók</i>
<b>Rövid távon</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li><i>o</i> helyi adópolitika és adókódex kialakítása, amely magába foglalja: <ul style="list-style-type: none"> <li>- a helyi adók bevezetésének elveit;</li> <li>- az adó kapcsolatát a várospolitikával és az éves költségvetéssel;</li> <li>- valamely helyi adó bevezetése előtt elvégzendő feladatokat, a bevezetett adó(k) évenkénti értékelésének elveit;</li> <li>- a település ingatlanállományának értékelési szabályait és a teljes körű ingatlan-értékelés periodicitását;</li> <li>- az adóadminisztráció szervezeti rendszerét;</li> <li>- az adóadminisztráció ösztönzési rendszerét;</li> </ul> </li> <li><i>o</i> az adóapparátus humán kapacitásának növelése; <ul style="list-style-type: none"> <li>- a bevezetett adó(k) évenkénti közgazdasági és pénzügyi szemléletű értékelésének bevezetése;</li> <li>- a helyi gazdaság és társadalom folyamatainak, jövedelmi helyzete változásainak figyelemmel kísérése, értékelése;</li> </ul> </li> <li><i>o</i> az önkormányzat és az adóapparátus tevékenységei nyilvánosságának fokozása a helyi médiákon keresztül;</li> <li><i>o</i> hatékony partnerkapcsolatok kiépítése az önkormányzat szervezeti egységei között, illetve ugyanígy a központi kormányzat dekoncentrált szervezeti egységeivel az információ áramlás és információ csere érdekében;</li> <li><i>o</i> a lakás célú építményadó alkalmazása;</li> <li><i>o</i> az egység bázisú adóztatásról érték bázisú adóztatásra való áttérés hatásainak szimulációs vizsgálata.</li> </ul>
<b>Középtávon</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li><i>o</i> az ingatlanadóztatás folyamatának fejlesztése: <ul style="list-style-type: none"> <li>- az önkormányzati komputerizált információs rendszer kiépítésének befejezése;</li> <li>- a település alap ingatlanadatszterének feltöltése.</li> </ul> </li> </ul>

7.35. A természetes adóalapokon nyugvó adókulcsok felső korlátjának nagymértvű - pl. a magánszemélyek kommunális adója esetében négyszeresére - emelése látványos gesztus a helyi kormányzatok felé, ugyanakkor kevésbé segíti a helyi adók súlya növelését célzó folyamatot. Ez több okra is visszavehető. Egyrészt az egyes adózó polgárok és a vállalkozások teherviselő képessége nem növekedett az elmúlt két-három évben és nem is fog emelkedni a közeljövőben (fogyasztás korlátozása érdekében reálbérek csökkenése, lakossági energia díjaknak fokozatosan a világpiacon történő emelése). Tehát nem igazán van tere a helyi adóterhek növelésének.

7.36. Másrészt az önkormányzatok döntő többsége maximum a lehetséges adókulcs egyharmadát vezette be az eddigiekben, amelyeken az új rendszer első éveiben egyáltalán nem változtattak. Ha csak a jelenleg érvényes limitekig emelnék meg az adókulcsokat az egyes helyi önkormányzatok, akkor a többségnél ez is legalább háromszoros adóteher növekedést jelentene. Harmadrészt a kötelező mentességek föloldása nagyságrendekkel növelné meg az adóalapot. Ez pedig eleve szükségtelenné teheti az adókulcsok drasztikus emelését.

7.37. Lényeges viszont, hogy a kormányzat biztosítsa a háttérét az értéken alapuló ingatlanadó bevezetésének. Ebben több irányú feladat hárul erre a szintre:

1. Dönteni szükséges az ingatlanértékelés módjáról, annak szervezeti háttéréről. Célszerű lenne törvényi szinten szabályozni az ingatlanértékelést. A törvény rögzítené az értékelés szabályait. Az többféle módszerre is vonatkozhatna, amelyek közül szabadon választhat az önkormányzat vagy egy általános érvényűről rendelkezne, amelyet kötelező használni. A szabályozás rögzítené a lehetséges vagyoneértékelő szervezeteket (pl. Illetékhivatalok kötelező igénybevétele), vagy piaci szervezet szabad alkalmazását tenné lehetővé a helyhatóságok számára.
2. Össze kell hangolni az ingatlanokkal foglalkozó szervezetek - Földhivatalok, Illetékhivatalok, helyi adóigazgatási egységek, helyi önkormányzatok építési hatósági szervezete - nyilvántartási rendszerének fejlesztését, egymással való kompatibilitását, adatbázisaik összekapcsolhatóságát. Ez a Belügyminisztérium, illetve az annak felügyelete alá tartozó megyei TÁKISZ-ok, mint potenciális regionális kincstári egységek felelősségi körébe célszerű tenni.
3. Ezzel párhuzamosan az önkormányzati igényeknek is megfelelő egységes szoftvert kell kifejleszteni a helyi adóigazgatások számára, amely lehetővé teszi az egyes adótípusokon belül az alcsoportonkénti nyilvántartást és értékelést. Például az építményadón belül a lakás és nem lakás céljára szolgáló adók, a lakossági és a közületi adózók elkülönített nyilvántartását, az adótárgyak és adóalanyok idősoros vizsgálatát.
4. A technikai feltételeken túl a helyi igazgatás szellemi kapacitásának erősítésében is szerepet vállalhat a központi kormányzat, rövidebb-hosszabb workshop-ok, kurzusok szervezésével.

5. A központi kormányzat feladata az értéken alapuló adózásra való áttérés bevezetése a köztudatba, a társadalom fölkészítése ennek az adótípusnak az alkalmazására.

7.38. Egy hatékony és igazságos ingatlanadó rendszer kialakításának a helyi önkormányzatok szintjén is létezik egy bizonyos minimum feltétel rendszere. Ezek közül az egyik legfontosabb, hogy a helyi önkormányzat kialakítsa adópolitikáját, annak vezérelveit rögzítse egy "*helyi adókódex*"-ben. Ez a dokumentum teheti világossá, hogy a település választott vezetése miért és hogyan adóztatja a település lakosait, a magánszemélyeket és a vállalkozásokat. Az elkészítendő helyi adókódex a következő kérdések mentén építhető föl:

- Mi a helyi adóztatás missziója?
- Hogyan illeszkedik a helyi adóztatás a település stratégiai tervébe, illetve az éves költségvetésekhez?
- Hogyan vezetheti be az önkormányzat valamely helyi adótípust?
- Milyen vizsgálatoknak kell megelőznie egy adó bevezetését, illetve a működő adórendszer módosítását?
- Milyen az alkalmazandó ingatlanértékelés módszere (ha azt nem egységesíti az ország egészére egy értékelési törvény) és milyen periodicitással kell újraértékelni (*reassessment*) a település ingatlanállományát?
- Hogyan szerveződik a helyi adóapparátus szervezetrendszere és feladatai hogyan ágyazódnak be az önkormányzat választott testületeinek és a polgármesteri hivatal egészének munkájába?
- Milyen elvek alakítják a helyi adóapparátus ösztönzési rendszerét?

7.39. További követelmények kerülnek felszínre, ha az ingatlanadóztatás folyamatát tekintjük át. A teljes körű és pontos ingatlan nyilvántartás érdekében el kell készíteni a település vagyonelemtárát. Ez a rendszer csak számítógépesítve és működtetésének pontos szabályozásával lehet életképes. Az ingatlankataster természetesen nem kizárólag adóztatási célokat szolgál, hanem egy többfunkciós rendszer. Éppen ezért a kataster adatainak feltöltése, az adatok karbantartása szoros együttműködést igényel a polgármesteri hivatal egyes szervezeti egységei (pl. építési hatóság, vagyonkezelők) és külső szervezetek (földhivatal, illetékhivatal) között. Szükséges a bevezetett adó(k) évenkénti komplex közgazdasági és pénzügyi szemléletű értékelése. Elengedhetetlen a település társadalmi-gazdasági folyamatainak elemzése, az adóalanyok teherbíró képességének ismerete. Ez magasabb követelményt támaszt a helyi adóapparátus humán és technikai hátterével szemben is.

## A további kutatások irányai

7.40. A szimulációs vizsgálat megmaradt az egység bázisú ingatlanadóztatás keretei között. A további vizsgálatok  *során az elemzést ki kell terjeszteni az érték bázisú ingatlanadóztatás alkalmazására is. A törvény az ingatlanérték megállapításánál a vagyónát-ruházási illeték kiszabáskor megállapított ingatlanértéket tartja irányadónak. Éppen ezért lehetővé kell tenni, hogy az egyes ingatlanok történeti adatai a helyi adóhatóságok számára hozzáférhetőek legyenek. Hiszen ez az adatbázis adhat megfelelő háttérrel az érték bázisú ingatlan adóztatás szimulációs vizsgálatához.*

7.41. Az érték bázisú ingatlanadóztatás hatásainak vizsgálatát segítheti az egyes városokban a kilencvenes évek elején - az önkormányzati tulajdonú nem lakás célú építményekre - bevezetett bérleti díj rendszer működésének elemzése. Az önkormányzat (pl. Győr) a bérleti díjak meghatározásakor övezeti rendszert (zónákat) alakított ki és kategóriákba sorolta a bérlemény használóinak tevékenységét is. Az önkormányzat a zóna/tevékenység mátrix egyes celláihoz tartozó bérleti díj meghatározásakor igyekezett figyelembe venni a település területén kialakult piaci díjakat is. A piaci bérleti díj szoros kapcsolatot mutat az ingatlan forgalmi értékével, így a bérleti díjak és a gazdaság szereplőinek a településen belüli mozgásának - a negyedik éve működő rendszer - vizsgálata értékes hozzájárulás lehet az ingatlan (korrigált) forgalmi értékén alapuló adóztatás hatásainak számba vételéhez.

7.42. Egy fair lakásingatlan adóztatás megalapozásához folyamatosan tesztelni kell az egyes településeken belül a lakás nagysága, illetve a családok/háztartások mérete és jövedelmi helyzete közötti összefüggéseket. Éppen ezért a szimulációs modellhez kapcsolódóan szükséges kidolgozni olyan módszereket, amelyek  *megfelelően képesek mérni a helyi közösség adókapacitását, a hatékonyan és igazságosan működtethető helyi adókkal kapcsolatos döntések előkészítése érdekében.*

7.43. Végezetül egy személyes megjegyzés e dolgozat végén. Bízom abban, hogy diszsertációm, valamint az annak bázisára támaszkodó újabb kutatási eredményeim azt a szemléletet erősítik, amely  *a helyi adózást, azon belül az ingatlanadózás fejlesztését stratégiai célnak tekintik a jövő önkormányzati gazdálkodásában.*

## **Dokumentumok**

1990. évi LXXV. a helyi önkormányzatokról

1990. évi C. törvény a helyi adókról

1992. évi LXXVI. törvény a helyi adókról az 1990. évi C. törvény módosítása

SZJA éves jelentések 1988-1992, Pénzügyminisztérium

Győr Megyei Jogú Város ötéves tervei és beszámolói 1971 és 1985 között

Győr Megyei Jogú Város éves költségvetési beszámolói 1986 és 1993 között

Székesfehérvár Megyei Jogú Város éves költségvetési beszámolói 1991 és 1993 között

Szombathely Megyei Jogú Város 1992. évi költségvetési beszámolója

Győr Megyei Jogú Város Önkormányzat Városigazgatóságának 1994. évi programja és költségvetése

### **Helyi adó rendeletek:**

#### Győr Megyei Jogú Város Közgyűlése

2/1991.(IV.1.) sz. rendelete az iparűzési adóról

18/1991.(XII.31.) sz. rendelete az iparűzési adóról

21/1992.(XII.30.) sz. rendelete az iparűzési adóról

19/1991.(XII.31.) sz. rendelete az építményadóról

22/1992.(XII.30.) sz. rendelete az építményadóról

#### Székesfehérvár Megyei Jogú Város Közgyűlése

35/1991.(XII.23.) sz. rendelete az építményadóról

36/1992.(XII.28.) sz. rendelete az építményadóról

36/1991.(XII.23.) sz. rendelete a vállalkozók kommunális adójáról

37/1992.(XII.28.) sz. rendelete a vállalkozók kommunális adójáról

#### Szombathely Megyei Jogú Város Közgyűlése

28/1991.(XII.19.) sz. rendelete az iparűzési adóról

5/1993.(II.4.) sz. rendelete az iparűzési adóról

26/1991.(XII.19.) sz. rendelete az építményadóról

3/1993.(II.4.) sz. rendelete az építményadóról

27/1991.(XII.19.) sz. rendelete az idegenforgalmi adóról

4/1993.(II.4.) sz. rendelete az idegenforgalmi adóról

#### Veszprém Megyei Jogú Város Közgyűlése

18/1991.(VI.28.) sz. rendelete az iparűzési adóról

1/1993.(I.29.) sz. rendelete az iparűzési adóról

40/1991.(XI.18.) sz. rendelete az építményadóról

2/1993.(I.29.) sz. rendelete az építményadóról

39/1991.(XI.18.) sz. rendelete az idegenforgalmi adóról

40/1992.(XII.18.) sz. rendelete az idegenforgalmi adóról

## **Interjúk, konzultációk**

*Domján Lajos* - igazgató, Győr-Moson-Sopron Megyei és Győr Megyei Jogú Város Illetékhivatala (1993. szeptember, október)

*Fekete Antal* - osztályvezető, Székesfehérvár Megyei Jogú Város Önkormányzat Adóosztálya (1993. július)

*Hornyák Katalin* - irodavezető, Győr Megyei Jogú Város Önkormányzat Városigazgatósága Vagyongazdálkodási Iroda (1993. október)

*Kozmon Kinga* - várostervező, Győr Megyei Jogú Város Önkormányzat Városigazgatósága Főépítészeti Iroda (1993. szeptember)

*Mezől Ferenecné* - osztályvezető helyettes, Győr Megyei Jogú Város Önkormányzat Adóosztálya (1993. július)

*Nagy, Árpád* - osztályvezető, Győr Megyei Jogú Város Önkormányzat Adóosztálya (1993. augusztus, szeptember, október, november)

*Németh Iván* - irodavezető, Győr Megyei Jogú Város Önkormányzat Városigazgatósága Főépítészeti Iroda (1993. október, november)

*Pitti Zoltán* - főosztályvezető helyettes, Pénzügyminisztérium Adó- és Illeték Főosztály (1993. július)

*Prém József* - osztályvezető helyettes, Veszprém Megyei Jogú Város Önkormányzat Adóosztálya (1993. július)

*Simon, István* - alpolgármester, Győr Megyei Jogú Város Önkormányzat (1993. szeptember, október, november)

*Vaspöri, István* - osztályvezető helyettes, Szombathely Veszprém Megyei Jogú Város Önkormányzat Adóosztálya (1993. július)

## Irodalom

- Alm, J. et. al. (1991) *Privatization by Local Government: the Case of Budapest*. Washington, World Bank (draft document)
- Bahl, R. W. és Linn, J. F. (1992) *Urban Public Finance in Developing Countries*. London: Oxford University Press.
- Balassa B. (1992) *A helyi adók bevezetése Fejér megyében*. Magyar Közigazgatás. Vol. 3. 180-185. p.
- Balázs I. (1992) *Az állam változó szerepkörének hatása a közigazgatás intézményrendszerére*. Magyar Közigazgatás. Vol. 5. 257-265. p.
- Baló Gy. és Lipovecz I. (1993) *Tények könyve '93*. Greger Média Kft.
- Bennett, R. (1990) *Decentralisation, Local Governments and Markets: Towards a Post-welfare Agenda*. Calderon Press, Oxford)
- Bennett, R. (1991) *Local Business Services: Designing a System for Reformed Socialist Economies and Lessons from British Experience*. IGU Commission on Geography and Public Administration seminar. Moscow, 24-26 September 1991. - draft paper
- Berg, L. van den et. al. (1982) *A Study of Growth and Decline*. Vol. 1. of Urban Europe. Pergamon Press Oxford
- Bird, R. M. és Oldman, O. (1990) *Taxation in Developing Countries*. 4th ed. The John Hopkins University Press. Baltimore.
- Bird, R. M. és Slack, E. (1991) *Reasons for Decentralisation of Government*. In: Owens, J. and Panella, G. (ed.). *Local Government: An International Perspective*. North-Holland: Amsterdam, etc. pp. 83-95.
- Bird, R. M. és Wallich, C. (1992) *Financing Local Government in Hungary*. Policy Research Papers. Country Economics Department. The World Bank. March 1992. WPS 869.
- Buchanan, J. M. (1992) *Piac, Állam, Alkotmányosság - Válogatott tanulmányok*. KJK, Budapest. (Market, State, Constitution -Selected Studies)
- Buchanan, J. M. és Flowers, M. R. (1975) *The Public Finances - An Introductory Textbook*. 4th ed. Richard D. Irwin. Homewood, Illinois.
- Coe, C. K. (1989) *Public Financial Management*. Prentice Hall, Englewood Cliffs, New Jersey.
- Csizmadia A. (1979) *A törvényhatósági városok első szervezkedése Győrött*. In: Győri Tanulmányok 4. ed. Cziglényi, L. Győr Megyei Jogú Város Kutatócsoportja, Győr.
- Darázs I. (1992) *Az önkormányzatok gazdálkodása*. Magyar Közigazgatás. Vol. 3. pp. 169-179.
- Davey, K. és Péteri G. (1995) *A magyarországi önkormányzati adórendszer reformja*. (Tervezet). Budapest. - kézirat
- Dillinger, W. (1991) *Urban Property Tax Reform - Guidelines and Recommendation*. The World Bank. Washington, D. C.
- Doherty, P. K. (1993) *Collection and Enforcement of Local Taxes*. - draft paper (Paper presented at Second International Conference on Local Government Taxation, Budapest 24-27 May 1993)
- Fehérvári I. (1992) *A helyi adók rendszerének működési tapasztalatai*. Adó. Vol. 2. 16-17. p.
- Fehérvári I. (1995) *A helyi adók - Működési tapasztalatok*. ÖN-KOR-KÉP. Május-Június. pp. 12-15. p.
- Herber, B. P. (1971) *Modern Public Finance. The Study of Public Sector Economy*. Revised Edition. Richard D. Irwin, Inc. Homewood, Illionis.



Horváth M. T. (1991) *The Structure of the Hungarian Local Government*. In: The Reform of Hungarian Public Administration. Takács, K. szerk. Hungarian Institute of Public Administration, Budapest.

Illés I. (1993) *Az önkormányzatok finanszírozásának aktuális problémái*. Magyar Közigazgatás. Vol. 9. pp. 522-525.

Illés I. (1994a) *A vagyon- és ingatlan adózás mint a terület- és településfejlesztés eszköze*. MTA RKK ÉDO, Győr. - kézirat

Illés I. (1994b) *A területértékkadó nemzetközi tapasztalatai*. - előadás kézirat ("A területhasználat ára - Telekérték és telekérték növekedési adó" c. konferencia. Győr, 1994. november 18.)

Kasza P. (1992) *A helyi adóról* Magyar Közigazgatás. Vol. 3. 186-189. p.

Kiezun, W. (1992) *A világban lezajló közigazgatási reformok általános kérdései* Magyar Közigazgatás. Vol. 5. 266-276. p. (Public Administration Reforms in the World - An Overview)

Kruimel, J. P. (1991) *Property Tax Systems in the Netherlands*. In: Comparative Property Tax Systems. ed. McCluskey, W. J. Avebury: Aldershot, Brookfield USA stb. pp. 129-144.

Lados M. (1986) *Városkörnyéki Bizottságok és Városkörnyéki Alap Győr-Sopron megyében*. MTA RKK ÉDO, Győr. - draft paper

Lados M. (1991a) *Change in the Economic Operation of the Local Authorities in the City of Győr* In: Events and Changes - The First Steps of Local Transition in East-Central Europe. Ed. Péteri G. Local Democracy and Innovation Foundation. Budapest. 172-184. p.

Lados M. szerk. (1991b) *Fejezetek a győri önkormányzatok történetéből*. Győri Tanulmányok. Vol. 11. Győr Megyei Jogú Város Polgármesteri Hivatala, Győr.

Lados M. (1991c) *A tanácsi kötvénykibocsátás tapasztalatai (1981-1988) I-II*. Comitatus, Vol. 8-9. pp. 16-20. and Vol. 10. pp. 13-15.

Lados M. (1992) *Egy településfejlesztési döntés helyzetfelmérése. (Esettanulmány a Győri Ipari Park project alapján)*. In: Rechnitzer, J. et al. (szerk.) Local Decesion Making on Urban Development and Information Technology. OTKA Study Report. MTA RKK. Győr-Miskolc.

Lados M. és Rechnitzer, J. (1992) *Győri gazdaság pálya- és problémapontjai*. Győr-Rotterdam. In: Ruzsányi, T. ed. (1992) *Problémafeltárás és előzetes stratégiai alapvetések a város fejlődéséhez*. 6. fejezet. Kutatási jelentés a készülő Győr Általános Rendezési Tervhez. Municipality of Győr.

Lados M. (1993a) *Tax on Urban Land as an Instrument of Urban Land Management*. Presented at 'Transformation in the East Transference from the West' International Housing Conference, Budapest, Sept. 7-10. Workshop 6: Supply of Housing.

Lados M. (1993b) *Enterprises of Local Town Councils in Hungary*. In: Spatial Research and the Social-Political Changes. ed. Duró, A. Discussion Papers Special. Centre for Regional Studies, Pécs.

Lados M. (1993/1994) *Tax on Immobile Property in the Hungarian Local Government Finance*. Rotterdam-Győr. - kandidátusi disszertáció

Lados M. (1994) *Ingatlanvagyon adóztatás az önkormányzati gazdálkodásban*. Tanulmányok, Elemzések, Dokumentumok, Javaslatok 47. sz. MTA RKK ÉDO, Győr.

Lados M. és Rechnitzer J. (1995) *A helyi adózás és a vállalkozásfejlesztés kapcsolata országos kitekintésben*. A Nyugat-magyarországi Tudományos Intézet Közleményei 7. sz. MTA RKK NYUTI, Győr.

Lados M. (1995) *Az ingatlanvagyon adóztatása Hollandiában*. = Pénzügyi Szemle 1994/4. sz. pp. 275-296.

Lengyel I. (1991) *Decentralisation of Public Finance in Hungary (Changing of Local Government Financial Situation)* In: Developments of Local Governments in Europe. Bennett, J. (ed.) Calderom Press, Oxford.

Leeuwen, L. van (1992) *The State and the Municipal Finance* - draft paper

- László M. és Pálné K. I. (1993) *Önálló-e az önálló helyi adózás*. Pénzügyi Szemle Vol. 3. pp. 215-220.
- Mach P. és Mocsári I. (1993) *A lakossági jövedelmek struktúrájáról. I-II*. Pénzügyi Szemle Vol. 2. pp. 106-118. and Vol. 3. pp. 203-214.
- McCulloch, James S., and Hicks, James F. (1984) *Municipal Financial Analysis Handbook*. Agency for International Development. Washington D. C.
- Musgrave, R. A. (1987) *Tax Reform in Developing Countries*. In: *The Theory of Taxation for Developing Countries*. Ed. Newbery, D. és Stern, N. London: Oxford University Press. pp. 242-263.
- Musgrave, R. A. és Musgrave, P. B. (1989) *Public Finance in Theory and Practice*. 5th ed. McGraw-Hill.
- McCluskey (1991) *Rating in England*. In: *Comparative Property Tax Systems*. ed. McCluskey, W. J. Avebury: Aldershot, Brookfield USA stb. pp. 145-156.
- Oates, W. E. (1972) *Fiscal Federalism*. Harcourt Brace Jovanovich: New York, etc.
- Owens, J. és Norregaard, J. (1991) *The Role of Lower Levels of Government: The Experience of Selected Countries*. In: Owens, J. és Panella, G. (ed.). *Local Government: An International Perspective*. North-Holland: Amsterdam, etc. pp. 3-53.
- Page, E. C. és Goldsmith, M.J. szerk. (1987) *Central and Local Government Relations - A Comparative Analysis of West European Unitary States*. SAGE Modern Politics Series Vol. 13. SAGE: London, etc.
- Panella, G. (1991) *Local Government Finance: The need for resource diversification*. In: Owens, J. és Panella, G. (ed.). *Local Government: An International Perspective*. North-Holland: Amsterdam, etc. pp. 117-133.
- Péteri G. (1991) *Local Taxation in Hungary*. In: *The Reform of Hungarian Public Administration*. ed. Takács, K. Hungarian Institute of Public Administration, Budapest.
- Péteri G. (1994) *A vállalkozó önkormányzattól a helyi gazdaságfejlesztésig*. Comitatus. Vol. 1. pp. 14-20.
- Péteri G. szerk. (1994) *Központi-helyi költségvetési kapcsolatok - Elvek és módszerek*. Budapest.
- Pitti Z. (1992) *A helyi adók az adórendszerben és az önkormányzati gazdálkodásban I-II*. Pénzügyi Szemle Vol. 9-10/11. pp. 688-699. and 828-839.
- Pitti Z. (1994) *Gondolatok az önkormányzati gazdálkodásról, a vagyonhasznosítás kezdeti eredményeiről, a szabályozórendszer korszerűsítésének lehetséges és kívánatos irányairól*. In: *Központi-helyi kapcsolatok - Elvek és módszerek*. Szerk. Péteri G. Budapest. pp. 95-142.
- Pitti Z. és Varga S. (1995) *Az önkormányzatok vagyonosodási folyamata*. KJK, Budapest.
- Rosen, H. S. (1985) *Public Finance*. Richard D. Irwin. Homewood, Illinois.
- Ruzsányi T. szerk. (1992) *Problémafeltárás és előzetes startégiai alapvetések a város fejlődéséhez*. Kutatási jelentés a készülő Győr Általános Rendezési Tervhez. Municipality of Győr.
- Samuelson, P. A. and Nordhaus, W. D. (1992) *Economics*. 14th ed. McGraw-Hill: New York, etc.
- Sandford, C. (1992) *Economics of Public Finance*. 4th ed. Pergamon Press: Oxford, etc.
- Savas, E. S. (1992) *Privatizáció - Hogyan vonuljon ki az állam a gazdaságból?* KJK, Budapest.
- Takács K. szerk. (1991) *The Reform of Public Administration*. Hungarian Institute of Public Administration.
- Tanzi, V. (1990) *Public Finance in Developing Countries*. Edward Elgar, Vermont.
- Tóth J. (1977) *A lakosság adói*. KJK, Budapest.
- Varga Ötvös B. (1989) *A települési önkormányzatok gazdasági megalapozásának alternatívái*. Hungarian Institute of Public Administration. Budapest. - draft paper
- Varga Ötvös B. (1993) *Értéktérkép - A települési ingatlanvagyon fölmérésének módszere*. Comitatus. Vol. 1. pp. 76-78.

Varga Ötvös B. (1993) *Településrendezés és településfejlesztés*. Comitatus. Vol. 11-12. pp. 77-87.

Verbrugge, H. (1993) *Alternatives to Market-Based Property Taxes for Local Government*. - előadás kézirat ("Second International Conference on Local Government Taxation" c. nemzetközi konferencia. Budapest, 1993. május 24-27.)

Wiener Gy. (1991) *Property Taxation in Hungary* In: The Reform of Hungarian Public Administration. ed. Takács, K. Hungarian Institute of Public Administration, Budapest.

World Bank (1988) *World Development Report 1988*. London: Oxford University Press.