




VEB 2023
Európa Kulturális Fővárosa

A Veszprém-Balaton 2023
Európa Kulturális fővárosa
program támogatásával

COMITATUS • 2021. nyár-ősz



**Önkormányzati
Szemle** A COMITATUS Társadalomkutató
Egyesület tudományos folyóirata

2021. nyár-ősz
XXXI. évfolyam
238. szám

COMITATUS

Szerkesztőbizottság:

Elnök: Zongor Gábor

Tagok:

Agg Zoltán, Filepné Nagy Éva, Fogarasi József, Hudi József, Kaiser Tamás, Kalmár Zoltán, Lőrincz Katalin, Mandel Miklós, Molnár Tamás, Nemes Nagy József, Novotnik Imre, Oláh Miklós, Pálné Kovács Ilona, Soós Lőrinc, Szegvári Péter, Szilágyi István

Főszerkesztő: Agg Zoltán (comitatus91@gmail.com)

Művészeti szerkesztő: Zongor Gábor

Rovatszerkesztők:

Oláh Miklós (Civil társadalom)
Lőrincz Katalin (Turizmus)
Szilágyi István (Kitekintés)
Fekete Károly (Területfejlesztés)
Hudi József (Önkormányzati múlt)

Műszaki szerkesztő: Csalagovits István jr.

Lapunk mottója:

Azokból a kövekből, melyeket utunkba gördítenek,
egy kis ügyességgel lépcsőt építhetünk...

Támogatásaikat a
Takarékbank 73200189-11102041
számlára kérjük átutalni

1 %-os felajánlásaikat a 19263913-1-19 adószámra várjuk!

Szerzőink figyelmébe!

1. A kéziratokat számítógépen elkészítve, e-mailhez csatolt fájlként kérjük *doc, *docx vagy *rtf formátumban a szerkesztőség címére (comitatus91@gmail.com és/vagy zongor53@gmail) beküldeni.

2. Az írárok ajánlott terjedelme tanulmányok esetén 15-20 000, kisebb cikkek (recenziók, megemlékezések stb.) esetében 5-10 000, de a leghosszabb írás terjedelme se haladja meg az egy ívet (40 000 karaktert).

2. A szöveget balra zárva, formázás és tipografizálás nélkül, végjegyzetekkel ellátva készítsék el. Tudományos közlemény esetén hivatkozások készíthetők; hivatkozások helyett lehet irodalomjegyzék is.

3. Fotókat és illusztrációkat csak korlátozott számban tudunk közölni. Az illusztrációkat (fekete-fehér táblázatokat, ábrákat) be kell számozni, aláírással ellátni – a bonyolult táblázatokat kerüljük, s ezek mennyiségében is önmérsékletet kérünk! A közleményhez ábra ill. képjegyzéket is kérünk csatolni.

4. Hivatkozásnál a SZERZŐ teljes nevét kell megadni; családneve legyen nagybetűvel kiemelve. (AGG Ida)

5. Tudományos közlemények esetében a hivatkozás formai szabályai a következők:

– Egy szerző esetén: SZERZŐ: Cím. (Kiadás). Kötetjelzés. A megjelenés helye, éve. (Sorozatcím, sorozati szám.) Oldalszám. Példa: CSIZMADIA Andor: A magyar közigazgatás fejlődése a XVIII. századtól a tanácsrendszer létrejöttéig. Budapest, 1976. 20–29. – Későbbi hivatkozás: CSIZMADIA 1976. 20–21.

– Több szerző esetén: A mű címe. Szerkesztő neve. (Kiadás). Kötetjelzés. A megjelenés helye, éve. (Sorozatcím, sorozati szám.) Oldalszám. Tanulmányok Pápa város történetéből a kezdetektől 1970-ig. Főszerk. Kubinyi András. I. Pápa, 1994. 207–211.

– Tanulmány esetén: SZERZŐ(K): Cím. = A tanulmánykötet címe. Szerkesztő neve. (Kiadás). Kötetjelzés. A megjelenés helye, éve. (Sorozatcím, sorozati szám.) Oldalszám. Példa: FARAGÓ Tamás: A történeti Magyarország felekezeti adatai az első világháború előtt. = Egyházak és egyházpolitika Magyarországon és Erdélyben a 18–19. században. Szerk. Gáborjáni Szabó Botond. Debrecen, 2016. (A Tiszántúli Református Egyházkerületi Gyűjtemények kiadványai) 17–56. Hivatkozás a későbbi lábjegyzetekben: FARAGÓ 2016. 20–27., vagy: FARAGÓ: i. m. 20–27.

– Folyóiratcikk esetén: SZERZŐ: Cím. = A folyóirat címe, évfolyama (éve), száma, oldalszám tól-ig. Példa: NEMES NAGY József: Régiók, polarizálódás, centralizáció. = Comitatus 25 (2017) tavasz (222. sz.) 3–13. Hivatkozás a későbbi lábjegyzetekben: NEMES NAGY 2017. 10. vagy: NEMES NAGY: i. m. 10.

– Napilap esetén: KELEMEN Gábor: Legfeltettebb kincseink óvója. = Napló (Veszprém megye napilapja) 2018. január 3. 11. Hivatkozás a későbbi lábjegyzetekben: KELEMEN 2018. vagy: KELEMEN: i. m. (több oldalas cikknél megfelelő oldalszám).

4. Tanulmányokhoz, hosszabb cikkekhez egy maximum 10 soros angol (és szükség esetén magyar) nyelvű összefoglalót (Abstract) kérünk a könyvészeti tárgyszavak (kulcsszavak, 3-5 kifejezés) megjelölésével.

5. A dolgozat VÉGÉN kéretik nagybetűvel aláírni a művet: pl. OLÁH MIKLÓS, alatta a foglalkozást, (esetleg a beosztást és munkahelyet is, ha a szerzőnek ez fontos) ill. elérhetőséget: A szerző szociológus, kutatásvezető, Balatoni Integrációs és Fejlesztési Ügynökség Közhasznú Nonprofit Kft Társadalomkutató csoportja, Balatonfüred (olahm.balaton@gmail.com), vagy csak röviden: ALABÁN PÉTER történész, Özd.

6. A legvégén lehet feltüntetni, hogy a tanulmány milyen projekt keretében készült. Pl. Köszönetnyilvánítás: Jelen publikáció/kutatás az Európai Unió, Magyarország és az Európai Szociális Alap társfinanszírozása által biztosított forrásból az EFOP-3.6.2-16-2017-00017 számú, „Ilyen és ilyen” című projekt keretében jött létre.

Tartalomjegyzék

Konferencia

<i>Zongor Gábor – Agg Zoltán: Helyi iparüzési adó: múlt és jövő</i>	3
<i>Wittinghoff Tamás: Mire jó az iparüzési adó?</i>	5
<i>Vasvári Tamás: Az iparüzési adó szerepe az önkormányzati gazdálkodás autonómiájában</i>	9
<i>Deli Lajos: Az iparüzési adó szerepe, dominanciája az önkormányzati bevételek között</i>	18
<i>Korsós László: Szeretjük, vagy nem szeretjük az iparüzési adót?</i>	23
<i>Péteri Gábor: A gazdaság helyi adóztatása: nemzetközi példák, tanulságok</i>	35
<i>Áldozó Tamás: Jó helyen van-e az iparüzési adó?</i>	42

Tanulmányok

<i>Bordás Péter: Egyenlők és egyenlőbbek</i> A helyi iparüzési adóból származó bevételek települési szintű eloszlásának dilemmái különösen a COVID19 járvány idején.....	45
---	----

Műhely

<i>Kovács Helga–Makra László–Komarek Levente: A hátrányos helyzetű Kisteleki járás társadalmi helyzetértékelése</i>	54
---	----

Recenzió

<i>Alabán Péter: Egy csepp osztálytársadalom</i>	68
<i>Hudi József: Egy kézikönyv a veszprémi zsidóság történetéről</i>	72
<i>A. Gergely András: Tudománytörténet, párttörténet, térségtörténet</i> Paár Ádám könyve Győr és Moson régiójáról 1922–1947.....	77

Lapzárta

<i>László Csaba: Miért utálják annyira az iparüzési adót a vállalkozók?</i>	83
---	----

Címlapunkon a budaörsi városháza (forrás: <https://laternastudio.hu/>)

Illusztrációk:

Fábián László (Varázsszőnyeg) 44

Györgydeák György (7) 22

Herczeg István (3) 67

Kulcsár Ágnes (Rajz17) 41

Mészáros Imre (Rajz 6) 17

Tungli Zsuzsanna (Tűztorony) 87

E számunk Veszprém Megyei Jogú Város Önkormányzata és a Veszprém-Balaton 2023 Európa Kulturális Fővárosa program támogatásával jött létre.



Veszprém-Balaton 2023
Európa Kulturális Fővárosa

E számunk társszerkesztője: Péteri Gábor

A folyóiratban megjelent tudományos közleményeket szerkesztőségünk tudományos fokozattal rendelkező szerkesztői és szerkesztőbizottsági tagjai lektorálják.

Konferencia

Helyi iparűzési adó: múlt és jövő

Sokan jelentkeztek és részt is vettek vett az MTA VEAB Gazdaság- Jog- és Társadalomtudomány Szakbizottság Közigazgatási Munkabizottsága 2021. április 30-ai „Helyi iparűzési adó: múlt és jövő” címmel megtartott online műhelymegbeszélésen.

Ahogy a záró összefoglalóban is elhangzott, szeretnénk a műhelymegbeszélés előadásain túl további álláspontokat és véleményeket is közzé tenni a Comitatus Önkormányzati Szemle e témával foglalkozó tematikus számában.

A beszélgetés tematikáját követnénk a szerkesztés során, ezért a következő témajavaslatok megválaszolásához kerestük a szerzőket. Természetesen nem csupán tudományos elemzéseket vártunk, inkább a gyakorlati tapasztalatokból merített értékeléseket, konkrét esettanulmányokat, jó gyakorlatokat és javaslatokat. A Comitatus e számában, amelynek vendégszerkesztője Péteri Gábor, tesszük közzé az előadások és hozzászólások alapján készült írásokat

Ezek voltak az előzetes témajavaslatok:

Helyi önkormányzati szemszögből

Hogyan alakult az iparűzési adó helyi szabályozása?

Milyen szerepe van a HIPA-nak az önkormányzat működésének és beruházásainak finanszírozásában?

HIPA a költségvetési tervezésben: mi a helyi adóerőképesség beszámításának hatása, mennyire megbízható az adó tervezése?

HIPA a helyi adóigazgatásban: adózói információk, beszedés hatékonysága, jogi eljárások, az adóigazgatás terhei.

Gazdálkodói szempontok

Hogyan hat a HIPA a helyi gazdálkodók versenyképességére?

Mi a HIPA szerepe a helyi gazdaságfejlesztési politikában?

Hogyan működnek a helyi vállalkozói-önkormányzati megállapodások, a nagy adófizetőkkel létrehozott egyeztetési fórumok?

Milyen a HIPA csökkentés vállalkozói fogadtatása és a gazdálkodók jövedelmezőségére gyakorolt hatása?

Központosítás, válságkezelés

Mi volt a járvány miatti válság és HIPA korlátozásának hatása az önkormányzati költségvetésre?

Hogyan zajlott a központi költségvetési kompenzáció a gyakorlatban?

Kiutak

Milyen más helyi adókkal váltható ki a HIPA?

Milyen lehetőségek vannak a HIPA megújítására?

Bízunk benne, hogy közös gondolkodással sikerül a HIPA kérdéskörét körbejárjunk és olyan javaslatokat közzé tennünk, amellyel segíteni tudjuk az

önkormányzatiság megerősödését és a rendszer igazságosabbá tételét.

Több, mint 50-en jelentkeztek az online rendezvényre, amit google meet-en keresztül közvetítettünk. Csak néhány résztvevő számára volt gond, hogy a hivatali net nem támogatta a google-t, de a mobiltelefonon lévő program segítségével végül ők is sikeresen bekapcsolódtak.

10-kor kezdtünk, a résztvevőket dr. Kaiser Tamás a munkabizottság elnöke köszöntötte, majd dr. Péteri Gábor, a műhelybeszélgetés ötletgazdája és levezetője a HIPA értékelési szempontjairól mondott néhány bevezető gondolatot. Az első referátumot a program szerint a PM helyettes államtitkára, dr. Berczik Ábel A HIPA helye az önkormányzati feladatok finanszírozásában, az egyenlőtlen eloszlás kezelésének lehetőségei címmel tartotta. Schmidt Jenő a TÖOSZ elnöke a hipáról mint az adózási rendszer kakuktkojásáról emlékezett meg, majd az egyetemi szakértők következtek. Előbb dr. Vasvári Tamás (PTE) Az iparüzési adó az önkormányzati költségvetésekben címen adott egy szektorszintű áttekintést, majd dr. László Csaba ex-pénzügyminiszter, 2004 óta adótanácsadó, Miért utálják annyira a

HIPA-t a vállalkozók? címmel szóló hozzá a kérdéshez.

Az ezt követő „kávészünetben” is folytatódott a beszélgetés, majd következtek a helyi önkormányzatok képviselői: Korsós László, Egerből Iparüzési adó a megyeszékhelyeken: jelentős adócsökkenésegyes nagyvárosokban címmel vázolta fel a jelen állapotokat, majd dr. Áldozó Tamás, Pápa polgármestere Jó helyen van-e a helyi iparüzési adó? címmel mondta el véleményét. Többen ismét hozzászóltak, közülük dr. Deli Lajos, fővárosi adószakértő és Wittinghoff Tamás, Budafok polgármestere írásban is megfogalmazta véleményét, amit a következő oldalakon az előadók által megküldött írások mellett szintén publikálunk.

A zárszót Péteri Gábor (a közgazdaságtudományok kandidátusa) mondta, és végül sikerült is az előzetes terveknek megfelelően 13 órára befejeznünk a műhelykonferenciát. Nagy volt az érdeklődés, folyamatosan kapcsolódtak be és ki az érdeklődők, s ha nem is voltunk mindig ötvenen, de az átlagos szakmai konferenciáknál jóval nagyobb volt az aktivitás.

ZONGOR GÁBOR – AGG ZOLTÁN

Mire jó az iparűzési adó?

Evidenciának tűnik, hogy a helyben keletkezett gondokat, feladatokat helyben, az érintett lakossághoz lehető legközelebb célszerű megoldani. Erre alakultak ki világszerte a helyi közösségek különböző autonóm formái, Európában a helyhatóságok, más néven a helyi önkormányzatok.

Az önkormányzatiság alapjai

Az önkormányzatok státuszát nemzetközi szerződés is biztosítja Európában.

A Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, Strasbourgban, 1985. október 15-én kelt nemzetközi egyezményt az 1997. évi XV. törvénnyel hirdette ki az Országgyűlés.

A Charta tartalmazza az önkormányzatiság alapelveit, melyek igen egyszerűek és széles körben elfogadottak. Kimondja, hogy a helyhatóságok (önkormányzatok) minden demokratikus rendszer fő alapjait képezik, a polgárok közügyekben való részvételi jogát leginkább helyi szinten lehet gyakorolni, és a valódi feladatkörökkel rendelkező önkormányzatok létezése olyan közigazgatást nyújthat, amely egyszerre hatékony és közel áll a polgárokhoz. Ezt az önkormányzatok csak úgy tudják biztosítani, ha a helyi feladatok teljesítéséhez szükséges erőforrások rendelkezésükre állnak.

A Charta 9. Cikke foglalkozik az önkormányzatok pénzügyi forrásaival. Kimondja, hogy

az önkormányzatok a nemzeti gazdaságpolitika keretein belül jogosultak megfelelő, feladatkörökkel arányban álló saját pénzügyi forrásokra, amelyekről hatásköreik keretein belül jogosultak szabadon rendelkezni,

- a pénzügyi források legalább egy részét az önkormányzatok helyi adókból és díjakból gyűjtsék be, és a jogszabályok keretei között maguk állapíthassák meg ezek mértékét,
- az önkormányzatokat forrásokkal ellátó pénzügyi rendszer kellőképpen diverzifikált és teherbíró legyen ahhoz, hogy lépést tudjon tartani a feladataik ellátásához szükséges költségek valós összegének alakulásával.

Ha és amennyiben ezek az elvek sérülnek, az önkormányzatok nem tudják megfelelően ellátni feladataikat, ezáltal a területükön lakó polgárok életminősége is romlik.

Ennek megfelelően az önkormányzatok hatásköreik ellátásához mindenütt széleskörű gazdasági önállóságot kapnak.

Az önkormányzatok gazdasági alapjainak megalapozását szolgálják az önállóan kivethető helyi adók, illetve az állam által biztosított bevételek, különböző támogatási előirányzatok formájában, illetve egyes központi adók vagy azok egy részének átengedése.

Önkormányzatok Magyarországon

Magyarországon a helyi önkormányzatok a rendszerváltást követően, korábbi tanácsrendszer megszűntétől 1990. évi LXV. törvény alapján, már a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája szellemében jöttek létre.

Az 1990 őszen megalakult önkormányzatok széleskörű lehetőségeket kaptak a lakosság ügyeinek intézésére, kialakultak a kifejezetten helyi, önkormányzati hatáskörök, illetve az állam is „leadta” azon állami feladatok gyakorlásának jogát, melyek a lakosság széles körét közvetlenül érintették.

Míndezek mellett komoly alpinfrastruktúra került önkormányzati tulajdonba, és a fejlesztések megvalósításához az állam pályázatokat biztosított, melynek eredményeként – jelentős lakossági forrás bevonásával – az alpinfrastruktúra hálózatok (víz, csatorna, gáz) további kiépítése is megtörtént.

Az önkormányzatok rendelkezésére álló források lehetővé tették mind a helyi közszolgáltatások biztosítását, mind az önkormányzatisághoz tartozó intézményhálózat fenntartását, ideértve a bölcsődék, óvodák, iskolák, közművelődési intézmények, könyvtár, idősek ellátást szolgáló szociális intézmények működtetését is.

Sok helyen újra nyíltak a korábban már bezárt iskolák, elkezdődött a meglévő intézmények felújítása is.

Az önkormányzati feladatok, illetve az önkormányzat által gyakorolt állami feladatok megszervezése és ellátása sikeres volt és jó alapot adott arra, hogy az önkormányzatiság lényeges tartalma megvalósulhasson és működhessen.

Az önkormányzatok jogot kaptak arra, hogy adót vessenek ki, amely lehetőséggel a helyi sajátosságokat figyelembe véve az önkormányzatok éltek is. Ezek közül már ez időben is a legjelentősebb bevételi forrás a helyi iparüzési adó volt.

A helyi iparüzési adót a gazdálkodó szervezetek szempontjából nevezhetjük a legigazságosabb adónak is, hiszen ezen adófizetési kötelezettség csak akkor terheli a vállalkozót, ha tüzletmenete jól működik és az adó a bevételhez képest alig érezhető mértékű. Természetesen azok az önkormányzatok tudtak és tudnak érdemben élni ezzel a lehetőséggel, ahol a vállalkozási tevékenység jelentős. Ez azonban nem teszi az iparüzési adót különleges, vagy az átlagostól eltérő adóvá, hiszen valamennyi, önkormányzat által kivethető adótipusnak van speciális követelménye (például: az idegenforgalmi adó is csak ott értelmezhető, ahol van tényleges idegenforgalmi tevékenység).

Az önkormányzatok a rájuk bízott feladatoknak jó gazdái voltak és jó gazdái mind a mai napig. A helyi vezetők jellemzően eredményeket kívántak felmutatni, hiszen közvetlenül találkoztak mind a lakossági igényekkel, mind a problémákkal.

Gazdasági függetlenség nélkül nyilvánvaló, hogy a feladatok ellátását nem lehet biztonsággal tervezni és ellátni sem. Az önkormányzatok gazdaság önállóságának, lehetőségeinek megnyirbálása hamar elkezdődött, melynek egyik legjellemzőbb példája volt az önkormányzatoknak járó személyi jövedelemadó rész jelentős lecsökkenése, majd teljes elvonása.

Forráscsökkentés, feladatelvonás, központosító állam

Már korábban is megfigyelhető volt az önkormányzati a források beszűkülése (sokszor a feladatnövekedések ellenére is). A személyi jövedelemadó helyben maradó része az 1991-es 50%-ról (1988-ban, az adó bevezetésekor még teljes egészében helyben maradt, bár ekkor önkormányzatokról még nem beszélhetünk),

1997-ben 38%-ra, 1998-ban 20%-ra, majd 2011-ben mindössze 8%-ra csökkent, melyet a gazdagabb településeknél a forráskiegyenlítés is csökkentett.

Ez a tendencia 2010-től felerősödött, 2013-tól pedig szintet lépett a feladatok központosítása, és ezzel együtt az önkormányzatok kivézetése is. A járások kialakításával, harminc éve helyben ellátott feladatok (iskolák, gyámügy, építéshatóság) központosításával illetve járási szintre helyezésével egyidejűleg drasztikus forráscsökkenés következett be az önkormányzati szektorban. Az állami források is leapadtak le az előző évi 1042 milliárdról 647 milliárd Ft-ra, és ezt tetézte még a saját bevételek elvonása. A központi költségvetés elvonta a személyi jövedelemadó teljes bevételét, amelynek 8 százaléka eddig az önkormányzatokat gyarapította (összesen nagyjából 100 milliárd forint), elvette az eddig 100 százalékban helyben maradó gépjárműadó-bevételek 60 százalékát (45 milliárd forint) és teljes egészében magához irányította a megyei jogú városokhoz és fővárosi kerületekhez befolyó illetékbevételeket is (12 milliárd forint). Megjelent egy újfajta, az önkormányzatok saját bevételét érintő sarc is, a sem nem adó, sem nem illeték, ám akár még az állami feladatokhoz adott támogatás mértékét is meghaladó, egyes önkormányzatokat nettó befizetővé tevő teher: az ún. szolidaritási hozzájárulás (erről később).

A 2010-ben elkezdődött totális átalakítás során napjainkig az önkormányzatoktól gyakorlatilag minden olyan hatáskört visszavettek, amelyet az állam delegált az önkormányzatokhoz. Eközben az állami források olyannyira elapadtak, hogy azok az önkormányzatok, amelyek érezhető saját forrásokkal nem bírtak, már megkönnyebbüléssel fogadták ezen feladatok elvételét. Nem azért, mert jónak találták azt a megoldást, hogy az eddig helyben, lelkiismeretesen és kellő odafigyeléssel ellátott feladatokat ezen túl egy bürokratikus gépezet a helyi specialitások és emberek ismerete nélkül próbálja meg elvégezni, hanem mert maguk nem tudták kigazdálkodni a költségeket.

Az önkormányzatok elvesztették fenntartói jogaikat az iskolák felett. Ehhez érdekes adalékot szolgáltat az Állam és Budaörs között az iskolák átvételéről szóló szerződés áttekintése. A szerződésben az Állam vállalta, hogy minden

évben az ingatlanok értékcsökkenésével legalább megegyező összegű beruházást hajt végre. Ezt a szerződésen túl az állami vagyonról szóló 2007. évi CVI. tv. (továbbiakban: Vagyontörvény) 27.§ (7) és (8) bekezdése kifejezetten kötelezővé teszi az ingatlan vagyonkezelésbe átvévő számára (megjegyzem, hogy 2021-ben a (8) bekezdés rendelkezését módosították, és idén május 14-től kezdve már csak akkor kötelező a visszapótlás, ha ezt az átadásról szóló szerződés is tartalmazza – a mi szerződésünk egyébként tartalmazza). A Vagyontörvény rendelkezései alapján ezen kötelezettség elmulasztása esetén a szerződést fel kellene bontani.

A törvény és a szerződés rendelkezéseivel ellentétben a tankerület elenyésző, néhány évben nulla forint beruházást hajtott végre az intézményekben és az az újonnan épült iskola, amely elnyerte a XXI. század iskolája díjat, oda jutott, hogy a szellőztetés működtetésére a szülőknek kellett a pénzt összeadniuk.

Budaörs önkormányzata, akinek egyébként ebbéli kötelezettségei megszűntek, a szülők és a tantestületek kéréseit figyelembe véve az eddig megszokott működési színvonal fenntartásához több tízmillió forinttal járult hozzá.

Szolidaritási hozzájárulás

A szolidaritási hozzájárulás 2017-es bevezetése azon önkormányzatokat sújtotta leginkább, amelyeknél érdemleges iparüzési adó bevétel volt. Ez azzal a névleges céllal vezették be, hogy az önkormányzatok közötti pénzügyi egyenlőségeket tompítsák – amire egyébként már létezett ekkor működő költségvetési mechanizmus. Az állami költségvetés évenkénti számainak összehasonlításával azonban világossá válik, hogy az ezen a címen elvont összeg a megjelölt célt elérni teljesen alkalmatlan, és csak arra jó, hogy azoktól az önkormányzatoktól, amelyek az átlaghoz képest kedvezőbb helyzetben voltak, elvonjon. Az elvont összeg azonban ténylegesen sem az önkormányzati rendszerbe, sem a köznevelési rendszerbe nem került visszaforgatásra.

A szolidaritási hozzájárulás azóta is minden költségvetési törvényben szerepel, az érintett önkormányzatok száma, és az ezen a címen elvont saját bevételek összege is nöött.

„Járványügyi” intézkedések

A COVID-19 világjárvány ürügyével az önkormányzatok gazdasági alapjainak ellehetetlenítése tovább folytatódott. Miközben a járvány negatív hatásainak kezelését az állam az önkormányzatoknak is feladatául adta, ehhez a kormányzattól nemhogy támogatást, hanem további elvonásokat kaptak. Megszüntettek bevételszedési lehetőségeket (például: parkolási díj, idegenforgalmi adó, bérleti díjak) és a szolgáltatások díjait is befagyasztották, minden újabb adókievetési vagy -emelési lehetőséget megszüntettek.

Ezek ugyan népszerű intézkedésnek tűnhetnek, de jónéhány ellentmondást tartalmaznak. Nézzük meg például, hogy a gyermekétkeztetésre milyen hatással van a díjak befagyasztása. A gyermekétkeztetés díja két részből áll, melynek egyik része az alapanyag-költség. A közétkeztetés közbeszerzés-köteles tevékenység, melynek során a vállalkozók gyakorlatilag fix alapanyag költség mellett az egyéb költségeikkel tudnak pályázni. Az élelmiszerárak köztudottan az inflációt jóval meghaladó mértékben növekedtek 2020-ban. A térítési díjak emelésének befagyasztása azt eredményezi, hogy a vállalkozónak nincs lehetősége az alapanyagok árainak emelésére, azaz a dráguló alapanyagból kevesebbet tud adni az ételbe, tehát kisebb az adag, vagy az önkormányzathoz fordul, hogy kompenzációt kérjen. Ahhoz az önkormányzathoz, amely többlétszámú helyett bevétel-elvonásban részesült. Ez egy ördögi kör (ezzel a példával nem azt kívántam alátámasztani, hogy az önkormányzatok nem tudják megoldani a közétkeztetést és központosítani kell).

A helyi iparüzési adó megfelezése

A legnagyobb és legértelmetlenebb csapás azonban a helyi iparüzési adó megfelezése volt 2020-ban, és – a benyújtott jövő évi költségvetési törvényjavaslat szerint – ugyanez várható 2021-ben is.

Az iparüzési adó, mint a települések legnagyobb elérhető saját bevétele, megkerülhetetlen. A fővárosnak és a fejlettebb településeknek ez a legalapvetőbb bevétele. Ezek az ún. nagyobb adóerő-képességgel rendelkező települések

egyébként egy kiegyenlítő mechanizmusnak köszönhetően már most is jóval kevesebb állami támogatást kapnak az általuk elvégzett állami feladatok ellátásáért, mint a többi, ilyen bevétellel nem rendelkező önkormányzat, és ezen felül sújtja őket a befizetendő, sokszor több milliárd forintnyi szolidaritási hozzájárulás is.

A helyi iparüzési adó mértéke a törvény szerint eddig a (nem KATA-s) vállalkozások korrigált bevételének maximum 2%-a lehetett, ezen belül az önkormányzat határozta meg a százalékos mértékét. Mivel százalékos kulcsú adónemről van szó, alapvetően a vállalkozás mindenkori bevételétől függ a ténylegesen befizetendő összeg. A járványügyi intézkedések körében (!) ténylegesen 1%-ra szállította le ezt a kormány. Ez annyira álságos és értelmetlen intézkedés volt, hogy nagyon sok vállalkozó önként, adományként befizette az önkormányzatának azt az összeget, amely alól mentesítették, tudván, hogy a települése működése, az ellátások színvonala függ tőle. Annak a vállalkozónak, akinek nem volt bevétele a járvány miatt, ez semmit nem segít. A bevétellel rendelkező vállalkozóknak az elengedett 1% nem jelent érdemi segítséget, az önkormányzatokra azonban megrendítő csapást mér a bevétel elmaradása. Különösen azért visszatetsző ez az intézkedés, mert annak „kompenzációja” címen egyes politikailag megfelelőnek tartott (azaz kormánypárti vezetésű) önkormányzatok milliárdokat kaptak az államtól, míg más települések egy fillért sem láttak.

Az önkormányzatok túlélése a tét

Az önkormányzat nem egy önmagában való érték – az adott település lakosai számára hivatott élhető környezetet, hozzáférhető közszolgáltatásokat, a mindennapi életet megkönnyítő

infrastruktúrát biztosítani. Az önkormányzat által nyújtott szolgáltatások hatékony, ésszerű és a helyi lakosok igényeinek megfelelő elvégzésére – mint a közelmúltban is láthattuk – a központilag szervezett, a helyben lévő szinergiákat mellőző állami szervek nem képesek.

Egy felelős kormányának nem arról kellene gondolkodnia, hogy miként alakítsa át úgy az önkormányzati támogatásokat vagy éppen az iparüzési adó rendszerét, hogy az ebből előnyt élvező önkormányzatokat tédre kényszerítse, hanem arról, hogy milyen új forrásokat kaphatnak azok az önkormányzatok, amelyek nem rendelkeznek megfelelő bevételekkel.

Ennek egyik módja lehet például egyfajta „önkormányzati alapjövdelem”, vagyis egy az elvárható és valós működtetési költségeket meghatározó szinthez igazodó támogatás, amelyet állami forrásból minden önkormányzatnak biztosítani kell. A számok meghatározásánál azt kell szem előtt tartani, hogy az ország valamennyi települése fejlődhessen, ezért ennek kialakítása során azoknak az önkormányzatoknak a szintjéhez kell a mércét állítani, amelyek jelenleg is jó és minőségi színvonalon tudják ellátni feladataikat. A jelenlegi változtatások a jól működő önkormányzatokat ellehetetlenítik, de az amúgy is a működésképtelenség határán egyensúlyozó önkormányzatok számára sem jelentenek megoldást.

Minden egyes olyan átalakítás, mely különböző jelmondatokkal ugyan, de az önkormányzatok valamilyen saját bevételi forrásának az elvonásához vezet, az ténylegesen az önkormányzatok elsorvasztását szolgálja.

WITTINGHOFF TAMÁS

Budaörs polgármestere

Az iparűzési adó szerepe az önkormányzati gazdálkodás autonómiájában

Az iparűzési adó, mint a helyi adók nagy része egyidős az önkormányzati rendszerrel, azonban költségvetésekben játszott szerepe jelentősen átalakult az elmúlt harminc év során. Mára az iparűzési adó bevétel jelenti az önkormányzatok legnagyobb szabadon elkölthető és kiszámítható forrását, amely településtípusonként eltérő szerephez jut a helyi költségvetések finanszírozásában. A központi kormányzat több lépéssel is igyekezett az ebből fakadó egyenlőtlenségeket kezelni, amelynek a 2019. évi választások eredményei újabb lendületet adtak. A végeredmény politikai oldaltól függetlenül egy gazdálkodásában kiszolgáltató önkormányzati rendszer, amelyben jelentős szerepe van kézi vezérlésnek és a patrónus-kliens viszonyoknak. Jelen írásban az iparűzési adó példáján mutatjuk be, hogyan változott önkormányzati gazdálkodás autonómiája az önkormányzati rendszer elmúlt évtizedei során.

A helyi iparűzési adó (IPA) egy idős az önkormányzati rendszerrel: adóköteles az önkormányzat illetékességi területén végzett állandó vagy ideiglenes jelleggel végzett vállalkozási tevékenység, az adó alapja pedig a vállalkozás árbevétele, amely meghatározásakor bizonyos csökkentő tételek figyelembe vehetőek.¹ A kivethető adó mértékét – a legtöbb helyi adóhoz hasonlóan – a törvény korlátozza, a maximális ráta 2%. Annak ellenére, hogy több kritika éri ezt

az adótípust (pl. egyenlőtlen eloszlás, a nagyobb hozzáadott értékű tevékenységet jobban adóztatja), az a helyi adókkal szemben támasztott követelményeket túlnyomórészt teljesíti,² egyúttal lehetőséget ad beruházások ösztönzésére, illetve a gazdasági tevékenységekből fakadó negatív externáliák kezelésére is (pl. környezetszennyezés, jármű-forgalom). Az önkormányzat a saját hatáskörben kivetett adókon felül jogosult átengedett adóbevételekre is, amely mértékét minden évben a központi költségvetési törvény rögzíti. Ilyen például a személyi jövedelemadó (2012-ig) és a gépjárműadó (2020-ig). Az önkormányzati adóbevételek OECD szerinti besorolását mutatja be az 1. táblázat (lásd a következő oldalon), az önkormányzati hatáskörének mértéke szerint csökkenő sorrendben.

A helyi adóztatás fontos sarokköve volt az 1990-ben létrejött új önkormányzati rendszernek, amelyre kvázi-önálló hatalmi ágként tekintettek rendszerváltás során: a szektor működésének gazdasági alapjait helyi adók mellett az önkormányzati vagyon, a kötelezően előírt feladatokhoz járó kezdetben túlnyomórészt szabadon felhasználható állami hozzájárulások és a szabad pénzüpi kapcsolatok jelentették. A központi kormányzat ilyen mértékű hatalomlemondására azóta sem volt példa, és e hatalom visszavonására tett kísérletek meghatározónak bizonyultak az önkormányzati szektor elmúlt harminc éve során. Mivel az önkormányzatok hatásköreit és gazdálkodási jogait lefektető 1990. évi LXV. törvény (Ötv.) csak kétharmados többséggel volt módosítható, ezért 2010 előtt a központosítás többnyire burkolt eszközökkel történt:³ az állami támogatásokban a jogcímelek elaprózódása⁴ mellett egyre nőtt a kötött felhasználású források aránya (VASVÁRI, 2019b 59. o.), amivel párhuzamosan egyre nőtt az ellátandó feladatok köre (sokszor a megfelelő források allokációja nélkül, pl. VIGVÁRI,

1. táblázat: A helyi adók rendszere az OECD besorolása alapján

#	OECD szempont	Adó
a	Az önkormányzat határozhatja meg a helyi adó alapját és mértékét is.	települési adó (2015-től)*
b	Az önkormányzat csak a helyi adó mértékét határozhatja meg.**	iparüzési adó , építményadó, telekadó magánszemélyek kommunális adója, vállalkozások kommunális adója (2010-ig), idegenforgalmi adó
c	Az önkormányzat csak a helyi adó alapját határozhatja meg.	nincs
d.1	Megosztott adók, ahol az önkormányzatok határozzák meg az osztozkodás mértékét.	gépjárműadó (2003-ig)***
d.2	Megosztott adók, ahol az osztozkodás mértéke csak az önkormányzatok beleegyezésével változtatható meg.	nincs
d.3	Az adómegosztás jogszabály alapján történik, a központi kormányzat módosíthat rajta.	nincs
d.4	Az adómegosztást a központi kormányzat határozhatja meg az éves költségvetés részeként.	szja helyben maradó része (2012-ig) gépjárműadó (2003-tól 2020-ig)
e	Helyi adó, ahol a központi kormányzat határozza meg az adó alapját és mértékét.	nincs

* Csak olyan adóalapra vethető ki, amelyre nem vonatkozik központi adó; az adóalanyok köre korlátozva van

** az adómérték maximuma korlátozva van

*** Amennyiben az önkormányzat az adó mértékét a jogszabályi minimum szerint határozza meg, a bevételek 50-50%-ben kerültek megosztásra; amennyiben e felett történik, akkor e rész 100%-ban az önkormányzaté. Az adómérték maximuma korlátozva van

Forrás: saját szerkesztés

2010). A változások a helyi iparüzési adót is érintették: a 2000-es évektől az elvárt IPA összege alapján meghatározott ún. *adóerőképeség* alapján számították ki egyes központi támogatások összegét, amellyel iparüzési adó redisztribúciós funkciót kapott.

Ez volt a „*pénz helyett szabályozás*” időszaka, amely során egyes közpolitikai ágazatok úgy decentralizálták különböző feladataikat, hogy a nyújtott támogatások felhasználását egyre inkább megkötötték (VIGVÁRI, 2008), ami végül a 2007 és 2010 közötti eladósodási hullámban csúcsosodott ki: az önkormányzatok a kisebb ellenállás (pl. kötvénykibocsátás) felé mozdultak el annak érdekében, hogy a közfeladat-ellátás és a beruházások színvonalát, gazdálkodásuk viszonylagos függetlenségét fenntartsák; ráadásul tehetők

mindezt úgy, hogy a szavazók terheit észrevehetően nem növelték (VASVÁRI, 2019a). A finanszírozó bankok pedig partnernek bizonyultak ebben: az önkormányzatok alapvetően jó adósnak minősültek, de a kockázatvállalási szempontokat sok esetben felülírta a kihelyezési kényszer is (pl. GÁL, 2011). A de jure decentralizált, de facto egyre inkább központosított rendszer azonban magában rejtette költségvetési korlát felpuhulását (RODDEN, 2002), még annak ellenére is, hogy a finanszírozó bankok kezdetben nem vártak állami mentőövet az önkormányzatok fizetéseképtelensége esetén (HOMOLYA és SZIGEL, 2008). Mára tudjuk, hogy a történet teljes és feltétel nélküli konszolidációval zárult (KORNAI, 2014), és az önkormányzatok 2014-től gyakorlatilag külső adósság nélkül folytathatták a gazdálkodásukat.

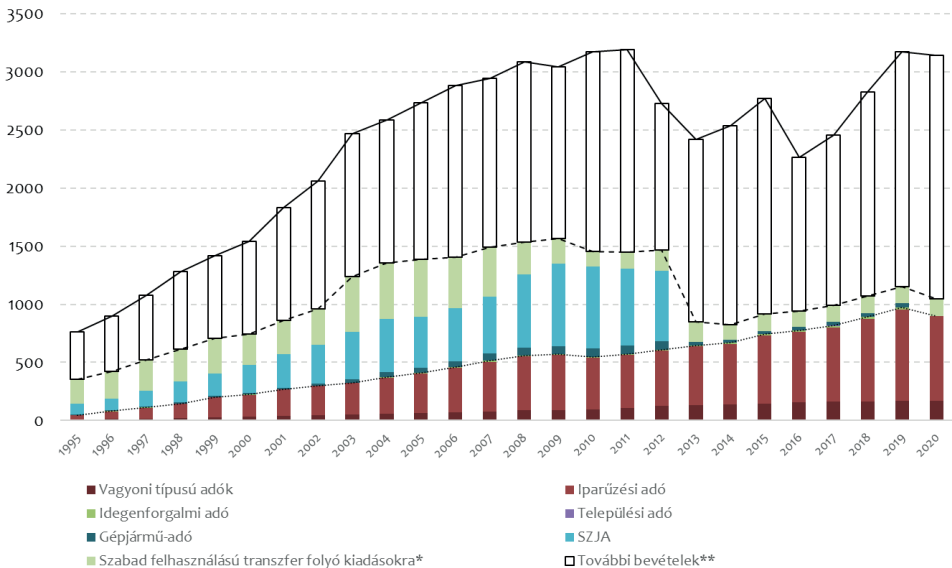
A 2010-ben bekövetkezett kormányváltás és a kétharmados felhatalmazás explicitté tette a lényegében már a 2000-tól megfigyelhető központosítási fordulatot, amely bevételi oldalon immáron nem csak az állami támogatásokat (lásd feladatfinanszírozási rendszer; SIVÁK *et al.* 2013), hanem a pénz- és hitelpiaci kapcsolatokat is érintette (lásd adóssághozzájárulás vagy a helyi hitelfelvetelek központi engedélyeztetése; VASVÁRI, 2020). Ezzel párhuzamosan jelentős feladatát-átrendezés is történt a helyi és a központi kormányzat között, aminek köszönhetően az önkormányzati szektor államháztartási súlya 25 százalékról 15 százalék alá esett.

Növekvő iparüzési adóbevétel

A reform azonban egy finanszírozási területet látszólag érintetlenül hagyott:⁵ a helyi adóztatásban, különösen az iparüzési adó kivetési szabályaiban jelentős változások nem történtek. Ebből

kifolyólag 2020-ra az önkormányzatok bevételeinek csaknem negyede származott az IPA-ból, szemben az 1995. évi 5 százalékkal. Az 1. ábra az adóbevételek 1. táblázat szerinti megosztásában mutatja be az önkormányzatok bevételi struktúrájának változását: jól látható, hogy a szabadon elkölthető állami támogatások drasztikus csökkenése, az szja megosztásának megszüntetése és az önkormányzati költségvetések zsugorodása következtében az iparüzési adó maradt az egyetlen nagyobb összegű, szabadon elkölthető forrás az önkormányzatoknál. Az IPA jelentőségére még jobban rávilágít, hogy a működési kiadások IPA általi fedezettsége a reformot követően egyre növekszik, 2018-ban elérte a 40 százalékot is. Nyilvánvalónak tűnik, hogy az önkormányzati reform még az adóerőképeség alapú támogatás-számítással együtt sem érintette egyenlő mértékben a kiadási és bevételi struktúrát, az adóbevételek szerepe jelentősen felértékelődött.

1. ábra A helyi adók szerepe az önkormányzatok bevételeiben (Mrd Ft)

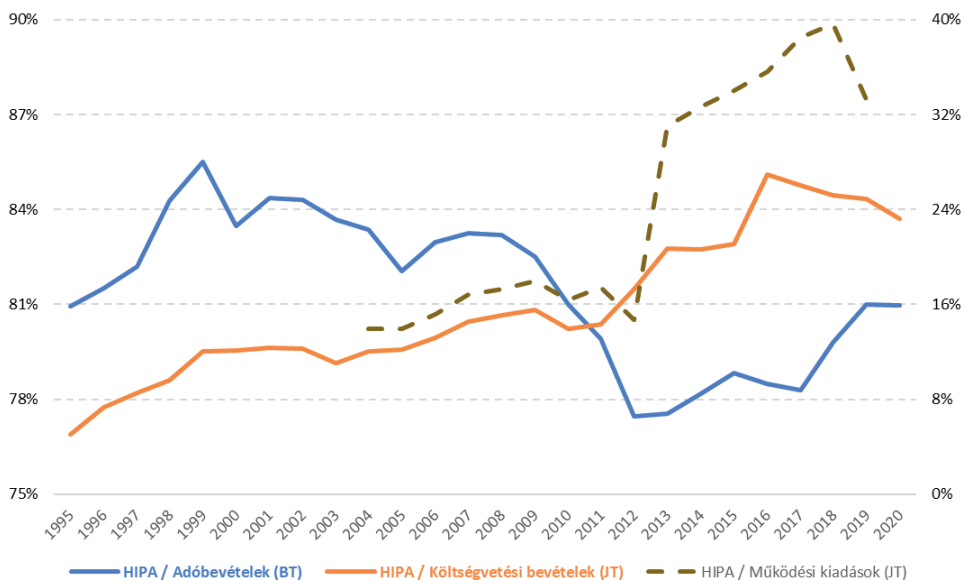


* A 2018-2020 közötti időszakra a 2017. évi összeget tüntettük fel

** További bevételek: kötött felhasználású transzferek működésre és beruházásra; egyéb saját bevételek (pl. díjak)

Forrás: KSH és MÁK adatok alapján saját számítás és szerkesztés

2. ábra A helyi iparüzési adó súlya a helyi adóbevételekben és az önkormányzati költségvetésekben



Forrás: KSH és MÁK adatok alapján saját számítás és szerkesztés

Ennek mértéke azonban településtípusonként eltért, amely az iparüzési adó – gazdasági különbségekből fakadó – egyenlőtlen eloszlására vezethető vissza. 2019-ben az IPA-ból származó 788 milliárd Ft bevétel 62 százaléka a 47 nagy önkormányzathoz, azaz a fővároshoz, valamint a 23-23 kerülethez és megyei jogú városhoz került. Mivel az (egy főre jutó) adóerőképesség azokon a településeken nagyobb, ahol nagyobb a gazdasági aktivitás, nem meglepő, hogy elsősorban a gazdaságilag fejlettebb településeken nőtt meg az iparüzési adó részaránya a költségvetésen belül: e tekintetben kiugró a főváros esete, ahol az IPA súlya 20-ról 60 százalékra nőtt 2004 és 2019 között (3. ábra). Lényegesen kisebb mértékben, de az arány nőtt kerületenként és a városoknál is, míg a községek finanszírozásában az iparüzési adó szerepe gyakorlatilag változatlan maradt. A közfeladatellátás IPA általi fedezettségét tekintve még szembetűnőbbek a különbségek: 2019-ben ez a főváros esetében meghaladta a 75 százalékot, a kerületenként és a megyei jogú városoknál 40 százalék, a többi város esetében 35 százalék körül alakult, míg a községeknél 15 százalék volt.

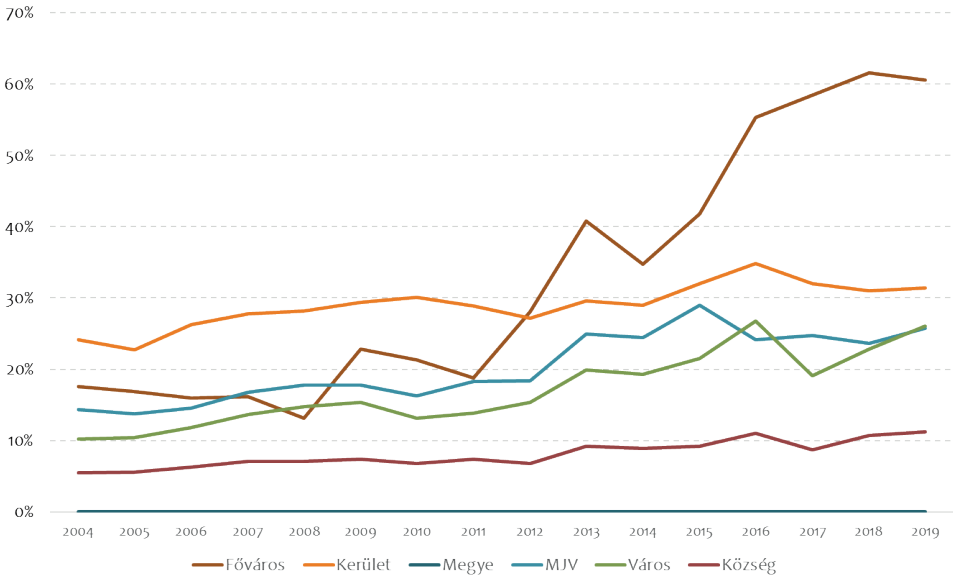
Annak ellenére, hogy az iparüzési adó bevételek településtípusok közötti megoszlása nagyságrendileg állandónak mondható 2005 és 2019 között, a központi kormányzat csak a 2013. évi reformokat követően tett lépéseket az egyenlőtlenségek kezelésére. Ez azt sugallja, hogy elsősorban nem csak az adóbevételek településtípusok között nyers eloszlása, hanem az IPA költségvetésben mért eltérő súlya, és annak viszonylag szabadabb felhasználhatósága is szerepet játszott az intézkedésekben.

Csökkenő helyi mozgástér

Elsőként az iparüzési adóból származó bevételek felhasználása került központilag meghatározásra. 2016-tól az IPA bevétel „szociális ellátások finanszírozására és – a fővárosi önkormányzat esetén külön törvényben meghatározottak szerint – a helyi közösségi közlekedési feladatok ellátására használható fel”, valamint maximalizálták, hogy az milyen mértékben fordítható bérköltségekre.⁶ A 2020-tól még szigorúbbak lettek megkötések: az *Mötv.* és a *Hatv.* együttes módosításával már az IPA vált a helyi tömegközlekedés, mint törvény által előírt köte-

3. ábra A helyi iparüzési adó költségvetési súlya településtípusonként

Forrás: MÁK adatok alapján saját számítás és szerkesztés



lező önkormányzati feladat finanszírozásának elsődleges forrásává, és a fennmaradó részt lehet az önkormányzat képviselő-testületének hatáskörébe tartozó, tehát önként vállalt szociális ellátások finanszírozására felhasználni.⁷ Ezzel az iparüzési adó (részben) kötött felhasználású támogatássá vált.

A 2017-től bevezetett *szolidaritási hozzájárulás* a szektorszintű egyenlőtlenségeket hivatott kezelni, amely értelmében egy bizonyos adóerőképesség felett az önkormányzatoknak a központi költségvetés részére hozzájárulást kell fizetnie. Ez egy önkormányzatok közti kiegyenlítő mechanizmus, amiben a gazdagabb, nagyobb (elméleti) iparüzési adóbevéttel rendelkező önkormányzatok *segítenek* a szegényebb településeken. Gyakorlatban ez azonban a feladatfinanszírozási rendszer alapját képező adóerőképesség-alapú finanszírozás *feljebb tekerése*, amellyel a nagyobb IPA bevétellel rendelkező településektől további központi támogatásokat vonnak el. Szolidaritási hozzájárulást megfizetésére kötelezett a főváros mellett minden kerület

és megyei jogú város, a városok kétharmada és községek 13 százaléka. A 2021-ben e jogcímen őket terhelő 155 milliárd Ft kétharmadát, csaknem 105 milliárd Ft-ot a 47 nagy önkormányzat fizeti.⁸ (BERCZIK, 2021)

A fenti szektorszintű lépések mellett egyedi lépések is történtek az iparüzési adóból fakadó regionális különbségek csökkentése érdekében. Az ún. *különleges gazdasági övezetek* kialakításával a kormány lehetőséget teremtett arra, hogy egy adott gazdasági terület kapcsán a helyi adó kivétési és beszedési hatáskörök a települési önkormányzattól a megyéhez kerüljenek (a települési adó kivételével), aminek a befolyó adóbevétel a gazdasági tevékenységgel, új beruházással érintett települések szélesebb körének működésére és fejlesztésére kell fordítania.⁹ Ez a precedens gödi különleges gazdasági övezet esetében 2020-ban 626 millió Ft jelentett (NAV, 2021), ami a város 2019. évi adóbevételének 28 százaléka.¹⁰

A fentiek alapján elmondható, hogy a nagyobb iparüzési adóbevétel ma már nem feltétlenül jelent garanciát a nagyobb gazdálkodási

autonómiára. Az adóerőképeség-alapú finanszírozás redistributív jellegéből fakadóan ott, ahol nagyobb IPA bevétel keletkezik, nagyobb részben kell adóbevételekből olyan kötelező feladatok ellátását finanszírozni, amire más települések központi (kötött felhasználású) támogatást kapnak. E mechanizmuson tovább erősített a szolidaritási hozzájárulás bevezetése és kiterjesztése, amely az iparüzési adóbevételek felhasználóságának korlátozásával tovább csökkentette a gazdálkodási önállóságot. Ez egyrészt oda vezet, hogy az iparüzési adó egyre kevésbé lesz alkalmas beruházás-ösztönzésre¹¹ és a negatív externáliák kezelésére. Másrészt nem csak a közfeladatok ellátásában, hanem a fejlesztésekben is csökken a helyi autonómia: szabad források hiányában csak az a beruházás fog megvalósulni, amire a központi kormányzattól pénz érkezik (vagy amit a központi kormányzat önmaga megvalósít), nem amire helyben igény van. Forrásteremtésre ugyan lehetőség lenne hitelfelvétellel is, de mivel az csak központi kormányzat engedélyével lehetséges, így a hitelből való fejlesztésben is a kormányé az utolsó szó (VASVÁRI, 2020). Ez végső soron a függőség növekedése mellett *kollektív felelőtlenséghez* vezethet, amikor sem önkormányzat, sem a központi kormányzati nem vállalja a felelősséget egy-egy közszolgáltatással, fejlesztéssel vagy felújítással kapcsolatos kudarcért: a helyi önkormányzat állíthatja, hogy a központi kormányzat nem nyújtott elég lehetőséget (pl. forrást, hatáskört), a központi kormányzat pedig azzal védekezhet, hogy ez önkormányzati feladat. Ez a 2019. évi önkormányzati választások után, amely során az ellenzék újra több nagyobb településen

győzelmet aratott, köztük a fővárosban, a kerületek kétharmadában és a megyei jogú városok felében (azaz a 47 nagy önkormányzat többségében), újra felerősödött, és éles szembenálláshoz vezetett a nagyobb önkormányzatok és központi kormányzat között (2. táblázat).

A helyzet ugyan hasonló a 2006 és 2010 közötti időszakhoz, azonban a központi kormányzat most rendelkezik megfelelő felhatalmazással (kétharmados országgyűlési többséggel) ahhoz, hogy egyeztetés nélkül valósítsa meg elképzeléseit, ezért a kommunikációs panelek mellett egyre jobban szűkítik az önkormányzatok mozgásterét is. Jellemzően szektorszintű lépésekkel, általános forrás-megvonásokkal (pl. gépjárműadó elvonása, iparüzési adó felezése a kkv-k számára) egyre jobban csökken az önkormányzatok kvázi szabadon felhasználható forrásai, amelyeket többnyire kötött felhasználású támogatások kompenzálnak. Utóbbiak részben szabályalapúak (pl. 25 ezer fő alatti települési önkormányzatok iparüzési adókompenzációja),¹² de sok esetben egyedi tárgyalásokon, a központi kormányzat diszkrecionális döntésein alapulnak.¹³ Ezzel pedig még tovább nőhet a kézivezérlés és a patronus-kliens viszony szerepe az önkormányzatok gazdálkodásában.

Összegzésképpen elmondható, hogy a 2013. évi reformok során az ellátandó feladatok és a helyi adóztatási lehetőségek között szétnyílt az olló, így az egyetlen nagyobb, szabadon felhasználható forrást jelentő IPA bevétel súlya jelentősen megnőtt a helyi költségvetésekben. Ráadásul ez településtípusonként eltérő képet mutat, ami eltérő mértékű autonómiát feltételez. Ezért – annak ellenére, hogy a fundamentumokban érdemi válto-

2. táblázat: Önkormányzatok és költségvetési erejük megoszlása a választott polgármester jelölő szervezete alapján

	Önkormányzatok megoszlása (db)				Önkormányzatok költségvetési erejének megoszlása (2010. év alapján)			
	2007-2010	2011-2014	2015-2019	2020-2024	2007-2010	2011-2014	2015-2019	2020-2024
Kormánypárt	4,7%	19,0%	19,7%	18,9%	17,9%	61,2%	58,3%	41,1%
Ellenzék	8,4%	1,7%	1,6%	1,3%	49,5%	7,5%	9,6%	20,6%
Független/egyéb	86,9%	79,3%	78,7%	79,8%	32,6%	31,2%	32,1%	38,3%
Összesen	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Forrás: NVI és MÁK adatok alapján.

zás nem történt – további lépések történtek a fenti egyenlőtlenségek kezelésére, aminek a 2019. évi választások kifutása újabb lökést adott. A változások egy irányba, az önkormányzatok pénzügyi függőségének növekedése felé mutatnak, és még az sem kizárt – hasonlóan a 2010 előtti időszakhoz –, hogy politikailag érzékeny területek újra az önkormányzatokhoz, vagy egyes önkormányzati típusokhoz (főváros, került, megyei jogú város) kerülhetnek. Ezzel az önkormányzatiság a rövid távú politikai érdekek áldozatává válhat, aminek végeredménye a politikai hovatartozástól függetlenül ugyanaz: tovább csökken az önkormányzati gazdálkodási autonómiája. A különbség csupán abban van, hogy a *jól viselkedő/szavazó* települések nagyobb eséllyel kaphatnak kompenzációt, (kötött felhasználású) támogatást, a hitelfelvételi kérelmükre jóváhagyást, mint más települések, akik ezáltal saját erőforrásaikra és tartalékaikra lesznek utalva. A kiszolgáltatottság, a kliens-patronus viszony és a kézi vezérlés következménye, hogy végső soron (csak) az történhet a településeken, amit a központi kormányzat akar, függetlenül attól, hogy mekkora a település gazdasági ereje, vagy iparüzési adóbevétele.

VASVÁRI TAMÁS

Pécsi Tudományegyetem Közgazdaságtudományi Karának tudományos munkatársa (vasvari.tamas@ktk.pte.hu)

Jegyzetek

Hivatkozások

1990. évi C. törvény a helyi adókról (Hatv.)
 1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról (Ötv.)
 2007. évi T/4320. számú törvényjavaslat a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény módosításáról
 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól
 2015. évi CXXII. törvény egyes törvényeknek a gazdasági növekedéssel összefüggésben történő módosításáról 2. §
 2019. évi CXV. törvény egyes törvények jogharmonizációs célú módosításáról, 2. és 13. szakasz

2020. évi LIX. törvény a különleges gazdasági övezetről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG IV/839/2020. határozata. https://alkotmanybirosag.hu/uploads/2021/02/sz_iv_839_2020_.pdf

BERCZIK Á. (2021): A helyi iparüzési adó helye az önkormányzati feladatok finanszírozásában – Az egyenlőtlen eloszlás kezelésének lehetősége. Helyi iparüzési adó: múlt és jövő c. műhelybeszélgetés, MTA VEAB Gazdaság- Jog- és Társadalomtudomány Szakbizottság Közigazgatási Munkabizottsága, 2021. április 30.

CSENDES-ERDEI Emese (2021): Kérj kölcsön valakitől. Magyar Narancs XXXIII. évf. 12. sz. pp. 17-19

GÁL E. (2011): Kell-e szabályozni az önkormányzati hitelfelvételt? Pénzügyi Szemle, 56. évf. 1. sz. pp. 124-144.

HOMOLYA D. és SZIGEL G. (2008): Önkormányzati hitelezés – kockázatok és banki viselkedés. MNB-szemle, 2008. szeptember, pp. 20-29.

KECSŐ G. (2015): A helyi adók jellemzői és a működtetett helyi adók négy külföldi jogrendszerben. MTA Law Working Papers 2015/2 ISSN 2064-4515 <http://jog.tk.mta.hu/mtalwp>

KORNAI J. (2014): Bevezetés a IV. kötethez – A puha költségvetési korlát. In: Kornai J. (szerk): *A puha költségvetési korlát*. Pozsony, Kalligram Könyv- és Lapkiadó Kft., pp. 7-75.

KSH: A kormányzati szektor főbb adatai a nemzeti számlák módszertana szerint http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_qp001w.html

MÁK: Önkormányzatok éves költségvetési beszámoló

NAV (2021): Gödi különleges gazdasági övezet – A különleges gazdasági övezetben tavaly beszédett helyi adók. *(letöltve: 2021.05.18)* https://nav.gov.hu/nav/adatbazisok/kulonleges_gazdasagi_ovezetben_beszedett_helyi_adok/KGO_God20210312.html

NVI: 2006-2019. között tartott önkormányzati választások eredményei

RODDEN, J. (2002): The Dilemma of Fiscal Federalism: Grants and Fiscal Performance around the World. *American Journal of Political Science*, 46. évf. 3. sz. pp. 670-687.

SIVÁK J. – SZEMLÉR T. – VIGVÁRI A. (2013): A magyar államháztartás és az Európai Unió közpénzügyei. Budapest, Complex kiadó, 322 p.

VARGA I. (2005): Gondolatok az önkormányzatok vagyongazdálkodásának reformjáról. In: Vigvári A. (szerk.): *Félúton. Tanulmányok a helyi önkormányzatok finanszírozási rendszerének továbbfejlesztési lehetőségeiről*. BM IDEA, pp. 91-114.

VASVÁRI T. (2013): Az önkormányzatok 2011. évi gazdálkodása adósságszolgálatuk kiszorító hatásának tükrében. *Pénzügyi Szemle*, 58. évf. 3. sz. pp. 310-335.

VASVÁRI T. (2019a): Decentralizáció és költségvetési korlát: Miért fontos, hogy a haszonélvezők viseljék a költségeket? *Közgazdasági Szemle* 66 (9) pp. 932-959. <http://dx.doi.org/10.18414/KSZ.2019.9.932>

VASVÁRI T. (2019b): Puha költségvetési korlát és politikai kötődés a magyar önkormányzati rendszerben. Doktori értekezés. Pécsi Tudományegyetem Közgazdaságtudományi Kar Regionális Politika és Gazdaságtan Doktori Iskola 163 p.

VASVÁRI T. (2020): Hardening the budget constraint: institutional reform in the financial management of Hungarian local governments. *Acta Oeconomica* 70 (4) pp. 571-592. <https://doi.org/10.1556/032.2020.00037>

VIGVÁRI A. (2006): „A leggyengébb láncszem.” – A helyi önkormányzatok finanszírozási rendszerének reformja. In: Vigvári A. (szerk.): *Vissza az alapokhoz; Stratégiai kutatások – Magyarország 2015*. Új Mandátum Könyvkiadó, pp. 42-66.

VIGVÁRI A. (2008): Szubszidiaritás nélküli decentralizáció – Néhány adalék az önkormányzati rendszer magyar modelljének korszerűsítéséhez. *Tér és Társadalom*, 22 évf. 1. sz. pp. 141-167.

VIGVÁRI A. (2010): Megtelt-e a konfliktuskonténer? Néhány pénzügyi szempont a helyzetértékeléshez és a rendszer átalakításához. *Pénzügyi Szemle* 55. évf. 3. sz. pp. 465-487.

Jegyzetek

1. 1990. évi C. törvény a helyi adókról (*Hatv.*)

2. Erről részletesen ír Kecső (2015).

3. Ennek ellenére történtek kísérletek az önkormányzati önállóság explicit korlátozására 2010 előtt is, pl. önkormányzati hitelfelvétel korlátozására benyújtott T/4320. számú törvényjavaslat, vagy épp az iparüzési adó megszüntetésére vonatkozó tervezet (VIGVÁRI, 2006). Előbbi hozzájárulhatott az önkormányzati adósságállomány 2007. végi hirtelen megugrásának. (VASVÁRI, 2013)

4. A közfeladat-ellátással kapcsolatos támogatási jogcímek száma 35-ről 136-re, míg a beruházási támogatásokkal kapcsolatos jogcímek száma 1-ről 9-re nőtt 1990 és 2010 között.

5. Hozzá kell tenni, hogy a reform során ugyancsak érintetlenül hagyott önkormányzati vagyongazdálkodás továbbra is jelentős feszültséget jelent a költségvetésekben: a több mint 10 ezer milliárd Ft-os vagyon értékcsökkenése többnyire meghaladja az évi a 200 milliárd Ft-ot, aminek pótlására az önkormányzatoknak bevételeik 8,5 százalékát kellene fordítaniuk. A probléma súlyát jól szemlélteti, hogy az ún. *belső eladósodottság* (a nem pótoltt, halmozott értékcsökkenés) 2003 és 2017 között csaknem 1000 milliárd Ft-tal nőtt. Mivel a támogatások jellemzően új kapacitások létrehozását támogatják a meglévők felújítása helyett, a településeken az új beruházások és a meglévő vagyon állagának romlása párhuzamosan, egymástól függetlenül zajlik. (VARGA, 2005)

6. 2015. évi CCXII. törvény egyes törvényeknek a gazdasági növekedéssel összefüggésben történő módosításáról 2. §

7. 2019. évi CXV. törvény egyes törvények jogharmonizációs célú módosításáról, 2. és 13. szakasz

8. A 2021. évre tervezett 155 milliárd Ft szolidaritási hozzájárulásból 35,3 milliárd Ft terheli a fővárost, 26,9 milliárd Ft a kerületeket, 42 milliárd Ft a megyei jogú városokat, 39,8 milliárd Ft a városokat és 11 milliárd Ft a községeket.

9. 2020. évi LIX. törvény a különleges gazdasági övezetről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról

10. Az Alkotmánybíróság határozata szerint a különleges gazdasági övezetek kijelölése nem alkotmányellenes, de az érintett települési önkormányzatot kompenzációra lehet jogosult. (AB. IV/839/2020. határozat)

11. Ezt tovább fokozza, hogy 2009 óta a vállalkozások IPA terhe meghaladja a társasági adóból (TAO) fakadó kötelezettségeiket. 2019-ben a különbség már több mint két és fél szerez, 788 milliárd Ft IPA teljesítéssel szemben TAO-ból csak 303 milliárd Ft folyt be.

12. 1987/2020. (XII. 22.) Korm. határozat a 25 ezer fő alatti települések és 1271/2021. (V. 17.) Korm. határozat a 25 fő feletti települések támogatásáról

13. Pl. CSENDES-ERDEI (2021) áttekintését a Magyar Narancsban.



Az iparüzési adó szerepe, dominanciája az önkormányzati bevételek között

A Magyar Közigazgatási Intézet 2006-ban megjelent „Decentralizáció, transzparencia, elszámoltathatóság” c. könyvében, annak is „Előszó” bevezető oldalain a szerkesztő az aktualitások jegyében említi az iparüzési adót, mint korrekció alá szoruló adónemet (VIGVÁRI, 2006.. Érvei között említi a válságkezelés időszakának fontos adóelemeként, mert az önkormányzatok számára pénzügyi önállóságot biztosított, ugyanakkor az adónem szabályozási funkciója alig működött, mert az önkormányzatok többsége a maximális 2 %-os adókulcsot alkalmazta. A bevételi funkciója az önkormányzati adóhatóságok törődése okán egyre erőteljesebbé vált, aminek eredményeként a központi, állami szabályozás az egyenlőségre való törekvés, tehát a települések finanszírozásának egymáshoz való közelítése és az állami támogatás rendjének újragondolása miatt bevezette az adóerőképesség korábitól eltérő rendjét. Ezzel a forrásszabályozással az önkormányzatok mozgáskörlete az iparüzési adó szabályozásban csökkent, hiszen az adótétel növelésének lehetőségét a törvényi szintű jogalkotás kizárta.

Ugyanakkor a kettős adóztatás tilalmának maradéktalan betartása érdekében a bruttó árbevétel és az iparüzési adóalap közötti tényezők számát megnövelve az adónem létét, szerepét elfogad-

hatóvá tette, így az adónem megmaradt. Indirekt módon a törvényalkotó egyben felhívta a figyelmet arra, hogy vannak még további helyi adók, amelyek közül az építmény és telekadó potenciális forrásként való kezelése a korábbi időszaktól eltérő, bevételnövelő hatása csaknem kizárólag önkormányzati döntés kérdése. (Kivétel a fővárosi adóztatási rendszer, mert az említett két adónem kerületi hatáskörben van, a települési adónak pedig nincs funkciója.)

Az említett könyvben a téma második szakembere (PITTI, 2006.) kiemelt szerepet tulajdonít az iparüzési adónak, mert „korrigált forgalmi adó, .. ráfordítások között számolható el, ..” az árakban realizálható, tehát a központi, állami adókhoz hasonlóan további jelentős adóteher. Mindez nem vitatható a jelen anyag megfogalmazásának időpontjában sem, tehát immár harminc esztendeje működő adónemként sodródik az adóztatás medrében, esetenként az érdemeinél kisebb figyelmet, máskor indokolatlanul (pl. jelenleg) nagyobb figyelmet kap. (A pandémia helyzet miatti felfüggesztés, enyhítés egyértelműen indokolt).

Tökéletesen igaz az, hogy bevételi hatása jelentősebb a társasági adó képességénél. Felmerült az európai uniós jogharmonizációs kérdések között, hogy az említett adónem az egyik legalacsonyabb a tagállamok nemzeti szabályozásaiban. E kérdésben a hazai érvek között

publicitást kapott, hogy az iparüzési adó hasonló szerepet tölt be (!), tehát a két adókulcsot együtt kell kezelni, így megközelítik az uniós elvárás szintjét. Fel kell tételezni, hogy mindkét adónemben emiatt is változás várható. Az említett szakértői anyagban (PITTI, 2006.) ide illő hivatkozást érdemel az iparüzési adótétel csökkentése a kiemelten nyereségesen működő vállalkozásoknál, amely javaslat a törvény és az önkormányzati rendeleteket megfogalmazó testületeknél figyelmet érdemel, bár bevételecsökkenés iránya nem vitatható. A meghozandó döntéshez a teljes helyi adó rendszer áttekintése kell, érintve az anyagi és eljárásjogi rendet is.

Gyakran és indokoltan merül fel az önkormányzatok fizetőképességének fenntartása érdekében milyen és mekkora mozgáskörlet áll jelenleg, valamint a közeli jövőben rendelkezésre, továbbá bővíthető és színesíthető-e a jelenlegi adótérkép, illetve a fővárosi helyi adóztatás igazgatási és forrásmegosztási rendje meddig tartható?

Hasonló gondolatokat ébreszt az egyre nagyobb gyakoriságot mutató kiemelt gazdasági övezetek „kategória”, amely teljes egészében önkormányzati hatáskörön kívül létrehozott, felépített, működtetett olyan vállalkozási forma, amely nem a települési önkormányzatnál, hanem megyei szintű kormányhivatali bevételt biztosít/(pl. Göd, jelenleg Dunaújváros, stb.) A megyei önkormányzat a különleges gazdasági övezetről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2020. évi LIX. törvény (KGÖ törvény) szerint a

Különleges Gazdasági Övezet (a továbbiakban KGÖ) területén rendelkezik az adómegállapítási joggal.

Azt jelenti, hogy a KGÖ létrejötte napjától a KGÖ fekvése szerinti települési önkormányzatot sem a helyi adómegállapítási joga, sem pedig a helyi adóból származó bevétel nem illeti meg, attól függetlenül, hogy a szabályozás sajátosságaira tekintettel egy ideig (a megyei önkormányzat által hozott helyi adórendelet hatályba lépésének napjáig) az ezen önkormányzatok által hozott helyi adórendelet szabályait kell alkalmazni. Ebből következően nem ismert jelenleg az övezet alkalmazásában érintett vállalkozások és települési önkormányzatok száma sem. A beindult változás iránya arra utal, hogy a kormányzati koncepció az eddigi településektől további forrást kíván elvonni, amely a költségvetési források csökkenésével erőtlenebb helyi ellátást, csökkenő önkormányzati hatáskört eredményez. Ez igaz az iparüzési adó vonatkozásában, ami mint ismert, a különböző szándékú törvényi változások következménye ellenére még mindig a legnagyobb volumenű helyi bevételt képezi.

Fővárosi helyi adóztatási helyzetkép

A Fővárosi Önkormányzat és a Helyi adókról szóló 1990. évi C. tv. együttes felhatalmazása alapján 1992. január 1.-től a főváros egészére vonatkozóan megkezdődött az iparüzési adó rendszerének feltérképezése, kiépítése, az adóigazgatási rend és mindezek végrehajtását szolgáló adóigazgatási apparátus felállítása, működési feltételek megteremtése. A cél az adó szabályozási és bevételi funkcióinak érvényesülése, tehát a piachoz való alkalmazkodás és az önkormányzati intézmények feladatfinanszírozásának biztosítása

volt. Az adó kezdetben 0,3 %-os adókulccsal indult, kb. 15 ezer adóalannyal, az első adóévben 6,5 milliárd forintos adóbevételi hatást ért el.

A törvényi változások és a kötelező finanszírozási feltételek maradéktalan biztosítása érdekében az adókulcs, az adóalanyok száma, az elért bevétel évenként növekvő, egyes időszakokban dinamikusan változó tendenciát mutatott. Az előző évben az adóalanyi nyilvántartásban kb. 350 ezer adóalany regisztrált, a realizált iparüzési adóbevétel csaknem 300 milliárd forintot mutatott. Az adóbevallás benyújtásának határideje május 31.-e, tehát jelen anyag megírásakor a 2020. évi végleges iparüzési adó és a 2021-es adóelőleg összege még nem ismert.

A témával foglalkozó adóapparátus 2010-ig 151 fő volt, jelenleg több mint 110 fő foglalkozik adóigazgatási kérdésekkel. Évenként kb. 20-30 ezer adóhatósági intézkedést fogadnak és azokban döntést hoznak, több tízezer érdeklődőt informálnak ügyfélszolgálati apparátusukban. Adóvégrehajtási intézkedéseik száma több ezer, adóellenőrzési eljárások száma évenként több százban regisztrálható. Ezen területen pótlólag beérkező bevételek összege korábban több milliárd forint volt, itt figyelembe véve az adóhiány, adókülönbözet, késedelmi pótlék és különböző bírságok összegét is, jelen szakaszban az ismert külső tényezők hatása miatt az utólagos megállapítások összege csökkent. A bevallások feldolgozásával egy időben megkezdődik az ellenőrzésre kiválasztott adóalanyok kigyűjtése, majd az adóellenőrzési időpontjainak betervezése.

Párhuzamosan az adóbevallások tipikus hibáinak feltárása és publikálása is folyamatos feladat, amely prevenciós szándékú, de gyakori ismétlés esetén adóellenőrzési következménnyel zárul. A tipikus hibák között a számszaki összefüggések, az indokolatlan adóalap csökkentő tényezők, nem bizonylatolt kedvezmények, késedelmes benyújtás a gyakoriak, amelyek az ellenőrzésre alkalmas adóalanyok kiválasztását elősegítik. Tehát az összes fővárosi önkormányzati kerülettel való kapcsolatot, meghatározó módon a kerületi költségvetési finanszírozáshoz való hozzájárulást, ha úgy tetszik az adópolitikai gyakorlatot a fővárosi adóigazgatás ezekkel az eszközökkel kezeli.

Forrásmegosztás

Meghatározó figyelmet érdemel a Fővárosi Önkormányzat érintettsége a kerületekkel való pénzügyi kapcsolata, a forrásmegosztás rendszerének működése. A rendszer működtetésének felelőssége tehát általános, a teljes fővárosi finanszírozási meghatározó tényezőjeként abszolút hatáskörrel rendelkezik. Ebből következően a Fővárosi Önkormányzati bevétel, forrás törvényi, majd önkormányzati rendeleti szintű kedvezőtlen megváltoztatása megoldhatatlan finanszírozási helyzetet, fizetőképtelenséget okozhat. A forrásmegosztás működése tehát csak egészében egy irányú, amely szerint a főváros biztosít forrást a kerületek felé, a kerületi bevételekből csak töredék kerül visszaosztásra a főváros javára.

A 2006. évi CXXXIII. törvény 2. § a. pontja az elszámolás kiindulásának alapját kötelező erővel, a b. pont pedig a kerületi alkalmazkodás lehetőségét adja meg a kerületi önkormányzat képviselő-testületének döntése alapján, ezzel mérlegelési jogkört biztosít a kerület számára. Garantálja a fővárosi adóköltések elszámolásának lehetőségeit a törvény alapján, de annak működését feltételekhez köti.

A Fővárosi Önkormányzat Közgyűlésének 49/2020./X.12./ rendelete alapján kivetett helyi adóból származó bevételen kívül az ide kapcsolódó állami támogatás is osztottan illeti meg a kerületeket, továbbá az idegenforgalmi adóhoz kapcsolódó kiegészítő támogatás is érintette a 3/2020./I.20./ a forrásmegosztási rendeletet, amely korrekt együttműködést mutatott. A 2/2021./I.29./szintén fővárosi rendelet az előző esztendőhöz képest csökkenő bevételben tervezte a forrásmegosztás alapját, mert a fővárosi összevont költségvetésről szóló rendelet jelentős bevételekiesést tervezett a járványügyi helyzet és a jogalkotási követési kötelezettség, valamint magas szintű bizonytalansági tényezők hatására, így a becslült piaci-gazdasági körülmények óvatos kezelésének okán.

Tehát aktuálisan is egyértelmű a bevétel követésének kényszere a domináns fővárosi finanszírozás részéről, ami a következő számok alapján maradéktalanul nem feltételezhető a kerületi önkormányzatok adóképeségéből következően. Az említett helyi adó törvény szerint tehát az

iparüzési adót a főváros, míg az ide bevont idegenforgalmi adót a kerületek jogosultak beszélni. A kerületek az idegenforgalmi adó bevételeket hat különböző kerületi döntés alapján osztották meg, a további kerületek nem kívánták bevételüket a forrásmegosztási rendszerben kezelni, tehát nem járultak hozzá az egész fővárosi forrásmegosztási rendszer bevételi oldalához.

2020-ban 323,7 milliárd megosztandó bevételből /amely a helyi iparüzési adót és az idegenforgalmi adót tartalmazta/, 18 millió forint idegenforgalmi adóbevétel került a hat különböző kerület gondoskodása okán a makroszintű források közé, a további több milliárdos idegenforgalmi adóbevétel kizárólag kerületi forrásként funkcionált. Az összes megosztás alapjául szolgáló 323,7 milliárd forintból a fővárosi önkormányzati részesedés 54 %-ot, 174,8 milliárd Ft-ot, a kerületi hányad 46 %-ot, így 148,9 milliárd Ft-ot tett ki.

Az előző és a jelenlegi esztendő is pandémiás időszak által erőteljesen árnyalt és sajnálatos módon még le nem zárható időszakok, de az előző évi tapasztalatokból kötelező erővel bíró, szakmai elemzéseken alapuló, reális alapokat mutató következtetések levonása nem halasztható el. A különböző makroszintű előjelzések alapján a bruttó hazai termék második félévi alakulása kedvezőbb képet mutat, ami várhatóan megjelenik az önkormányzati finanszírozásban, erőteljesebb költségvetési feltételeket biztosíthat. Ezzel együtt az I. félévi adatok ismeretének birtokában feltételezhető a helyi adózás területén is törvényi változás, ami maga után vonja az önkormányzati adórendeletek módosításának kényszerét is.

Építmény és telekadózás

A jelenlegi fővárosi adóterékben kerületenként eltérő szabályozás van a már említett idegenforgalmi adóban, ugyanígy az építmény és telekadóban is. A főváros egészére tehát nincs egységes elvi érdekképviseleti, egyéb szakmai iránymutatás, azonos vagy követhető szabályozás, így szakmai indokkal nem, vagy nehezen alátámasztható módon, azonos típusú, hasonló környezeti, műszaki állapotú ingatlanok eltérő módon válnak adótárggyá, tehát más piaci forgalmi értéket képviselnek.

Dinamikusan fejlődik az irodapiac, a kereskedelmi és ipari szolgáltató létesítmények számának növekedése potenciális forrást jelenthet. A kerületi önkormányzatok egyedi rendeleti szabályozása szerint működtetett, az alapterület nagyságát alapul vevő építmény és telekadózás azt eredményezi, hogy az adott ingatlanok az ingatlanpiac által elfogadott forgalmi értéke és a kivetett adó nincs egymással logikai összefüggésben, így a két adófajta nem vagyoni típusú adóként működik. A kerületek által realizált adóbevételek is jelentősen eltérnek egymástól, ami az azonos feltételek ellenére megfogalmazott eltérő szabályozásból is következnek, ám sajnálatosan a megközelítés lehetősége még nem adott.

Jelen anyagnak nem feladata városfejlesztési és városrehabilitációs szempontok helyi adóztatással való összefüggéseinek kibontása, de az értékalapú, akár a jelenlegi szabályozási lehetőségben biztosított korrigált forgalmi érték alapú adóztatási forma értékalapúvá való fejlesztése indokolt lehet. Az illetékkiszabás alapjául szolgáló vagyonátruházási, adás-vételi szerződések a központi adóhivatal ezért vonta saját hatáskörébe, hogy a vagyonelszámoltatási eljáráshoz információt biztosítson, ám az eljárások gyakorisága és következményei nem igazán ismertek.

Az egységes értékalapú építmény és telekadóztatási rendszert a fővárosi adóhatóság már kidolgozta, az abban alkalmazott elvek és módszerek a kerületi adóapparátus számára érdemi információt adhatnak. Az értékalapú ingatlanadózási rendszer kialakítására két és fél évi előkészítés után külső szakértői intézet bevonásával előterjesztés készült, amelyet a Fővárosi Közgyűlés 1999. év októberében elfogadott, majd egy hónap múlva visszavont, tehát annak bevezetésére nem adott lehetőséget. Az előkészítő munka során csaknem félmillió vagyonátruházási szerződés részletes elemzése, rendszerbe állítása után a fővárosban 18 érték kategória alapján 8.300 érték övezet megfogalmazása történt.

Adóigazgatás

Az adószakmában, tehát a szakemberek körében számos alkalommal felmerül az adóigazgatási szerkezeti rendszer átalakításának gondolata, tehát racionálisabb, gyorsabb, szakmailag

kiemelkedő szintű rendre való átalakulás, amely kizárólag adópolitikai dominancián alapul. A fővárosban huszonhárom helyi adóhivatal és egy kizárólagos egész fővárosi hatáskörrel bíró adószerv működése a jellemző. Azonos anyagi és eljárási szabályozásokon hatósági munkát végeznek, közben eltérő módszereket alkalmaznak ugyanazon adónemekben. Más eszközökkel, eltérő szakmai képességű alkalmazottak nem azonos módszerek alkalmazásával rendeleteket alkotnak, mérlegelési, méltányossági gyakorlatuk össze nem hasonlítható. Egy egységes szakmai, önkormányzat alá tartozó hivatali rendszerben azonos minőségű hatósági munkavégzés elvárható, illetve alapkövetelmény lenne. A fővárosi forrásmegosztási felelőse az intézmény vezetője lenne, ki lehet zárni a főváros-kerület viszonylatú képviselő-testületi, közgyűlés között vitát, de egyeztetési kötelezettség fenntartása mellett működne. A felelősségrendszer tiszta, világos és egyértelmű megfogalmazása az indulásnál konszenzus igénnyel jár, a belső szerkezet a szakmai szabályozáshoz igazodva, de fővárosi önkormányzati dominanciával működhet. Ha-

sonló szervezeti konstrukció lehet a megyei jogú városok és/vagy járási központok közreműködésében úgy, hogy a jelenlegi másodfokú hatáskör átmenetileg elláthatná feladatát.

A fenti gondolatok feltehetően elősegítik a később ismertetésre kerülő egységes eszköz és módszerrendszer kialakításának gyakorlatához igazodó feladatok további lépéseinek megfogalmazását és vitára bocsátását.

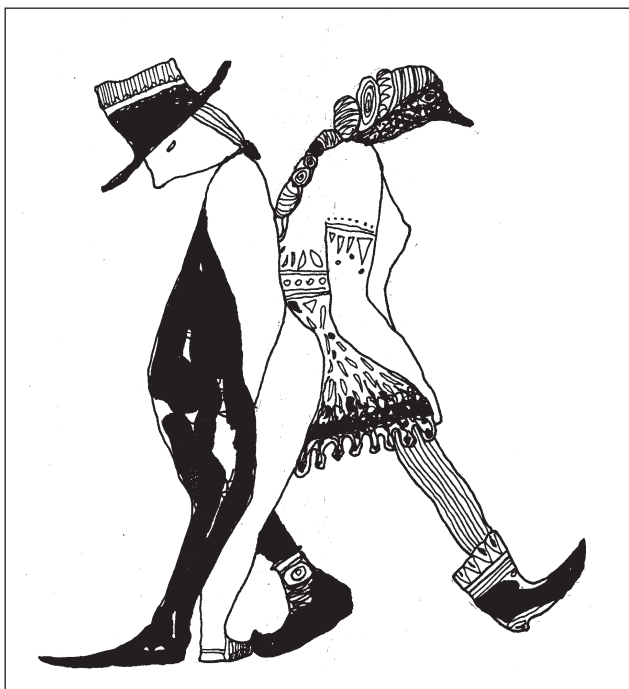
DR. DELI LAJOS

ny. főosztályvezető (Fővárosi Önkormányzat)
adószakértő

Hivatkozások

PITTI Zoltán: Gondolatok az iparüzési adó korszerűsítéséről, in: VÍGVÁRI András (Szerk.): Decentralizáció, transzparencia, elszámoltathatóság. Magyar Közigazgatási Intézet. Budapest. 2006.

VÍGVÁRI András (Szerk.): Decentralizáció, transzparencia, elszámoltathatóság. Magyar Közigazgatási Intézet. Budapest. 2006.



Szeretjük, vagy nem szeretjük az iparüzési adót?

Évről évre visszatérő, hogy egyes adózói körök, könyvelők támadják a helyi iparüzési adót (HIPA). Ez részint annak okán történik, hogy a bevétel kétszerese, akár háromszorosa a társasági adóbefizetéshez képest és van egy „állami adó lába is”, nevezetesen az innovációs járulék. Nem egyszerűíti a helyzetet az sem, hogy egyes vállalkozásoknak több önkormányzat felé is el kell készíteni az adóbevallást. Az idei évtől az az állami adó- és vámhatóságon keresztül benyújtott HIPA bevallások sem sokat javítottak a helyzeten.

Hibának róják fel egyes vállalkozások, hogy eltérő mértékben hárul az adófizetés különböző tevékenységet végző cégekre, és azokat terheli nagyobb arányban, amelyek magas hozzáadott értéket állítanak elő, illetve innovatív technológiába fektetnek be. Ugyanakkor ezen társaságoknak pénzügyileg „nem gond” az adó határidőben történő kifizetése, itt nem jellemző az adó tartozás, adóegyenlegek kiegyenlítetlensége, sőt inkább a túlfizetés a meghatározó. Az egyre csökkenő társasági adónál egyénként is érvényesíteni tudják a befizetett iparüzési adó egy részének leírását.

A kormány tervei szerint olcsóbb lesz a foglalkoztatás, tovább mérséklődik a munkavállalók után fizetendő teher, a veszélyhelyzet megszűnését követően az újraindításhoz kevesebb adó nem

lesz, könnyítést adnak az energiaszektor cégeinek, tehát a vállalkozások adóterhe jelentősen csökkenhet.

Az elmúlt 29 év adatainak (befizetések, késedelmek, hátralékok) elemzése alapján, az adónemben érintett adózói kör döntő **többségének nem jelentett pénzügyi és adminisztrációs problémát az iparüzési adó bevallása és megfizetése.** Ezrelékben mérhető azon speciális adózói kör (jellemzően sok önkormányzati telephellyel rendelkezők), akinek a megosztás miatt adminisztrációs terhet jelentett az adókötelezettség bevallása, ám erre saját megosztási javaslatokat dolgoztak ki. Kétség kívül az az adó - **és igaz ez minden adónemre, legyen az központi vagy helyi** - amit nem kell megfizetni, **növeli a megtakarítást**, így az adózók bizonyos körei időről-időre kezdeményezik egyes közterhek megszüntetését, így van ez az iparüzési adóval is.

A Magyarországra jellemző túlzott koncentráció, így Budapesten jelennek meg a pénzügyi és kereskedelmi cégek székhelyei, **központjai**, ennek okán jelentős az itt megjelenő adóbevétel. Az állami adó- és vámhatóság adóellenőrzési gyakorlata miatt is, jelentős számban tették át székhelyüket egyes vidéki cégek a fővárosba, ahol - megítélésük szerint - jobban eltűnhetnek az állami vagy önkormányzati adóhatóság vizsgálatai elől.

A helyi adófizetési teher jellemzően megfizethető. Egerben a 2019. évi HIPA adóbevallások fényében az adózók 85%-a kevesebb iparüzési adót fizet évente, mint egy alkalmazott egy havi (300 ezer) bére (az arány a megyeszékhelyeken is hasonló).

Az önkormányzatok egyik fő és alapvető feladata a helyi közszolgáltatások folyamatos biztosítása, ehhez pedig fontos, hogy fenntartható költségvetéssel, és saját bevételekkel (*ezen belül helyi adóbevételekkel*) rendelkezzenek. A vállalkozások működéséhez is elengedhetetlen a megfelelő infrastruktúra. A közhatalmi helyi adóbevételek összességében meghatározóak az önkormányzati alrendszerben, hiszen a költségvetési bevételek jelentős részét adják.

A helyi adókból származó bevételek nagyságát sok tényező határozza meg. Az adó mértékén túl (*nagyvárosokban jellemző a 2%-os mérték*) a bevétel nagyságát befolyásolja az adott településen lévő vállalkozások száma, termelő cégek nagysága, az önkormányzat

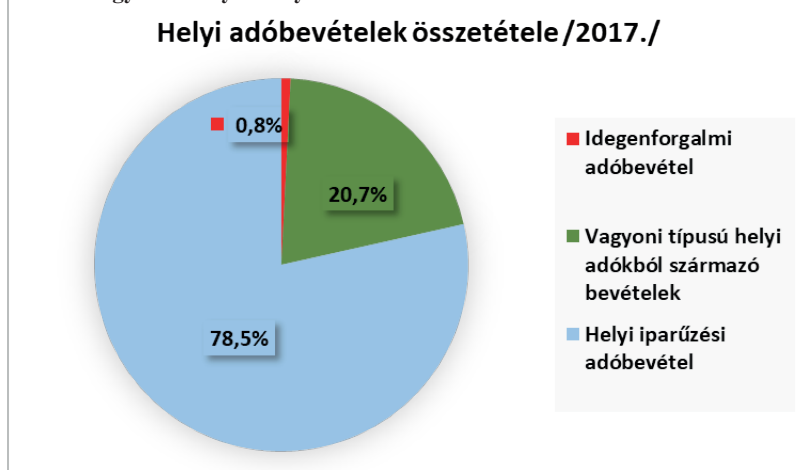
országon belüli elhelyezkedése, a gazdasági fejlettség, a település turisztikai jelentősége, de „fehér hollóként” kimagasló bevételeket jegyző vállalkozások is megjelenhetnek egyes településeken.

Helyi adók és az iparüzési adó

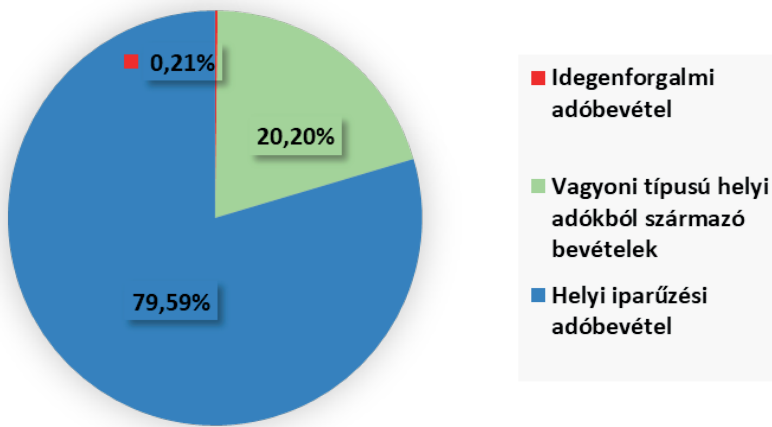
Az önkormányzatiság és az önálló gazdálkodás alappillére az 1991. évtől, de inkább 1992. évtől fennálló helyi adók rendszere. Bár a kezdetektől az iparüzési adóból befolyó bevétele volt mindig is a meghatározó, ám célszerű a helyi adókat együttesen vizsgálni és elemezni. E mellett nem mellékes tényező, hogy a költségvetésből milyen támogatási arányban és formában részesednek az önkormányzataink. Ugyanis egyik fő alkotmányos szempont, hogy az adómegállapítás a helyi sajátosságoknak, az önkormányzat gazdálkodási követelményeinek és az adóalanyok teherviselő képességének is együttesen kell megfelelni. Ha csekély az állami támogatás elvileg nőnie kellene az adóknak, ha viszont ezek magasak, úgy értelem szerint csökkennek.

Az utolsó lezárt (2020.) pénzügyi évben a helyi adókon belül a megyei jogú városokban az iparüzési adóból származó bevétel 78-80%-a származott. Egerben ez az arány múlt évben 77%-os nagyságot ért el, más városokban ez az arány 61% - 88% között szóródott.

1. ábra Megyeszékhelyek helyi adóbevételeinek összetétele 2017. és 2020. években



Helyi adóbevételek összetétele /2020./



Forrás: Önkormányzatok adatszolgáltatása

Majdnem minden magyar települési önkormányzat élt a helyi adók alkalmazásának lehetőségével 2021. évben. 2.874 önkormányzatnál (90,4%) volt és van érdemi bevétel a helyi iparüzési adóból. Valamennyi megyeszékhelyen adóztatják a gazdasági tevékenységet, az építményeket és az idegenforgalmat. 2021-2022. években sem lesz szignifikáns változás, de a vagyoni típusú adó nem bevétele arányait tekintve vélhetően érezhetően nőni fognak, a HIPA és az idegenforgalmi adó (IFA) bevétel csökkenésének (adómérték leszállítás, gazdasági visszaesés, reklámhordozók adóztatásának megszűnése, IFA felfüggesztése stb.) következtében.

Köztudott az is, hogy a helyi iparüzési adóbevételre a gazdasági növekedés és a recesszió is duplán hat. Gazdasági visszaesés esetében nő a bevalláskor a túlfizetés, az előleg visszaigénylés és csökken a folyó évi adóelőleg előírás. Gazdasági növekedéskor – ez jellemezte az utóbbi tíz évet – az adózók májusban kiegészítik az előző évben megfizetett előleget és a márciusi előlegfizetésükhöz képest, szeptemberre nő az előírt előlegük.

A helyi adóbevételeknél egyértelműen megmutatkozott a koronavírus-járvány okozta gazdasági visszaesés hatása, de ezen kívül a járvány negatív következményeinek ellensúlyozására hozott kormányzati adóintézkedések is mérsékel-

ték az adóbevételeket. 2020. évben a megelőző évhez képest 24,3 milliárd forinttal csökkentek a megyei jogú városok adóbevételei, így az adózók helyi adó terhei csökkentek.

A gazdaságvédelmi akcióterv keretében több, az önkormányzatok adóbevételét érintő jogszabály is módosult, amelyek elsősorban az adófizetők védelmét, és a vállalkozások fennmaradását célozták. A veszélyhelyzet kihirdetését követően a Kormány több olyan rendeletet alkotott, amely a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény (továbbiakban: *Hatv.*) rendelkezéseitől eltérő rendelkezéseket vezetett be.

A kormányzati intézkedések tavaly és idén folyamatosan jelentek meg, ezek számottevően módosították a helyi adóbevételek és megosztott adóbevételek alakulását (például: gépjárműadó bevétel teljes elvonása, IFA befizetés alóli mentesítés, reklámhordozók adóztatásának megszűnése, HIPA előlegfizetés nagyságának változása, speciális kedvezmények stb.) és ezek a 2021-2022. évi adóbevételek nagyságát is markánsan meghatározzák.

Ilyenek voltak többek között:

- gépjárműadó bevétel teljes elvonása,
- IFA befizetés alóli mentesítés,
- reklámhordozók adóztatásának megszűnése,
- PA előlegfizetés nagyságának változása,
- speciális kedvezmények.

Adóbevétel csökkenésre ható tényezők Egerben

Azt megállapíthatjuk, hogy önmagában egyenként elviselhető akár egy-egy adó nem elvonás (pl.: gépjárműadó), így együtt halmozottan azonban nagy fejtörést és problémás helyzetet teremthet állami támogatás nélkül, vagy kevesebb állami támogatással egyes önkormányzatoknál a költségvetés készítés.

Ekkor még nem szoltunk az adóbevételeken kívül kieső egyéb önkormányzati bevételekről (parkolás díj felfüggesztése stb.), hiszen most nem látható előre pontosan mikor ér véget a veszélyhelyzet és az ehhez kapcsolódó speciális adószabályozások (pl.: IFA mentesítés stb.).

2020. évben Egerben, így alakult az adóbevételek helyzete (1.tábla)

1. tábla Elmaradt helyi adóbevételek Egerben (2020. év)

Gépjárműadó bevétel kiesés	-175.047 ezer forint
Reklámhordozók adóztatásának évközi kivétele	-20.154 ezer forint
Előlegfizetés kivétele (előző évi adat)	-487.352 ezer forint
Idegenforgalmi adó csökkenés (előző évi adat)	-91.040 ezer forint
Előlegcsökkentés	-209.976 ezer forint
Bevallási kötelezettség szept 15-e utáni csökkentése	-132.932 ezer forint
Összesen	1.116.501 ezer forint

Forrás: Önkormányzati adóhatóság EGER

Eger Megyei Jogú Város önkormányzati adóhatóságának az adószámláira a 2020-as pénzügyi év vonatkozásában - bruttó módon - 4 714 986 ezer forint folyt be saját bevételként (helyi adó és átengedett központi adó - gépjárműadó nélkül-jogcímen). Az önkormányzati adóbevételeken belül a helyi adókból befolyó bevétel 4 700 922 ezer forint volt, ez az összes adóbevétel 99,7%-a. Az eredeti előirányzat (óvatossal tervezéssel a koronavírus járványhelyzet előtt) 5 393 006 ezer forint volt, a később módosított előirányzat 4 572 058 ezer forintra mérséklődött.

Állami kiegészítés nélkül, a koronavírus járvány elsődleges vesztesei között azok az önkormányzatok lehetnek - ha és amennyiben a jogi támogatási környezet nem változik - ahol a turizmus kiemelkedő és meghatározó.

A megyeszékhelyeken és így Egerben 2020. évben a HIPA bevétel csökkenés következtében az előző évi bevételt többnyire nem érte el (halmozottan 89 %-ban teljesült) az önkormányzatokat megillető adóbevétel nagysága.

2. tábla 2021. évi adóbevételi terv és az előző évi pénzügyi teljesítései Eger

Adóév	Helyi adó bevételek (ezer Ft-ban)	Önkormányzatot megillető adóbevételek (helyi adó és átengedett együtt)
2014	3 927 437	4 099 042
2015	4 191 227	4 373 000
2016	4 377 091	4 543 217
2017	4 579 144	4 747 362
2018	4 890 157	5 068 677
2019	5 498 182	5 681 379
2020	4 700 922	4 714 986
2020*	4 806 899	4 820 963
2021	4 327 000	4 331 000

* t/ki vissza nem térítendő állami támogatással

Forrás: Önkormányzati adóhatóság EGER

Növekedő nagyvárosi szolidaritási hozzájárulás fizetés

Költségvetési szempontból, a megyeszékhelyeket pénzügyileg nem éppen előnyösen érinteni az összességében háromszorosára növekedő szolidaritási adófizetés. Ugyanis, jelentősen változtak (*módosultak a számítás szabályai*) az önkormányzatok által fizetett szolidaritási hozzájárulás összegei.

Ezt az adó jellegű hozzájárulást, azok az önkormányzatok fizetik, amelyeknél viszonylag magas az egy lakosra jutó iparüzési adóerő, így ez már minden várost érzékenyen érint. 2021. évtől immár minden megyeszékhely fizet, illetve „beszámít” szolidaritási hozzájárulást, végül is jelentősen, 42 milliárd forinttal támogatja a kisebb településeket. Nemcsak a jelentős iparüzési adót beszedő önkormányzatok lesznek befizetőik, hanem azok is, ahol az úgynevezett adóerő-képesség jóval alacsonyabb, hiszen a fizetési kötelezettség küszöbét szállították le.

A 2020-as évben a megyei jogú városok összesen 14,046 milliárd forint szolidaritási adót fizettek a központi költségvetésnek (*10 városnak kellett szolidaritási adót fizetni, 13 városnak pedig egyetlen forintot se, közte Eger*), addig ennek összege 2021. évre 42,057 milliárd forintra nő, így 28,010 milliárd forinttal emelkedik a hozzájárulás összege.

Önkormányzatainknál az iparüzési adóerőképesség a múlt évben még jelentősen nőtt, mivel a 2019-es adóév összességében jobb volt, mint a megelőző adóév, ám ennek a növekedésnek már a pénzügyi kihatásait nem fogja minden város feltétlenül élvezni, mivel a pénzügyi teljesítés és adófizetés az idén és jövőre is kedvezőtlenebb lehet, mint volt a megelőző év(ek)ben.

Mikro-, kis- és középvállalkozásoknak nyújtott adóelőny

2021. évtől kezdődően mintegy 800-1000 ezer vállalkozás esetén a felére (2%-ról 1%-ra) csökken a helyi iparüzési adó maximális mérté-

3. tábla Szolidaritási hozzájárulás és a HIPA a megyei jogú városokban

2020-2021. szolidaritási hozzájárulás összege /Ft/	2021. évi szolidaritási hozzájárulás összege /Ft/	Hipa 2020 adóbevétel	hipa 2020 bevételhez képest a 2021. évi szolidaritási hozzájárulás %-a
Békéscsaba	618 293 363	3 673 842 142	16,8%
Debrecen	3 466 579 569	15 806 449 243	21,9%
Dunatújváros	1 767 390 999	4 204 600 000	42,0%
Eger	796 911 004	3 655 022 770	21,8%
Érd	213 007 110	2 488 739 423	8,6%
Győr	7 888 609 762	21 238 470 913	37,1%
Hódmezővásárhely	188 240 821	2 086 277 173	9,0%
Kaposvár	502 720 796	3 253 838 242	15,5%
Kecskemét	3 946 556 044	11 832 062 920	33,4%
Miskolc	2 238 538 132	10 930 708 603	20,5%
Nagykanizsa	443 088 026	2 729 806 335	16,2%
Nyíregyháza	1 799 366 340	8 736 240 133	20,6%
Pécs	1 401 236 805	8 541 303 156	16,4%
Salgótarján	104 336 152	1 294 437 519	8,1%
Sopron	798 219 893	4 135 437 030	19,3%
Szeged	1 844 502 000	10 061 954 707	18,3%
Székesfehérvár	5 685 856 000	17 117 156 992	33,2%
Szekszárd	445 490 000	2 445 670 771	18,2%
Szolnok	1 047 310 258	4 927 556 574	21,3%
Szombathely	2 697 263 874	9 138 502 058	29,5%
Tatabánya	1 593 308 582	6 812 129 795	23,4%
Veszprém	1 618 045 878	7 176 092 668	22,5%
Zalaegerszeg	952 748 000	4 566 322 582	20,9%

Forrás: Önkormányzatok adatszolgáltatása

ke. Maximum egy százalék helyi iparüzési adóval számolhatnak 2021-ben az egyéni vállalkozók, az egyéb vállalkozó magánszemélyek és azok a kkv-k, amelyeknek összes foglalkoztatotti létszáma 250 főnél kevesebb és az árbevétele vagy a mérlegfőösszege legfeljebb négymilliárd forint.

Eger sajátosságait vizsgálva a vállalkozói körünk 97,3%-a megfelelt ennek a kedvezményezett körnek. Hasonló arányok vannak más megyei jogú városoknál is. Az adózók választhatnak, hogy 2021. évben már érvényesítik vagy sem, az iparüzési adóelőlegfizetésnél a biztosított adóelőnyt. Végérvényesen a 2022. május 31-ig benyújtott HIPA bevallásban érvényesíthetik az adójóváírást.

A mikro-, kis- és középvállalkozásnak minősülő vállalkozóknak a 2021. évben, az adott előleg-fizetési időpontban esedékes - a Hatv. szerint bevallott és a 2021. évben az önkormányzati adórendelet szerinti adómértékkel bevallandó - adóelőleg 50 százalékát kell az egyes esedékességi időpontokban megfizetni, ha erre vonatkozóan – az állami adó- és vámhatóságon keresztül elektronikusan benyújtott - nyilatkozatot tettek.

A vállalkozóknak (a 2021. március 15-i előlegfizetés miatt) nyilatkozatot lehetett tenniük legkésőbb 2021. február 25-ig a székhelye, telephelye szerinti önkormányzati adóhatóság számára, ha élni kívántak az adó felezés lehetőségével. Az említett nyilatkozat 2021. januárjától kizárólag az állami adó- és vámhatóságon keresztül, elektronikus úton, az állami adó- és vámhatóság által rendszeresített elektronikus nyomtatványon volt benyújtható.

A nyilatkozat alapján a meg nem fizetendő előleg-részlet összegével Eger Megyei Jogú Város önkormányzati adóhatósága a vállalkozó iparüzési adóelőleg-kötelezettsége összegét határozathozatal nélkül csökkentette. Egerben 4.318 db kkv nyilatkozat érkezett az állami adó- és vámhatóságon keresztül, ám ennek csak 66%-a jelentett egyelőre adóelőleg felezést.

Két kivétellel (Debrecen és Kaposvár) a megyeszékhelyek 2%-os mértékben állapították meg a helyi iparüzési adó mértékét.

Megfontolandó lehetett volna, ha hivatalból, az adózói kör kihagyása nélkül is csökkenteni lehetett volna az önkormányzatoknak 4 milliárd forint bevételi határ alatt az adóelőleget, ezzel

jelentősen lecsökkentve az adóadminisztrációt. Kétség kívül igaz az is, hogy ez nagyobb mértékben „apasztotta” volna már az idén az önkormányzati HIPA bevételt.

A jogi környezet is finomhangolásra szorult, hiszen nem minden adózó számára volt egyértelmű, hogy mit kell ellenőrizniük és megtenniük azért, hogy a kedvezmény igénylés minden egyes érintett önkormányzathoz eljusson. Ugyanis ők egy nyilatkozatot adhattak /ez kedvező volt/, és az állami adó- és vámhatóság ezeket elektronikusan „szétszórta” a székhellyel és telephellyel rendelkező önkormányzatok között. Az ASP adórendszerben a feldolgozás automatizáltna történt, szinte nem kellett hozzá ügyintézői beavatkozás sem.

A tavaly decemberi egyszeri támogatáson túl a kieső iparüzési bevételeket a Kormány a 25 ezer fő alatti kistéleplések esetén kompenzálja, a nagyobb önkormányzatok esetén pedig egyenként tekintette át a pénzügyi helyzetet és szabta meg a támogatás mértékét. Ez jelentős segítség volt az önkormányzatoknak!

Helyi adó bevétel csökkenésére ható tényezők Egerben, 2021. első negyed-év

A befolyt adóbevételek döntő többségét (91%-át) a gazdálkodók (vállalkozások, vállalkozók) fizették. A helyi adónemekben belül az iparüzési adó a 75 %-os nagyságával továbbra is a leginkább meghatározó helyi adónem. A vagyoni típusú adók a helyi adóbevételek 25 %-át tették ki, míg beszedett idegenforgalmi adó gyakorlatilag nem volt. A HIPA befizetések csökkenése 2021. május 31-e és 2021. szeptember 15-e után realizálódik majd igazán és várhatóan fennmarad 2022. évben is.

A megyeszékhelyeket eltérően fogja érinteni az iparüzési adóból befolyó adóösszeg és az adókiesés nagysága, hiszen az adófizetés „magját” a kkv-en kívüli, legnagyobb 50-100 létszámú adózói kör adja, akik/amelyek igencsak eltérően „élték meg” a koronavírus által okozott visszaesést. Az egeri felmérés, modellezés azt prognosztizálja, hogy a nagy termelő cégek 8-10%-os visszaeséssel kalkuláltak.

4. tábla A 2021-ében megítélt általános működési támogatások összegei

M Ft	2020. évi iparüzési adóbevétel	Általános működési támogatások, 2021	2021. évi általános működési támogatás a 2020.évi HIPA bevétel %-ában
Békéscsaba	3 674	600	16,3%
Debrecen	15 806	2 925	18,5%
Dunaújváros	4 205		
Eger	3 655	825	22,6%
Erd	2 489	777	31,2%
Győr	21 238		
Hódmezővásárhely	2 086	600	28,8%
Kaposvár	3 254	680	20,9%
Kecskemét	11 832		
Miskolc	10 931	1 350	12,4%
Nagykanizsa	2 730	588	21,5%
Nyíregyháza	8 736	1 425	16,3%
Pécs	8 541	2 050	24,0%
Salgótarján	1 294	280	21,6%
Sopron	4 135	750	18,1%
Szeged	10 062	1 950	19,4%
Székesfehérvár	17 117		
Szekszárd	2 446	422	17,3%
Szolnok	4 928	825	16,7%
Szombathely	9 139		
Tatabánya	6 812		
Veszprém	7 176		
Zalaegerszeg	4 566	630	13,8%
<i>Forrás:</i> https://kormany.hu/hirek/a-kormany-az-onkormanyzatok-tamogatasarol-dontott			

A Gazdaságvédelmi Akcióterv keretében a koronavírus-járvány gazdasági hatásainak mérséklése érdekében szükséges adózási könnyítésekről kiadott Kormányrendelet alapján a 2020. április 26-tól az eltöltött vendégéjszaka utáni

idegenforgalmi adót az adó alanyának nem kell megfizetnie, az adó beszedésére kötelezettnek nem kell beszednie, befizetnie, a megállapított, de be nem szedett adót azonban be kell vallania az adóhatósághoz.

Idegenforgalmi adó

A járvány a turisztikai szektort Egerben is erőteljesen érintette, így az ebben az ágazatban működő vállalatok mentesülnek az idegenforgalmi adó megfizetés alól a veszélyhelyzet megszűnéséig. Kedvezőtlen változás, hogy a 2021. évtől a be nem szedett adó után állami támogatás sem igényelhető.

Az iparüzési adóra is csökkentőleg hat, hogy a turizmus jelentősen visszaesett. Egerben a vállalkozások mintegy 10%-a köthető a turizmushoz. Míg 2019-ében 699 ezer vendégéjszakát vallottak a szálláshelyek, ez 2020. évre 397 ezerre csökkent. **Különösen erős a visszaesés 2021. év első 4 hónapjában**, hiszen a 2019. évi 148 ezer vendégéjszaka számhoz képest, 2021. évben 11 ezerre csökkent a vendégéjszakák száma.

Eger és a megyeszékhelyek többsége jellemzően a turizmus vidéki fellegetvái, így számunkra fontos, hogy a gazdaság újra indításában stratégiai jelentőségű turisztikai szektor infrastrukturális támogatottságát színvonalasan biztosítani tudjuk. A közegészségügyi helyzet javulása és a gazdaság, valamint idegenforgalmi szezon beindulása miatt az idegenforgalmi adó beszedésére, vagy annak kiváltását célzó állami támogatásra vonatkozó szabályok visszaállítását átgondolást igényelhet, különös figyelemmel a rövidesen robbanásszerűen beinduló turisztikai szezonra. Az idegenforgalmi adót sajátossága ugyanis, hogy azt nem a szálláshelyek fizetik, azaz részükre külön terhet nem jelenthet.

Az Országgyűlés elé benyújtott törvényjavaslat alapján, „*a 2021. január 1. napja és 2021. június 30. napja közötti időszakban eltöltött vendégéjszaka utáni idegenforgalmi adót az adó alanyának nem kell megfizetnie, az adó beszedésére kötelezettnek nem kell beszédenie, befizetnie, a megállapított, de be nem szedett adót azonban – kivéve, ha annak összege nulla – be kell vallania az adóhatósághoz.*”

A törvényjavaslat szövegéből az következik, hogy 2021. július 1-jétől visszaállhat az a korábbi szabály, azaz idegenforgalmi adóban adókötelezettség terheli azt a magánszemélyt, aki nem állandó lakosként Egerben legalább egy vendégéjszakát eltölt. **Így, a helyi adókról** szóló 1990. évi C. törvény 30.§ - 34.§-sai és az ehhez

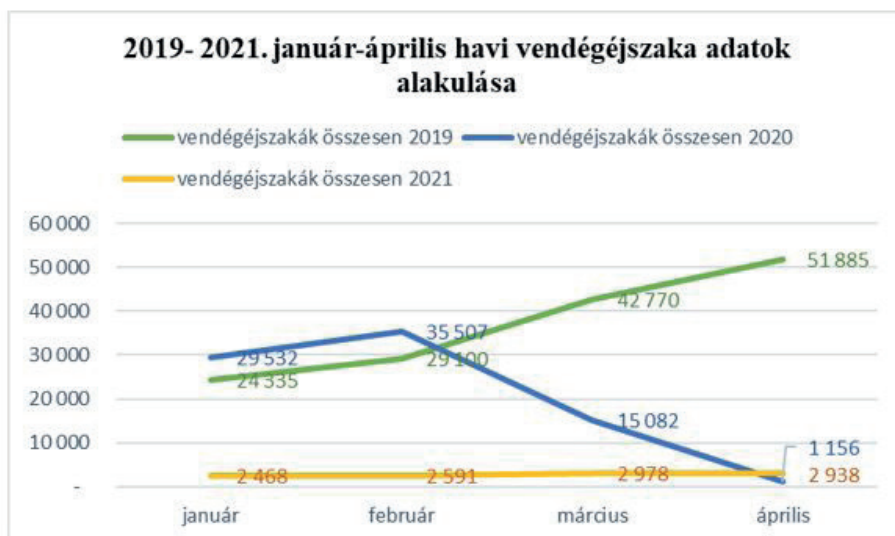
illeszkedő Eger Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének az idegenforgalmi adóról szóló 24/2019. (XI. 22.) önkormányzati rendelete alapján, a szálláshelyen tartózkodó vendég után személyenként és vendégéjszakánként 500 forint adót kell majd beszédeni és fizetni.

A megyei jogú városokban 2019. évben 1,7 milliárd forint idegenforgalmi adóbevétele képződött. 2020. évben - a vírushelyzet megjelenése ellenére - a beszedett adó (2020. április 26-ig) és állami támogatás (2020. április 26-tól a be nem szedett adóval egyezően) összege együttesen elérte az 1,15 milliárd forintot.

Nagy kérdés, hogy mit hoznak majd a 2021. május 31-ig bevallandó 2020. évi iparüzési adóbevallásokban szereplő összegek. Abban bízhatunk, hogy a múlt év szeptember 15-e után 2019. évet bevalló nagy adózóknak (nem KKV-k) nőhet az adója, így 2021. évben ki kell egészíteniük a már befizetett adóelőleget. Ezzel a szeptemberi előlegrész is emelkedhet.

2020. évben eltérő szabályok éltek a helyi iparüzési adóelőleg fizetésnél, ha az adózó az iparüzési adóbevallását még szeptember 16-át követően nyújtotta be. A veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti jogszabályokról és járványügyi készületségről szóló 2020. évi LVIII. törvény (Veszélyhelyzeti tv.) alapján az adózó 2020. április 22-e és 2020. szeptember 30-a között esedékessé váló éves és soron kívüli helyi iparüzési adóbevallás-benyújtási kötelezettségét és az ezzel egyidejűleg teljesítendő adófizetési kötelezettségét, valamint a következő adóelőleg-fizetési időszakra szóló adóelőleg bevallás benyújtási kötelezettségét 2020. szeptember 30-ig teljesíthette.

Az iparüzési adó megfizetés sajátossága, hogy az adózók az éves bevallás során (következő adóév május 31-ig /2020. évben szeptember 30-ig/) számoltak el az előző évben befizetett előleggel (március 15; szeptember 15;) szemben. Ezáltal az egyes adóévekben igencsak eltérő lehet az adók, adóelőlegek nagyságai. Hiába zártak jó évet 2019. évben a vállalkozások a bevallási és előlegfizetési szabályok változása miatt a szeptember 15-ig esedékes előlegfizetésben jelentős összegű csökkenés volt kimutatható. A jogszabály változások ún. „burkolt előlegcsökkentésre”



Forrás: Önkormányzati adóhatóság EGER

is lehetőséget adtak a vállalkozásoknak, amivel jellemzően éltek is.

Bízhatunk még abban is, hogy nem minden ágazatot és termelő tevékenységet egyformán érintett a koronavírus helyzet, de ezt majd csak a hipa bevallások feldolgozását követően látjuk számszakilag pontosan.

HIPA szabályozás finomhangolása: változtatási lehetőségek

Innovációs járulék megszüntetése. Bevezetőben említettem, hogy amiatt is támadás éri az adónemet, hogy van egy „állami adó lába is” nevezetesen az innovációs járulék. Érdekes mó-

5. tábla Megyei jogú városok idegenforgalmi adóbevételei, 2020

	2020. évi befolyt idegenforgalmi adóbevétel	2020. évi május-decemberbe nem szedett IFA, támogatás alap	Összesen
Eger	55 912 403	131 060 000	186 972 403
Miskolc	53 456 076	96 251 400	149 707 476
Szeged	50 888 146	57 282 000	108 170 146
Győr	50 051 414	52 248 150	102 299 564
Sopron	34 343 409	66 563 230	100 906 639
Debrecen	39 112 182	51 454 400	90 566 582
Nyíregyháza	49 813 200	20 323 000	70 136 200
Pécs	15 055 600	52 839 600	67 895 200
Kecskemét	18 510 422	28 953 200	47 463 622
Veszprém	11 867 559	34 653 500	46 521 059
Székesfehérvár	16 491 618	23 936 500	40 428 118
Zalaegerszeg	14 301 781	22 423 100	36 724 881
Szombathely	12 692 167	17 119 620	29 811 787
Szolnok	6 774 661	11 750 200	18 524 861
Kaposvár	5 255 686	8 642 800	13 898 486
Szekszárd	2 900 800	6 126 800	9 027 600
Békéscsaba	2 728 318	4 715 700	7 444 018
Dunajváros	2 463 000	3 928 800	6 391 800
Nagykanizsa	2 221 141	3 271 500	5 492 641
Tatabánya	2 373 000	2 269 200	4 642 200
Érd	3 062 809	1 539 300	4 602 109
Hódmezővásárhely	1 486 636	2 508 800	3 995 436
Salgótarján	900 200	1 985 000	2 885 200

Forrás: Önkormányzatok adatszolgáltatása

don az innovációs járulék ellen kisebb ellenállás alakult ki, bár ennek fizetése is jelentős egyes vállalkozásoknak. A járulék alapja a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény 39. § (1) bekezdése szerint meghatározott adóalap, csökkentve a Hatv. szerint kimutatott, külföldi telephelyre jutó iparüzésiadóalap-rész összegével. Az innovációs járulék mértéke az adóalap 0,3 százaléka.

Az önkormányzatoknak nyilván nem érdeke az iparüzési adóment megszüntetése, felfüggesztése és itt akár felmerülhet az is, hogy az innovációs járulék egyfajta adóment optimalizálás és adóment csökkentés keretében megszüntetésre kerüljön a távoli jövőben. A kormány vállalta, hogy érdemben csökkenti az érvényben lévő adómentek számát, bár kétség kívül a koronavírus-járvány kissé megnehezíti a folyamatot.

Adószabályok egyszerűsítése. Az elmúlt 29. évben az EU csatlakozás és ennek nyomán a nagy „multi” vállalkozások tudtak változtatási

javaslatokat elérni az adóalap számítás és a jogi környezet tekintetében, így 1992. évtől folyamatosan jelentek meg részletszabályok az adóment érintően. Az adóztatás indulásához (1991.) képest bonyolultabb és sokkal összetettebb lett a szabályozás. Anno, mindössze hét szakasz szabályozta az adóment, adóalap az árbevétel volt, felső adómérték 3%, lehetett eltérő adómérték. Az adó-adminisztrációt az segíti legjobban, ha egyszerűsödik az adóalap számítás, ez nem egyszerű feladata és eltérően érinti a különböző szektorokat.

Adóigazgatási változások. Volt egyfajta igény is az adóbevallás egyszerűsítése terén is, ám ennek nyomát most az állami adó- és vámhatósághoz telepített bevallások esetében sem lehet kimutatni. Egyes szakemberek, adózók, könyvelők szerint kár volt az ASP rendszert kiváltani az ÁNYK bevallással, ugyanis az iForm űrlap /az Önkormányzati Elektronikus Portál az online űrlapok kezelésére az IFORM Űrlapki-

töltő alkalmazást használja/ megfelelő volt és több logikai ellenőrzést tartalmazott, egyúttal ez a portál megfelelő információkat szolgáltatott az előző évi bevallási és folyó évi előleg adatokról is. Az önkormányzati adóapparátus – különösen a nagyvárosokban – felkészült szakemberekből áll, így az önkormányzatoknál az adóadminisztráció kezelése a Magyar Államkincstár ASP programjával biztosított. Itt például, a bevallások előtöltése (előlegek) megoldható lett volna. Fejlesztéssel, bevallási űrlap szerkezetének megváltoztatásával korszerű és adózóbarátta lehetett volna tenni a bevallási rendszert az önkormányzatoknál is.

Megoldás lehetett volna az ASP (*Főváros HAIR webadó elektronikus felület is mielőbb beépül az ASP-be*) rendszerének országossá tétele. 2023. évtől az önkormányzatoknál az ASP rendszer keretein belül megvalósulhat az egy adózó egy bevallás rendszere, a HIPA bevallások előtöltésével és az ehhez kapcsolódó elektronikus ügyintézésrel és az ehhez kapcsolódó elektronikus Ügyintézésrel és elektronikus fizetéssel (EFER / *Elektronikus Fizetési és Elszámolási Rendszer* / AFR / *Azonnali Fizetési Rendszer* /). Ez utóbbiak egyébként már most is elérhetőek a portálon.

2021. január 1-jétől az adóalanyok - főszabály szerint - kizárólag az állami adóhatósághoz kötelesek benyújtani helyi iparüzésiadó-bevallásukat. Az állami adó- és vámhatóságon keresztül benyújtható bevallások 2014-2021. évek bevallása, pótlása, javítása, önellenőrzése. Ugyanakkor fennmaradt egyes bevallások önkormányzatokhoz történő benyújtása is. Az Elektronikus önkormányzati portálon keresztül benyújtható adóbevallás, nyilatkozat /2021. évtől a mentességi nyilatkozat, illetve az előző évek ideiglenes HIPA bevallásai/. A 2021-et megelőző évekre vonatkozó, ideiglenes jellegű iparüzési tevékenységgel kapcsolatos bevallások pótlását, javítását, önellenőrzését továbbra is az önkormányzati adóhatósághoz kell teljesíteni. Hasonlóan, a Hatv. 3. § (2)-(3) bekezdése szerinti adómentességi feltételek meglétéről az adóalany - az adóév ötödik hónapjának utolsó napjáig - írásban köteles nyilatkozni az önkormányzati adóhatóságnak. A nyilatkozat adóbevallásnak, adatbejelentésnek minősül.

Átgondolásra javaslom a KATA adózás helyi iparüzési adóban élő szabályainak megváltoztatását. Ugyanis nehezen értik az

adózók miért is kell külön bejelenteni a KATA tételes adózás választást, ha már egyszer az állami adóhatóságnál ezt kifejezetten választották. Szerencsés lenne, ha megfordulna a bejelentési kötelezettség és csak azoknak kellene ezt megtenniük, akik nem kívánnak az önkormányzatnál a KATA adózási szisztémát választani, ugyanis ők vannak jelentős kisebbségben. Ezzel az adóadminisztráció csökkenhetne.

Kötelező adóminimum. Az adóerőszámítás változása, az adónem kiszámíthatósága érdekében átgondolást igényelhet az, hogy az adónemet kötelezően be kellene vezetni és annak mértékét is minimálisan előírni (1%, vagy 1,4% igazodva az adóerő számításához). Igaz, hogy a gépjárműadó kiesése miatt az adókijátszás nehezebbé vált egyes iparral egyébként sem rendelkező településeken, akik büszkén hirdették, hogy nálunk nem kell adót fizetni (*hozzáteszem ott nem is volt adóztatható gazdaság, így nem is volt nehéz miről lemondani*).

Helyi adókedvezmények beszámítása. Egerben az adózói kör 61%-a a 2%-os adómértékkel számított adóból 50%-os helyi adókedvezményre jogosult, azaz gyakorlatilag évek óta 1%-os mértékkel adóznak. A kkv adófelezésnél ezt nem lehetett figyelembe venni. Az önkormányzatoknak az egyébként más gazdasági helyzetben joggal megadott helyi adókedvezményeket nem tudták felülvizsgálni /törvényi változtatási korlát is életbe lépett/. Ennek eredményeként a lefelezett adó tovább feleződött egyes adózók esetében másfél évre biztosítva azt, hogy egyetlen forintot sem fizetnek.

KORSÓS LÁSZLÓ

Eger MJ Város PH Adóiroda vezető

Melléklet HIPA adónemből származó bruttó bevételek a megyeszékhelyeken 2019-2020.

2019-2020. évi bruttó adóbevételei adatok	2019. évi iparüzési adóbevételei	2020. évi iparüzési adóbevételei	2020. évi iparüzési adóbevételei %-a a helyi adókon belül	Önkormányzati adóbevételei/nem csak hipa/ változás (2020-2019)
Békéscsaba	3 871 566 105	3 673 842 142	88%	90%
Debrecen	16 725 335 659	15 806 449 243	84%	92%
Dunajváros	7 701 226 863	4 204 600 000	81%	70%
Eger	4 196 043 271	3 655 022 770	77%	83%
Erd	2 663 321 714	2 488 739 423	66%	84%
Győr	21 422 334 402	21 238 470 913	85%	97%
Hódmezővásárhely	2 187 003 219	2 086 277 173	66%	95%
Kaposvár	3 765 828 204	3 253 838 242	61%	89%
Kecskemét	12 275 784 040	11 832 062 920	88%	89%
Miskolc	11 843 514 989	10 930 708 603	74%	90%
Nagykanizsa	3 235 042 200	2 729 806 335	75%	84%
Nyíregyháza	9 626 839 174	8 736 240 133	74%	90%
Pécs	9 484 831 875	8 541 303 156	72%	89%
Salgótarján	1 335 537 975	1 294 437 519	72%	92%
Sopron	4 494 882 078	4 135 437 030	71%	91%
Szeged	11 347 280 492	10 061 954 707	73%	88%
Székesfehérvár	20 162 032 627	17 117 156 992	88%	86%
Széksárd	2 641 751 064	2 445 670 771	82%	91%
Szolnok	5 561 526 351	4 927 556 574	75%	88%
Szombathely	10 227 296 158	9 138 502 058	88%	88%
Tatabánya	7 263 236 182	6 812 129 795	77%	94%
Veszprém	6 348 293 373	7 176 092 668	82%	106%
Zalaegerszeg	4 979 130 093	4 566 322 582	80%	89%

Forrás: Önkormányzatok adatszolgáltatása

Forrás: Önkormányzatok adatszolgáltatása

A gazdaság helyi adóztatása: nemzetközi példák, tanulságok

A helyi önkormányzatok saját bevételi önállóságát egyrészt a helyi adók súlya jelzi, másrészt az önkormányzatok döntési lehetőségei mutatják. Magyarországon a helyi adók a GDP 2,2%-át teszik ki, ami a gazdaságilag fejlett országok átlagánál (3,6%) alacsonyabb. Igaz, hogy nálunk ma már a helyi költségvetések gazdaságon belüli súlya is jóval kisebb, mint Európában: az önkormányzati feladatok csökkentése után ma már csak a GDP 6,6%-át teszik ki, míg az EU 28 országában a települési kiadások átlaga 10,6%. (A szövetségi rendszerű országokban ehhez hozzáadódik még a tartományi szint 4,6%-os részesedése.)

Magyarországon a helyi adók magas önkormányzati bevételi aránya inkább csak az alacsony feladatdecentralizáció miatt szembevetendő. Az államháztartás teljes adóbevételének mindössze 5,8%-át teszi ki a helyi adó, ami jóval az OECD átlag (10,1%) alatt van. De a később bemutatott országokban is magasabb a települési szintű helyi adó szerepe az önkormányzatok finanszírozásában. (1. tábla)

Nemzetközi összehasonlításban a magyar települési önkormányzatok adóztatása is eltér az OECD átlagtól. Nálunk egyfajta helyi adó-szabályozás dominál, amikor is központilag

1. tábla Települési önkormányzatok adóztatási önállósága

Magyar-ország		Települési önkormányzatok adóbevételeinek megoszlása				
		OECD	Németország	Franciaország	Olaszország	
Helyi adók a GDP %-ában (települési szint)		2,2	3,6	3,3	6,2	4,9
Helyi adó az összes adóbevétel %-ában (települési szint)		5,8	10,1	8,6	13,5	11,7
Helyi önkormányzati kiadások a GDP %-ában (tartományi szint nélkül)		6,6	10,6''	7,9	11,0	13,9
Önkormányzati önállóság szintje						
a	Adókulcsok és kedvezmények meghatározása helyben	0,1	12,1	0,0	42,2	4,9
b	Helyi adókulcsok meghatározása korlátok között, vagy teljes mértékben	96,4	62,8	54,9	8,9	52,2
c	Adókedvezmények helyi meghatározása	0,0	0,0	0,0	0,2	0,0
d	Adómegosztás	3,4	13,6	43,6	16,4	33,1
e	Központi kormányzat határozza meg a helyi adó mértékét és a kedvezményeket	0,1	7,6	0,0	21,2	0,3
f	Egyéb	0,0	3,9	1,5	11,3	0,0
Összesen		100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Forrás: OECD Fiscal Decentralisation Database */ EU28 átlaga, Eurostat						

meghatározott mértékben lehet az adókulcsokról helyben dönteni. Ez jelentős mozgásteret biztosít a települési önkormányzatoknak a helyi adóbevételek túlnyomó többségében (96%), míg máshol változatosabb és így kiegyensúlyozottabb a helyi adók szabályozása.

Igaz, hogy az OECD országok súlyozatlan átlagában is a helyi adókulcsok meghatározása (az önállóság (b) szintje) a döntő szabályozási eszköz (62,8%). Ide tartoznak Európában azok a skandináv országok, ahol a központi személyi jövedelemadó alapra kivetett helyi kiegészítő adó az önkormányzatok fő saját bevétele.

De az OECD országokban ezen az önállósági kategórián kívül jelentős még az adómegosztás (13,6%) és a teljes helyi adókivetési önállóság (12,1%) is. Az adómegosztás („d” önállósági szint) különböző módszereit alkalmazzák Lengyelországban, Németországban és Törökországban is. A teljes mértékű helyi adózási önállóság („a” szint) inkább csak a szövetségi rendszerű országokban található meg és ott is főleg tagállami-tartományi szinten (Ausztrália, Ausztria, Belgium, Kanada, Spanyolország, Svájc).

Összefoglalva, tehát a centralizált magyar önkormányzati rendszerből következően a helyi adók az államháztartás összes adóbevételén belül kis részt képviselnek. Ugyanakkor viszont az is látható, hogy a gazdaságilag fejlett országok átlagához hasonlóan a helyi (települési) költségvetések mintegy harmadát teszik ki a helyi adók. A szabályozásuk

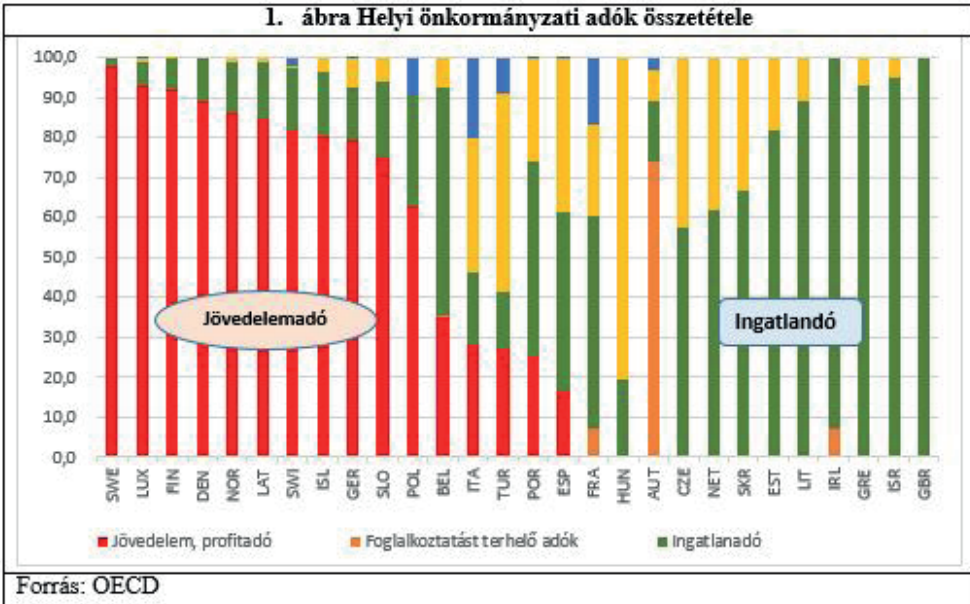
nálunk szinte teljes mértékben csak az adókulcsok korlátozására épül, míg az összehasonlított fejlett országokban változatosabb megoldások vannak.

Ezt a sokféleséget az is magyarázza, hogy a *helyi adózás hagyományai eltérőek*. Az európai települési önkormányzati adózási modelleknek két nagy csoportja van: a jövedelemadókra és az ingatlanadókra épülő finanszírozási megoldások. (1. ábra) A személyi jövedelmek helyi pótdóztatása jellemző a skandináv országokban, az adómegosztás révén Lengyelországban, Lettországon. Mint majd látni fogjuk Németországban is a helyi jövedelemadók dominálnak: egyrészt a megosztott személyi jövedelemadó és a gazdálkodók szervezetek helyi iparüzési adója.

A másik tipikus európai megoldás az ingatlanadózással épül, amelynek legjellemzőbb példája a Nagy-Britannia, Írország Izrael, valamint néhány kevésbé decentralizált ország (Görögország, Litvánia, Szlovákia). Ezen kívül vannak azok az országok ahol vegyes helyi adózási rendszer alakult ki és más típusú helyi adóbevételek is vannak (pl. Ausztriában a központilag szabályozott helyi béradó, Franciaországban, Olaszországban a forgalmi típusú adó).

Általában megfigyelhető az is, hogy a korábban nagyon különböző helyi adózási rendszerek egymáshoz közelítenek és a egyre inkább több lábon áll a települési önkormányzatok finanszírozása. Így a skandináv országok is kezdik az ingatlanadózást bevezetni. A hagyományosan ingatlanadóra építő

1. ábra Helyi önkormányzati adók összetétele



Forrás: OECD

országok pedig nem a jövedelemadózás, hanem inkább a forgalmi típusú adók felé mozdultak el.

A különböző helyi adófajták eltérő szabályozási lehetőséget kínálnak. Így ahol a helyi adózás alapja elsősorban a személyi jövedelem, ott nagyobb a települési önkormányzatok önállósága, mert helyben döntenek az adókulcsokról és a kedvezményekről. A döntően ingatlanadót alkalmazó országokban korlátozott a települési önkormányzatok önállósága a helyi adókulcsok meghatározásában. Hasonló módon korlátozott a forgalmi típusú helyi adót alkalmazó országokban a települési önállóság. (Kivétel Olaszország, ahol az adókulcsok meghatározásában teljes önállósága van az önkormányzatoknak.) A bérköltségekre épülő osztrák helyi adó esetében pedig

nincs önkormányzati mozgástér, a központi kormányzat határozza meg a helyi adó mértékét és a kedvezményeket.

Ezekből az áttekintő adatokból látható, hogy a helyi (települési) önkormányzatok befolyásolni tudják a helyi gazdaságot, akár közvetlen adókkal, akár közvetetten a termelési tényezők valamelyikének (munkaerő, eszközök) megadóztatásával. Természetesen ezek csak kiegészítik a központi adópolitika és gazdasági szabályozás szerepét, amelyek sokkal nagyobb befolyással rendelkeznek.

A következőkben a magyar helyi iparüzési adóval összehasonlítható három ország helyi gazdasági adóztatási példáit mutatjuk be röviden.

Németország: helyi üzleti adó

2. tábla Helyi önállóság adófajtánként néhány európai országban

Önkormányzati önállóság szintje jövedelemadó		Legjelentősebb helyi adófajta a/z			
		ingatlanadó	fogyasztási, forgalmi adó	bérek adóztatása	
a	Adókulcsok és kedvezmények meghatározása helyben	Dánia, Finnország, Svédország	Belgium, Franciaország	Olaszország	
b	Helyi adókulcsok meghatározása korlátok között, vagy teljes mértékben	Belgium, Németország, Olaszország	Nagy-Britannia, Írország, Lengyelország, Litvánia, Csehország, Észtország, Görögország, Hollandia	Franciaország, Csehország, Magyarország, Hollandia	
d	Adómegosztás	Lengyelország, Németország, Lettország			
e	Központi kormányzat határozza meg a helyi adó mértékét és a kedvezményeket				Ausztria

Forrás: OECD Fiscal Decentralisation Database alapján

A német Gewerbesteuer, mint helyi iparüzési adó fizetésére minden gazdasági társaság kötelezett. A Gewerbesteuer egy szövetségi szintű törvény alapján kivetett társasági nyereségadó típusú helyi adó. Az adó alapja a gazdasági tevékenységből származó jövedelem, amit a jövedelemadó vagy a társasági adó alapjának számításához hasonlóan határoznak meg.

Ebből bizonyos költségek levonhatók (pl. a nyugdíjalapokba befizetett összeg, ingatlanok értékcsökkenése, bérlet és lízing költségek). Az iparüzési adó nem csökkenti más adók alapját és nem vonható le más adókból. A minimális adóköteles jövedelem EUR 24500 tehát csak az ennél nagyobb éves bevétel felett kell iparüzési adót fizetni.

Az adólap települések közötti megosztása általában a bérköltség alapján történik. Az adó minimális kötelező kulcsa 3,5%, amit az önkormányzatok saját hatáskörben megnövelhetnek. Ez a helyi szorzószám 2004 óta legalább 200%, míg a felső korlátot a tagállamok szabályozhatják. Általában az alapkulcs három-négyszerese ez a helyi szorzószám. A nagyobb településeken magasabb az helyi iparüzési adó kulcs, így a

nyolcvanezer fő feletti településeken eléri a 12-20%-ot is.

Franciaország: helyi gazdasági hozzájárulás

A 2008-as gazdasági visszaesés után a korábbi szakmai adó („tax professionnelle”), mint érték-alapú ingatlanadóra épülő helyi adó megszűnt. Ez az adó a bérleti díj tőkésítésével számított ingatlanadó volt, amit egy kéttényezős helyi adó váltott fel 2010 után. A helyi-területi gazdasági hozzájárulás (*Contribution Economique Territoriale, CET*) alapja egyrészt az eszközértéket, másrészt a gazdasági társaság vagy magánszemély által létrehozott hozzáadott érték. Számos tevékenység mentes a CET alól, így például a mezőgazdaság, termelő szervezetek, kisiparosok, művészek. Az önkormányzatok maguk is állapíthatnak meg kedvezményeket (pl. a könyvesboltoknak).

Az eszközök értékére épülő adórész (*Cotisation Foncière des Entreprises, CFE*) továbbra is a bérleti díj módszerrel számított eszközérték. A központi adóhatóság által végzett értékbecslés során az ingóságokat és a fel-

szereléseket nem veszik figyelembe, az ipari vállalkozások esetében pedig a könyv szerinti eszközértéket 30%-kal csökkentik. Az értékeléshez használandó bérleti díj összegét településenként központilag határozzák meg. A minimális adó összegét határozzák meg (EUR 221) és előlött hat értéksávban maximálják az adókulcsokat. Ötszázezer euró feletti sávban az adó EUR 6,833, azaz 1,3% a sáv alján.

A gazdasági társaság hozzáadott értékével számított adó komponens (*Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, CVAE*) egy sávosan számított progresszív forgalmi adó. Aki CFE megfizetésére nem kötelezett és azok a gazdasági társaságok, amelyek éves forgalma 152500 euró alatt van, azok mentesek a CVAE fizetése alól. Az adó kulcsa EUR 500000-ig 0%, de a legmagasabb adósávban (EUR 50 millió felett) is csak 0,75%.

Emellett a két adó együttes összegét is szabályozzák: a CET teljes összege nem lehet magasabb, mint a hozzáadott érték 2%-a. Ez felső korlát az utóbbi évben csökkent. Az ingatlanadóként működő elem települési önkormányzati bevétel, míg a gazdasági társaságok hozzáadott értékére kivetett adó a nagyobb területi egységek (Département, régió) forrása.

Olaszország: régiós termelési adó

Az olasz térségi termelési adó (*Imposta regionale sulle attività produttive, IRAP*) valójában egy helyi általános forgalmi adó. A térségben folyó minden gazdasági tevékenységet megadóztatnak, bár a pénzügyi tevékenységek, biztosító társaságokra külön szabályok érvényesek. Az adó alapja a társaság adózás előtti nettó árbevétele (bérköltség nem vonható le), amit még további költségelemek is csökkentenek (pl. kamatok, kutatás-fejlesztés munkaerőköltsége). A különböző régióban lévő telephelyek között az adóalapot a bérköltség arányában osztják meg.

Az IRAP általános kulcsa 3,9%, de a pénzügyi tevékenységek esetében 4,65%, míg a biztosítók adója még magasabb (5,90%). Ezt az alapkulcsot módosíthatják a területi önkormányzatok maximum 0,92%-kal. A régió költségvetésébe befolyó összeget azután visszaosztják a települési önkormányzatok között. Az IRAP valójában egyfajta

helyi általános forgalmi adónak tekinthető és ezért is került 2005-ben az Európai Bíróság elé, mint helyi ÁFA, ami tiltott az EU-ban. A Bíróság döntése alapján végül nem nyilvánították általános forgalmi adónak, mert csak az országon belül folyó gazdasági tevékenységeket veszi figyelembe, az importált termékeket nem.

A három ország példájából is látható a helyi iparüzési adózás rendszerének néhány fontos sajátossága:

Mindenhol arra törekednek, hogy megbízható és viszonylag állandó saját bevételhez jussanak a települési önkormányzatok. Ennek egyik módja az, hogy több termeléshez kapcsolódó tényező képezi az adó alapját. Így a bevétel, jövedelem mellett az eszközérték is beépül az adóalap számításába.

Szabályozott az adóalap települések közötti megosztása, amelynek úgy tűnik legegyszerűbb módja a bérköltség, vagy más, a munkaerőhöz kapcsolódó mutatószám alapján történő arányosítás.

A települési-területi különbségek mérséklése érdekében az iparüzési adó nagyobb egységek, régiók bevételét képezi. Ezzel egyenletesebben teríthető ez az általános adóbevétel, amit azután már megoszthatnak a települési önkormányzatokkal.

A kiegyenlítés érdekében a helyi iparüzési adók minimális és maximális kulcsa szabályozott. A helyi önkormányzatok így korlátok között határozzák meg a saját adókulcsaikat.

Egyes tevékenységek számára nyújtott kedvezményekkel lehetőségük van a helyi politika alakítására is.

A helyi iparüzési adók rendszerében fontos a gazdálkodó szervezetek versenyképességének biztosítása. Korlátozott a gazdálkodó szervezetekre helyi szinten kivethető adók mértéke. A 2008-as gazdasági válság után a helyi iparüzési adózás átalakult.

Mire jó a gazdaság helyi adóztatása?

Az adók összetétele hosszabb távon átalakulóban van, amikor is a széles adóalapok viszonylag alacsony kulcsokkal történő adóztatása felé mozdulnak el a rendszerek. Így a jövedelmek megadóztatása mellett általában a forgalmi

adók szerepe nő meg. Emellett az is tapasztalható, hogy az adóreformok során a gazdasági, versenyképességi célokra hivatkoznak a döntéshozók, miközben a politikusok számára ennél fontosabbak az újraelosztási és gazdasági stabilizációs szempontok (BIRD, 2013). A különböző adónemek kiegyenlítődése és az eltérő országmodellek közelítése a helyi önkormányzati adózásban is megfigyelhető.

A helyi adókkal szemben többféle elvárás fogalmazódik meg. Ezen szempontoknak való együttes megfelelés határozza meg, hogy milyen lesz a helyben jó, azaz elfogadott adózás. A helyi közszolgáltatások finanszírozásának egyik legfontosabb szempontja, hogy legyen *visszacsatolás* a helyben kapott szolgáltatások és a befizetett adók között. Ez érvényes a helyi gazdálkodókat terhelő adókra is. Itt nyilván a helyi közpénzekről történő döntés másik fontos eleme, az *elszámoltathatóság* már nehezebben érvényesíthető. Közvetett eszközökkel azonban van lehetőség arra, hogy aki adót fizet az beleszólhasson a közpénzek elköltésébe is.

A kapott szolgáltatásokhoz való hozzájárulás és az elszámoltathatóság mellett vannak más egyéb, az adózási technikákra vonatkozó elvárások is. Így az önkormányzat saját feladataihoz viszonyítva a helyi adó *jelentős súlyú* legyen, mert csak így képes a támogatásfüggést ténylegesen ellensúlyozni. A helyi adókkal szembeni követelmény az is, hogy viszonylag *stabil bevételi* forrást biztosítsanak és ugyanakkor mégis kövessék a gazdaság változásait. Az adóalap legyen minél szélesebb és a mentességek meghatározásával a helyi önkormányzatok *ne torzítsák* túlzott mértékben a gazdasági szereplők, a piac működését.

Az *adóigazgatási* szempontok is fontosak, vagyis, hogy milyen költséggel járnak és mennyire egyszerűek a helyi adók. Az önkormányzati adóigazgatási feladatok megoszthatók a központi és a helyi szint között, hiszen a lényegi döntés az adókulcsokra és a kedvezményekre irányulnak. Nem elhanyagolható szempont, hogy milyen *hagyományai* vannak a helyi adónak az adott társadalmi-gazdasági közegben. Egy történelmileg ismert és bevett adófajta javítja annak elfogadottságát és ezen keresztül növeli az adózási hajlandóságot és fejelemet.

A gazdasági hatékonysági szempontok mellett a jó helyi adóknak igazodniuk kell a helyi *adófizetési képességhez* is. A szociális, kiegyenlítősi szempontok is valamennyire mindig beépülnek a helyi adórendszerbe, mert a különböző jövedelmi helyzetű adófizetőknek eltérő mértékben kell hozzájárulniuk a közösségi kiadásokhoz.

A jól kialakított helyi iparüzési típusú adók megfelelnek ezen szempontok többségének. Talán a legfontosabb, hogy biztosítják a gazdálkodó szervezetek helyi közszolgáltatásokhoz történő pénzügyi hozzájárulását. Nem csak a termelést szolgáló alapvető infrastruktúra (helyi utak, kommunális szolgáltatások) költségeit, hanem a környezetvédelmi kiadásokat is részben fedezik. Ezen kívül olyan, a gazdálkodók számára fontos önkormányzati költségekhez is forrást biztosítanak, mint például a városmarketing, vagy a minőségi lakhatás, a kulturális szolgáltatások.

Az árbevétel és a termelési költségek különbségére kivetett helyi adó piactorító hatása mérsékelte, mert nem terheli különösebb mértékben egyik termelési tényezőt (eszközök, munkaerő) sem. A hozzáadott érték és nem a vállalati nyereség adóztatása biztonságosabb, kevésbé változó helyi bevételt jelent. Ugyanakkor a nagyobb hozzáadott értéket termelő vállalkozások vonzása felé tereli a helyi fejlesztéseket. Ezzel a helyi adóversennyel több helyi bevételre számíthatnak az önkormányzatok olyan ágazatokban, ahol a gazdálkodók (az adólapok) kellően mobilak.

Az adóigazgatási feladatok központi-helyi szint közötti megosztásával az adminisztratív költségek csökkenthetők. A központi adóigazgatás rendelkezik minden olyan gazdálkodó szervezetekre vonatkozó adattal, amelyik a helyben feltárt adófizetőkről lényegi információt nyújt.

A kiegyenlítősi célok elérését az segíti, ha képes a helyi iparüzési adó a gazdaság természetes koncentrációjából következő települési különbségeket mérsékelni. Ennek az a módja, hogy nagyobb területi egységekben történik az adó kivetése. Ehhez és általában az elszámoltathatóság biztosításához szükség van megfelelő képviseleti formákra, vagypedig nagyobb területi egységekben a helyi iparüzési adóbevételek megosztására.

A gazdálkodók helyi adóztatásának Magyarországon kialakult rendszere tehát jó alapokra épült. Valójában a HIPA mai problémáit a 2011 után bekövetkezett központosítás és az ezzel párhuzamos forráselvonás okozzák. Aránytalanul nagy mértékben egy helyi adóra épülnek csak a saját bevételek és így az önkormányzati költségvetési források. Ezt más helyi adók jelentőségének növelésével lehet ellensúlyozni, illetve a forrásmegosztás visszaállításával lehet a bevételi szerkezetet kiegyenlítettebbé tenni.

Az elaprózott magyar települési önkormányzati rendszerben a területi különbségeket a kistérségi szint megerősítésével lehet mérsékelni. Erre több megoldás is elképzelhető. Az egyik lehetőség, amikor a települési önkormányzatok közösen döntenek a helyi iparüzési adó mértékéről és térségi elosztásáról. Ehhez ki kell alakítani a megfelelő képviseleti formákat. Egy másik irány a helyi iparüzési adó képviselettel rendelkező középszintű önkormányzathoz (választott járás, megye) történő telepítése. Ennek együtt kell járnia az adott térségen belül a képződő bevétel kötelező újraelosztásával. Végül pedig adott a már felmerült forrásmegosztási lehetőség is, amikor az alkalmazottak lakóhelyére történik

a HIPA foglalkoztatotti létszámmal arányos visszaosztása.

PÉTERI GÁBOR

közgazdász, tanácsadó
peteri@pontes.hu

Hivatkozások

BIRD, M. Richard: The VAT as a Local Business Tax. Tax Notes International 2013, Volume 72, No. 5.

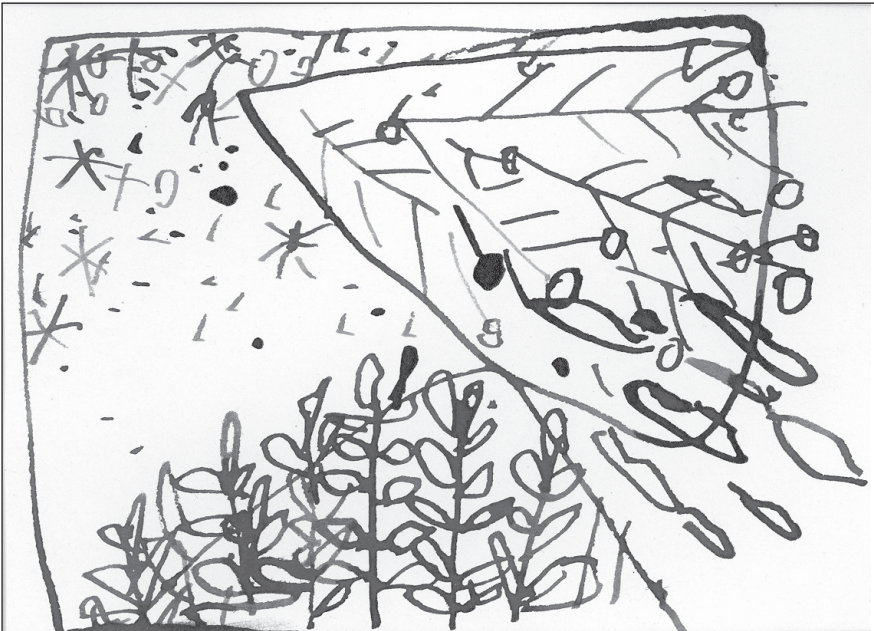
HORVÁTH M. Tamás - PÉTERI Gábor - VÉCSEI Pál: A helyi forrásszabályozási rendszer magyarországi példája, 1990-2012. Közgazdasági Szemle LXI évf. (2014 február)

PÉTERI Gábor: Helyi adózás: a szükséges rossz? KÖZJAVAK, I. évf., 2015/2. szám, 32-36. o., DOI 10.21867/KJK/2015.2.8.

PÉTERI Gábor: Önkormányzati pénzügyek: decentralizációtól a központosításig – és vissza? Comitatus, 2020. Ősz-tél, XXX. évf. 236. szám

Jegyzet

1. A rövid országleírások forrása adótanácsadó cégek (PwC, KPMG, Deloitte), pénzügyminisztériumok honlapjai



Jó helyen van-e az iparűzési adó?

Az önkormányzatok költségvetési pozíciójának átgondolása; a központi és az önkormányzati költségvetések, úgy is mint az államháztartás alrendszerei közötti kapcsolatok újraszabályozása nyilvánvalóan túlmutatnak az iparűzési adóval kapcsolatos kérdéseken. Ugyanakkor az iparűzési adó helye az önkormányzatok finanszírozási rendszerében megkerülhetetlen, az ebből az adónemből befolyó mintegy 850 milliárd forint jelenti az önkormányzatok közhatalmi bevételeinek nagyobbik részét.

Saját bevételek hiányában valódi önkormányzatiságról, autonóm döntéshozatalról nehéz beszélni. A helyi önkormányzatok a lakossági adók kivetését szívesen elkerülik. Álláspontunk szerint méltánytalan az, ha egy település rendkívüli támogatásra pályázik úgy, hogy közben helyben nem adóztatja a polgárait: ez azt jelenti, hogy azonnal mások adójából kívánja megoldani saját problémáit. A települések nagy többségének esetében ugyanígy kívánatosnak látszik az is, hogy szedjenek iparűzési adót az önkormányzatok.

(Az egyik kis bakonyi település majd' két évtizedig nem vezette be a helyi iparűzési adót, mivel abban a hitben voltak, hogy a faluban azt csak az egyébként önkormányzati képviselő kocsmárosnak kellene fizetnie. Mikor mégis megtörtént az adó kivetése, döbbenet tapasztalták, hogy – mivel a

kabhegyi légtérirányító állomás a falu külterületén helyezkedik el – jelentős adóbevétel érkezett a számlájukra. Az elszalasztott két évtizedben százmillió forintos nagyságrendű forrástól estek el.)

A helyi iparűzési adó hatályos szabályozása azokat a településeket hozza kedvezményezett helyzetbe, amiknek a területén az adó alapjául szolgáló tevékenységet folytatják. Végtelenül egyszerű a helyzet: amelyik településen kereskedelmi központok, üzemek működnek, az jól jár, ahol ilyenek nincsenek, az pedig nem.

A hatályos szabályozás ismer korrekciós elemeket: korábban a beszámítást, majd a szolidaritási adót. A nagyobb adóerőképességű településektől elvont adóhányad közvetett módon, központi költségvetési támogatásként megjelenve támogatja az adóbevétellel nem, vagy csak alig rendelkező önkormányzatokat.

Az adóerőképességnek szélsőséges példáit ismerjük. Az alábbi táblázatban három Pápa környéki, egymással külterületi határos önkormányzat 2015. évi lakosságát és 2019. évi iparűzési adó-bevételét tüntettem fel:

Település	Lakosságszám (2015), fő	Iparűzésiadó-bevétel, eFt
Nemesszalók	888	22316
Mezőlak	983	366895
Mihályháza	763	8282

Ugyancsak jelentős iparűzésiadó-bevétellel rendelkezik Csót község: 987 fős lakosság mellett 2019-ben 110320

eFt-tal számolhattak a költségvetésükben.

Mezőlak és Mihályháza szomszédos települések, 1990 előtt Mezőlak volt a községi közös tanács, a termelészövetkezet és az általános művelődési központ (így az iskola) székhelye. A szocializmusban Mezőlakon az akkori Bakony Művek egy kisüzemet hozott létre. A rendszerváltozás előtti előnyök a '90-es években kezdtek kamatozni: a Bakony Művek infrastruktúráján külföldi befektetők autóiipari beszállítói tevékenységet kezdtek, ami mára egy több, mint ezer főt foglalkoztató üzemmé nőtte ki magát. A cégnek több munkavállalója van, mint amennyi a székhely település lakosságának a száma. A rendszerváltozás előtti évtizedeket Mezőlakhoz képest vesztesnek megélt Mihályháza három évtized után még nagyobb különbséget kénytelen tudomásul venni a két település viszonylatában: a két falu településképe, fejlesztési lehetőségei, rendezvényeinek a színvonala lényegesen különböznek egymástól: Mezőlak iparüzésiadó-bevétele 44,3-szer nagyobb, mint Mihályházáé. Nyilvánvalóan ezt a különbséget sem a szolidaritási adó, sem a különböző, Mihályházára nézve egyébként kedvezőbb pályázati források nem képesek kezelni.

Hasonló helyzetek az ország számos pontjáról megidézhetők: egy-egy szelecsécsébb sorsú település környezetében adóbevétellel nem, vagy csak alig rendelkező további önkormányzatokat találunk.

Az iparüzési adó hatályos szabályozása a tevékenységnek székhelyet vagy telephelyet biztosító települést hozza kedvezményezett helyzetbe. Ezek az önkormányzatok jellemzően építményadót is kivetnek ezekre a telephelyekre, ebből az adónemből ugyancsak számottevő bevételhez jutnak.

A közgazdaságtan egyik axiómája a szűkös erőforrásokból való gazdálkodás. Az ipari és a kereskedelmi tevékenység folytatása során – a mi megközelítésünkben – a legfontosabb erőforrás a munkavállaló, maga az ember. Az a munkavállaló, aki a munkahelyéhez képest ugyanazon a településen, gyakran viszont egy másikon él; tipikusan családjá van, élete során a munka mellett jobb-rosszabb minőségű önkormányzati szolgáltatásokat vesz igénybe. Gazdag településen valószínűleg jobbat, bevételekkel számolni nem tudó faluban rosszabbat. (Természetesen itt elsősorban a tárgyi feltételekre gondolok, bár nagyobb büdzséből a magasabb végzettségű szakember is jobban megfizethető.)

A hatályos szabályozás szerint a munkavállaló, a legfontosabb erőforrás szorgalmával, munkájával azt a települést hozza előnyös helyzetbe, amelyiknek a területén a munkahelye működik. Ha ez megegyezik a lakóhelyével, akkor azt, ha viszont másik településről jár be dolgozni, akkor lakóhelye az ő munkájából iparüzési adó formájában egy fillért sem profitál. Lakóhelye alatt érthetjük azt a közösséget is, aminek ő a tagja; ez a közösség a munkaerő „újratermelésében” ugyan részt vesz (óvodát tart fenn,

támogatja az iskolába járást, működteti az egészségügyi alapellátást stb.), ám annak, mármint az „újratermelt munkakerőnek” az előnyeit nem élvezzi.

A példában szereplő Mezőlakon, ahol több a munkahely, mint amennyi lakosa a településnek van, nyilvánvalóan nagyon sok ingázó dolgozó van. Egészen biztosan sokan a kb. 4 kilométerre található Mihályházáról járnak át, de jönnek a pápai kistérség számos más pontjáról is.

Ha nagyobb gazdasági térségben vizsgálódunk, akkor könnyen azonosíthatóak olyan további települések, amik kibocsátják a munkaerőt, meg azok is, amik fogadják azt. A Kisalföldön nyilvánvalóan Győrbe ingáznak a legtöbben, de vélhetően a kisebb-közepes városok (Pápa, Kapuvár, Csorna) is nagyobb létszámú munkaerőt fogadnak, mint amennyien ezekből más településekre járnak el.

Javaslatunk szerint *a megfizetendő iparüzési adót az azt előállító munkavállalók szerint kell megosztani, az adózónak pedig a munkavállaló állandó lakóhelye szerinti önkormányzat szám-*

lájára megfizetni; azaz a munkavállaló „fejkvótaszzerűen” tudja hazavinni azt, amiért megdolgozott.

Ebben az esetben minden olyan település, amelyik nettó munkaerő kibocsátó, többletforrásokhoz jut, a nettó munkaerő fogadók pedig forrásokat veszítenek. A legkisebb települések garantáltan jól járnak (még azok is, amelyek Kelet-Magyarországról vagy Észak-Magyarországról biztosítanak alkalmi vagy állandó munkaerőt az ország lendületesebben működő gazdasággal rendelkező térségeibe), a közepes városok vélhetően inkább jelenlegi bevételeiknél maradnak, az extra bevételre szert tevő nagyok (tipikusan a Modern Városok Program kedvezményezettjei) pedig veszítenek. Általános hatása az lehet a vázolt adómegosztásnak, hogy egy-egy nagyobb beruházás, ipari kapacitásbővítés önkormányzati fejlesztési forrásokat generáló hatása szétterül egy térségben; az életminőség javulása nem foltszerűen, hanem egyenletes mértékben következik be.

ÁLDOZÓ TAMÁS

Pápa város polgármestere



Tanulmányok

Egyenlők és egyenlőbbek

A helyi iparüzési adóból származó bevételek települési szintű eloszlásának dilemmái különösen a COVID19 járvány idején¹

A magyar helyi önkormányzatok bevételi struktúrájának, még ha számszerűleg nem is a legnagyobb, viszont a legjelentősebb forrásai a helyi adóbevételek, már ha a pénzügyi autonómia szempontjából vizsgáljuk.² A helyi adók jelenlegi szabályozása a rendszerváltás időszakára nyúlik vissza, bár annak tartalma nagyrészt módosult az elmúlt évtizedek alatt. A helyi adók bevezetéséről vagy be nem vezetéséről az adott települési önkormányzat képviselő-testülete dönthet, illetve 2020 tavasza óta speciális esetekben e jogkört a megyei önkormányzat közgyűlése átveheti. Ugyanakkor a helyi adók kivetése soha sem volt korlátok nélküli, törvényben rögzített, hogy milyen típusú és mértékű adó vethető ki, mekkora a mértékének alsó és felső határa, valamint az is, hogy milyen kedvezmények, mentességek érvényesítendők. Azaz a magyar rendszerben a helyi adószuverenitás soha sem volt teljes körű, még a 2015-ben bevezetett nyílt listás települési adó esetében sem, hiszen annak is vannak törvényi korlátai. Így a Covid19 járvánnyal összefüggésben hozott, a helyi adókat érintő korlátok kapcsán nem annak léte, mint inkább eredménye és formája az, amely vizsgálatot kíván, így jelen írás is e kérdésre fókuszál. Többek között arra a kérdésre keresi a választ, hogy hogyan változott meg a helyi adók – különösen a

helyi iparüzési adó - szerepe a bevételi struktúrában és a közfeladatok finanszírozásában, s mindezt hogyan befolyásolták a járvány okozta kihívások.

A magyar helyi adórendszer sarkpontjai

Nincs egységes álláspont abban a kérdésben, hogy milyen a jó helyi adórendszer, azt leszámítva, hogy a lehető legtöbb forrás biztosítsa a kivető önkormányzat számára. E körben ugyanakkor érdemes megemlíteni Sandford azon szakirodalmi álláspontját, aki hét kritériumot fogalmazott a helyi adók bevezetésével kapcsolatban. (SANDFORD, 2011) Így szerinte a helyi adó alapja legyen széles és viszonylag egyenletes eloszlású, az adóteher a helyi lakosokat érintse, a beszedett adó magas és lehetőleg állandó hozamot biztosítson, az adó beszedésének gazdaságosnak kell lennie, legyen igazságos, átlátható és segítse elő az elszámoltathatóságot a helyi szinten.³ Bár nem említi, de fontos elvárásként fogalmazhatjuk meg, hogy ne lehessen az adót másra terhelni, azaz az adóexportálás korlátozása érvényesüljön. A hazai rendszerben a helyi iparüzési adó (továbbiakban: HIPA) nem felel meg az adóexportálás tilalmának, hiszen a vállalkozások az adó terhét bekalkulálják gazdasági tevékenységükbe, az értékesített áruk és szolgáltatások ellenértékébe, azaz egyúttal nem a helyi lakosokat terheli, továbbá nem egyenletes eloszlású, és az elszámoltathatósági mechanizmus is korlátozott.

Idehaza a rendszerváltás egyik fontos eleme volt a helyi pénzügyi autonómia szempontjából a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény elfogadása, mely szabályozza hazánkban a helyi adók körét.

A helyi adókimutatásnak két formáját különbözteti meg a szakirodalom.⁴ (KECSŐ, 2013) A hagyományosnak mondható zárt listát

adómegállapítási megoldásban a központi kormányzat által meghatározott adónemek közül választhatnak a települések, s az adók szabályozása is központilag történik, s csak részben van lehetőség a helyi jellemzőkhöz igazítani ezt. Ezzel szemben a nyílt listás adómegállapítás esetében a központi kormányzat nem határozza meg a konkrét adónemeket, csupán bizonyos korlátozó szabályokat sorol fel, mely keretek között viszonylag szabadsággal rendelkeznek az önkormányzatok.

A magyar helyi adónemek között megkülönböztetünk vagyoni típusú adókat, mint az építményadó, telekadó, valamint kommunális jellegű adókat, mint a magánszemély kommunális adója, idegenforgalmi adó, és végezetül tevékenység típusú adókat, mint a helyi iparüzési adó. Az 1990-es évektől kezdődően ezek voltak a legjelentősebb zárt listás helyi adók, melyet 2015-ben kiegészített a települési adó nyílt listás adómegállapítási lehetősége, többek között azzal a céllal, hogy az időközben részben kötött felhasználásúvá váló helyi adók és átalakult központi finanszírozás mellett további saját forrásokat biztosítson a települések számára.

Már csak azért is kardinális kérdés a helyi adók szabályozása, mivel a saját bevételek egészét tekintve átlagosan annak 40%-át tették ki a 2010-es évekig.⁵ A szórás persze mindig is nagyobb volt a települések között, mivel ez a bevételi típus az, amely a leginkább függ a helyi adottságoktól. Így például attól, hogy milyen a település mérete, a lakosság szerkezeti összetétele, az ingatlanállomány típusa és értéke, milyen mértékű a vállalkozások jelenléte. Ezek meghatározzák, hogy az adott település mekkora bevételre tehet szert. Továbbá jelentősége van annak is, hogy a településvezetés milyen képességgel rendelkezik a források bevonása tekintetében (például milyen kapcsolati tőkéje van, van-e pályázati menedzser stb.), s mennyire folytat tudatos településpolitikát.

A HIPA-ból származó bevételek sajátosságai

A saját bevételek közül a helyi adók, azon belül is az iparüzési adó jelentette és jelenti mai napig a legnagyobb saját forrásokat. Ez azonban – eloszlását tekintve – szintén a nagyobb teljesítő

képességű, fejlettebb településeknek kedvezett. A statisztikai adatokat áttekintve a főváros és a megyei jogú városok adóbevételei voltak mindig is a legmagasabbak, de a városok sem maradtak el sokkal, viszont a községek egészen alacsony bevételekkel rendelkeztek.⁶ Miből is adódik ez? Egyfelől abból, hogy az ipari, kereskedelmi tevékenységet végző vállalkozások a városokba, az azok mellett elhelyezkedő ipari parkokba - különösen Budapestre - települtek, nemcsak a szakképzett munkaerő koncentrációja, hanem az infrastruktúra magasabb fejlettségi szintje miatt is. Ehhez járult még hozzá az egyes városok erősebb lobbi tevékenysége, mivel ameddig a törvény keretei engedték az adó mértékével valamint a kedvezmények és mentességek körével igyekeztek a helyi döntéshozók „becsalogatni” a vállalkozásokat.⁷ (PÉTERI, 2015) Hosszútávon ugyanakkor ennek egyes önkormányzatok a nyertesei lettek, s jelentős mértékű adóalanyi kör alakulhatott ki (például Jászfényszaru, Kékkút, Hejőkürt, Berente stb.) ahol az egy főre jutó adóbevételek is a legmagasabbak. Ez leginkább a helyi iparüzési adóbevételek növekedésében mutatkozott meg, de a többi helyi adó bevezetése is hasonló ütemet mutatott. E gazdasági előny leginkább a 10.000 fő lakosságszám feletti települések esetében volt jelentősebb.⁸ Másfelől a községek esetében a helyi adók bevezetése eleinte könnyebben esett a politikai érdekek áldozatául, abban az esetben, ha a bevétel összege egyébként is alacsony lett volna, hiszen egy építményadó elfogadtatása sokszor az újraválasztás lehetőségének elvesztését jelenthette. Továbbá az sem elhanyagolható tény, hogy sok község esetében már csak azért sem kerültek bevezetésre egyes adótípusok, mivel annak adminisztrációs költsége magasabb lett volna, mint maga az adóbevétel.

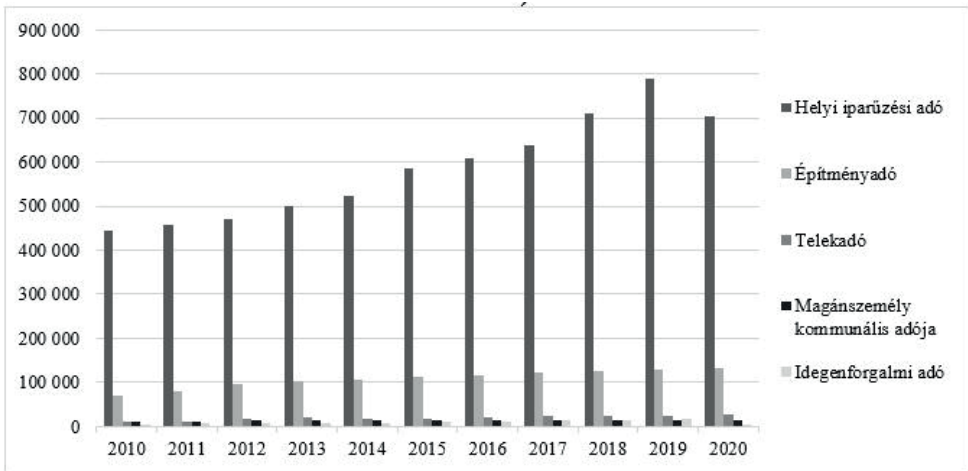
Ez a 2010-es változások után némiképp módosult, különösen a feladatfinanszírozás által bevezetett adóerő-képesség (a helyi iparüzési adóbevétel egy főre eső összege) és kötelező elvárt helyi bevétel képlete miatt, mely a helyi testületeket is a kényszerű adókivetés irányába terelte, így mára néhány településtől eltekintve majdnem mindenhol létezik legalább a helyi iparüzési adó. Általánosságban rögzíthető, hogy a megyei jogú városok adóerő-képessége volt mindig is a legmagasabb és a közigazgatási jogállás csökkenésével

ezen mérték is csökken. Egyes önkormányzatok esetében nem csupán a HIPA lehet a legjelentősebb, hiszen másodsorban az építményadó alkalmazása is kiemelhető, vagy bizonyos turisztikai jellegű településnél (például Hajdúszoboszló vagy Hévíz) az idegenforgalmi adó is jelentős. Vizsgáljuk meg tehát, hogy hogyan alakulnak az egyes adókból származó bevételek.

Az 1. számú ábra a helyi adóbevételek alakulását mutatja 2010 és 2020 között, melyből jól kiemelhető a helyi iparüzési adó jelentősége és a többi adóhoz viszonyított nagysága.

Kérdésként merül fel, hogy mindez milyen hatással volt a települések feladatellátási, finanszírozási helyzetére. Attól, hogy a megyei jogú városok és a fővárosok több bevételhez jutottak, illetve jutnak, nem feltétlenül jelenti azt, hogy magasabb szintű közszolgáltatásokat tudnának biztosítani vagy hogy emiatt a központi költségvetési források csökkentése indokolt lenne. Már csak azért sem, mert a városi élet és az ahhoz kapcsolódó közszolgáltatások drágábbak. A közszolgáltatások sokkal szélesebb körét kell lefednie egy városnak, mint egy községnek, ezt

1. ábra A helyi adóbevételek alakulása 2010-2020 között, típusokként (millió Forint)



Forrás: a 2015-2019 évi adatok vonatkozásában a KSH, a 2020. év esetében a Pénzügyminisztérium adatai alapján a szerző saját szerkesztése

tükrözi Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.) is, a differenciált feladatellátással.

Ugyanakkor az látható, hogy a magasabb bevételi igényeket az elmúlt években – a korábbi jelentősebb feladatok elvonása után – a helyi tömegközlekedés, a hulladékgazdálkodás, a városüzemeltetési feladatok ellátása generálta leginkább. A magasabb helyi kiadások tehát magasabb helyi bevételeket követelnek meg, de ez nem jelenti azt, hogy a szolgáltatások minősége is magasabb lenne.⁹ Így a saját bevételek egy részének elvonása e minőségi szempontot is kiiktatja véleményem szerint, s az alapszintű működtetés irányába sodorja az önkormányzatok egy részét.

Azaz a gyakorlatban ez azt jelenti, hogy a jogszabály által meghatározott minimum szinten és formában nyújtják a feladatokat, s fejlesztésre, kiegészítő szolgáltatásokra nincs lehetőség, ez most sincs másképp. Hiszen számos kis település rendelkezik jelentős mértékű helyi adó bevétellel, vagy épp a finanszírozás sajátosságából adódóan nem csupán a „szükségesség és arányosság” alapján juttatnak központi költségvetési támogatásokat egyes címzett települések számára.

A helyi adóbevételek és kapacitások kérdése szorosan összekapcsolódott a 2013 utáni finanszírozási rendszerrel és költségvetési szabályozással. Ugyanis a költségvetési törvények

mege erősítették a beszámításra vonatkozó szabályokat, azaz a helyi bevételi kapacitásokkal való korrekciót, mely összeg a számított támogatásból került levonásra. E célra a hazai szabályozás egy helyi adónemet jelölt ki erre a célra, a helyi iparüzési adót, kezdetben úgy hogy az elvárt bevétel a 2011. évi HIPA adóalap 0,5%-át jelentette. Azon települések esetében ahol addig nem vezették be a HIPA-át, ott az azonos településkategóriával és népességszámmal rendelkező települési önkormányzat egy főre jutó átlagos iparüzési adóalapot vették figyelembe. Ez által az utóbbi körbe tartozó önkormányzatok rákényszerültek arra, hogy legalább ezt a szintet fedező mértékben vessenek ki iparüzési adót – abban az esetben ha a központi támogatás nem fedezte az egyes feladatok költségeit.¹⁰ A helyi érdekeltség növelésének e fajta célja örvendetes, viszont nem kezelte azt a helyzetet, hogy a kis települések többsége azért nem vetett ki ilyen adót, mert nem volt mire, nincs jelentős iparüzési tevékenység.

A beszámítás formája folyamatosan alakult az elmúlt években, így 2014. évben a 2013. első félévi országosan összesített önkormányzati beszámoló alapján a helyi iparüzési adóalap 1,4%-át jelentette az elvárt adóerő-képességet, kiegészítő szabályokat bevezetve, mely sávosan differenciálta a csökkentés mértékét. Ezáltal csak abban az esetben került sor 100%-ban levonásra az említett mérték, ha a települési önkormányzat egy lakosra jutó adóerő-képessége a 15 000 forintot meghaladta. Majd 2016-ban a beszámítás mértéke pedig úgy változott, hogy egyfelől más, mint például a szociális feladatok vagy a gyermekékeztetés támogatása körébe is beépítésre került az adóerő-képesség figyelembevétele, másfelől az egy főre jutó adóerő-képesség alapján immáron 12 kategóriába osztották a településeket, külön rendezve a főváros és kerületei sorsát.¹¹ Valamint kiegészítésre való jogosultság került megállapításra a támogatáscsökkentéssel nem érintett önkormányzatok részére a nettó finanszírozás során. 2017-ben újabb változást hozott az ún. szolidaritási hozzájárulás bevezetése, amelyet a gazdagabb településeknek kell megfizetnie a központi költségvetésbe (2020-tól a 15.000 forintnál magasabb egy főre jutó adóerő-képességgel rendelkezők esetében).

2021-től a beszámítás rendszerét felváltotta a kiegészítés rendszere és a már említett szolidaritási hozzájárulás, mely utóbbi célja, hogy általános érvénnyel szolgálja a kiegyenlítés mechanizmusát a települések közötti, helyi adóerő-képességéből eredő egyenlőtlenségek tekintetében.¹² A szolidaritási hozzájárulás esetében növekedett a küszöbérték, s a 22 000 forint feletti egy lakosra jutó adóerő-képességgel rendelkező önkormányzatok számára jelent befizetési kötelezettséget, mely a járvány hatására csökkentő HIPA bevételre adott válasz. A kiegészítés keretében pedig a kisebb adóerő-képességgel rendelkező települések kapnak 20-50 % közötti támogatás-kiegészítést. Mindez utóbbi évben történt változások részben a covid19 járvány okozta hatások kezelésére szolgált a Minisztérium szerint. Vizsgáljuk meg, pontosan hogyan is változtak a helyi bevételi lehetőségek.

Forráselvonás és pénzosztás – a redisztribúció új formái

A koronavírus 2020. év eleji megjelenése után kialakult rendkívüli helyzetben számos, az önkormányzatokat is érintő szabályozási megoldás született. Az idegenforgalmi adó megfizetése ideiglenesen felfüggesztésre került, a gépjárműadó helyben maradó 40%-a járványügyi alap bevételi forrása lett, a köztéri parkolás közel egy évig tartó ingyenesen tételével és a helyi gazdasági visszaesés miatt csökkentő HIPA-val együtt pedig jelentős bevételektől estek el egyes önkormányzatok. Erre válaszul a központi költségvetésből különféle kompenzációs mechanizmusokon keresztül kiegészítést irányzott elő a Kormány. Mindezek alapján kérdésként merül fel, hogy ha a kiesett bevételeket kompenzálni kívánja, akkor egyáltalán milyen célból is kerültek azok elvonásra és mi lehet ennek eredménye?

Az önkormányzati rendszert érintő változások közül kiemelendő a 135/2020. (IV. 17.) Korm. rendelet, mely a járvány elleni védekezés apropóján különleges gazdasági övezetek létrehozását tette lehetővé.¹³ Ehhez kapcsolódóan fontos kiemelni, hogy ha egy terület és annak közvetlen környezete különlegessé válik, a fekvése szerinti megyei önkormányzat képviselőtestülete jogosult arra, hogy a Htv. szerinti helyi

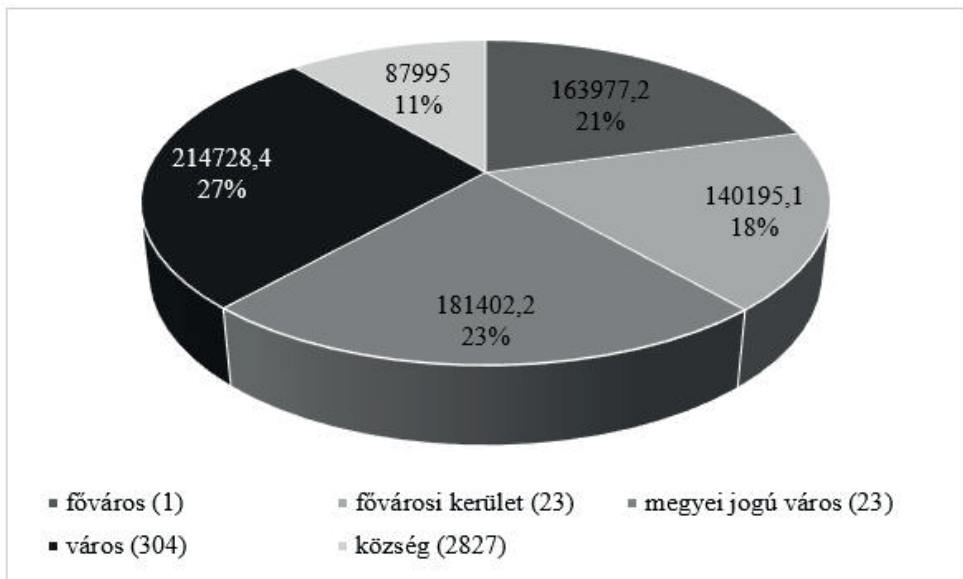
adókat bevezesse, míg a települési önkormányzat adómegállapítási jogát nem gyakorolhatja.¹⁴ A kijelölés első ilyen példája a 136/2020. (IV. 17.) Korm. rendelettel történt, mely Göd város közigazgatási területén (teljesen pontosan a Samsung SDI Magyarország Zrt. területét) különleges gazdasági övezetet jelölt ki és ezen övezetbe tartozó, köztulajdonban álló közutak, közterek, közparkok tulajdonjoga a megyei önkormányzatra szállt át, s a már említettek szerint jogosult lett a helyi adók kivetésére és beszedésére is.¹⁵ Göd város alkotmányjogi panasszal élt e döntés ellen, viszont az ez alapján eljáró Alkotmánybíróság is megerősítette, hogy e szabályozás nem alaptörvény-ellenes.¹⁶

Egy 2020. május 21-én hatályba lépett kormányrendelet szerint 2020. december 31-ig, majd továbbá 2021-ben sem a veszélyhelyzet ideje alatt eltöltött vendégéjszaka utáni idegenforgalmi adót az adó alanyának nem kell megfizetnie, az adó beszedésére kötelezettnek nem kell beszednie, befizetnie, ugyanakkor a megállapított, de be nem szedett adót be kell vallania

az adóhatóságához.¹⁷ A bevallott, de az adóalany által meg nem fizetett adóval egyező összegben vissza nem térítendő költségvetési támogatásra kaptak ígéretet a Kormánytól a települési önkormányzatok. Ugyanakkor a korábban üdülőhelyi támogatást néven nyújtott központi támogatástól elestek a települések.

2020. végén pedig újabb korlátozó döntések született 2021. évre vonatkozóan, az iparüzési adó maximális mértékének felezéséről, újabb helyi adók és települési adók bevezetésének befagyasztásáról.¹⁸ Az HIPA adóteher csökkentésével a nehéz helyzetbe került vállalkozásokat kívánta a Kormány tehermentesíteni. Ugyanakkor hatását tekintve nem elhanyagolható, hogy a bevételkiesés leginkább azokat nagyobb és főként ellenzéki városokat érinti, akik nagyrészt 2020-ban már felélték a tartalékaikat. Ahogy korábban láthattuk, a MÁK adatai szerint egyébként is a HIPA a legjelentősebb helyi adóbevétel, az összes ilyen bevétel közel 80 %-át teszi ki. S ahogyan már utaltam rá annak megoszlása nagyon egyenlőtlen.

2. ábra A HIPA-ból származó bevételek (millió forint) megoszlása településkategóriák szerint (2019)



Forrás: Pénzügyminisztérium, ÁSZ 2021, Magyar Államkincstár adatai alapján a szerző saját szerkesztése

A 2. számú ábra a HIPA egyenlőtlenségét mutatja az egyes településkategóriák között. A jelmagyarázatban a kategóriák mögött, zárójelben látható az adott kategóriába tartozó önkormányzatok száma. 2019-ben (és arányaiban 2020-ban is) az összes HIPA-ból származó bevétel majdnem negyede (23%-a) a megyei jogú városoknál csapódik le, míg a másik kicsivel több mint negyede (27%-a) a városoknál.¹⁹ (NÉMETH-HALKÓNÉ, ÁSZ, 2021) Ráadásul a legtöbb önkormányzat egyébként is az adómaximumot, azaz a 2%-os adómértéket vetette ki. 2020-ban a MÁK adatai szerint közel 703 milliárd forint folyt be a HIPA-ból, mely az adómérték megfelelése folytán 2021-ben akár felére is csökkenhet, 2-300 milliárd forintos kiesést is okozhat.

A forráselvonáshoz kapcsolódóan, vélhetőleg arra válaszként a kormány egy másik határozata²⁰ előre nem egyeztetett szempontok alapján egyedi támogatást határozott meg több önkormányzat számára. Különösképpen a HIPA szempontjából kiemelt jelentőséggel bíró megyei jogú városokat érintette ez a támogatás, mivel a 23 megyei jogú város közül 17 kapott ilyen támogatást, mely között mind a 12 kormánypárti vezetésű önkormányzat forráshoz jutott. A fővárosi kerületek közül csupán két önkormányzat részesült ilyen támogatásban, miközben a HIPA kiesése valószínűleg valamennyi kerületet érint. Ahogyan az is kiemelendő, hogy a támogatás a már megszokottaktól eltérően szabadabban használhatják fel az önkormányzati feladatok biztosítására, kivéve néhány települést, mely esetében maga a kormányrendelet határozza meg a célját. Az 1. számú melléklet a támogatásban érintette megyei jogú városokat foglalja össze, ezen kívül számos város és község is részesült egyedi támogatásban.

A táblázat adataiból kiderül, hogy 23,7 milliárd forint egyedi támogatás osztott szét a központi költségvetés a megyei jogú városok között. Bár e szám magasnak tűnhet, az előzőekben ismertett, a járvány által okozott kiesés, valamint a 2021-ben várható „adófelezés” miatt közel sem fedezi az önkormányzatok több száz milliós forintos várható bevételkiesését. Kérdés az, hogy ez további egyedi támogatások megjelenését fogja eredményezni, vagy az önkormányzati eladósodás újabb lehetőségét vetíti előre. Már csak azért is, mert megjelentek olyan hírek,²¹

hogy az egyébként szigorú forrásbevonási szabályokon esetlegesen enyhít a Kormány, s egyszerűsödne a kötvénykibocsátás és a hitelfelvétel. A forrásbevonás a Fővárosi Önkormányzatnál is felmerült egy 2020. novemberében közzétett megállapodás, amelyben a Budapesti Kereskedelmi és Iparkamarával egy válságkezelő javaslat kidolgozásában állapodtak meg. A konstrukció érdekessége, hogy a nulla százalékos kamatozású kötvényt a Magyar Nemzeti Bank vásárolná fel, a forrásból pedig a nehéz helyzetbe került KKV-kat segítenék.²²

Merre tovább?

A járványügyi intézkedések és a forráskiesés tehát nem egyelően érintették az önkormányzatokat, azok hatása igen eltérő lehet. Kérdéssé vált, hogy a gépjárműadó forráskiegyenlítő mechanizmusa végleg kikerül-e a magyar rendszerből, vagy a járvány elmúltán visszakerül a forrás egy része a képződés helyére. A HIPA mértékének csökkentése vajon valós segítsége jelent-e a vállalkozások számára? Felmerül az a kérdés is, hogy esetlegesen egy kifejezetten a helyi vállalkozások számára nyújtandó támogatási rendszer, vagy a társasági adó reformja nem lett volna-e jobb kezelési forma? Mivel jelen esetben úgy tűnik, hogy az önkormányzatoktól kieső forrásokat igen egyenlőtlenül kezeli a támogatási rendszer.

Az önkormányzati forráskiesést kezelni kívánó támogatáselosztás „újfajta” módszere kapcsán a Magyar Önkormányzatok Szövetsége egyet nem értését fejezte ki.²³ Ők is felhívták a figyelmet arra, s fontosnak tartom kiemelni, hogy a forráselosztásban túlnyomórészt politikai szempontok jelentek meg, a HIPA megfelelése pedig a válság által sújtott vállalkozásoknak érdemi segítséget nem jelent. Ugyanakkor mindez a közfeladat-ellátásra hosszú távon veszélyt jelenthet, így például a tömegközlekedés, a közút és közterület-fenntartás, az óvodai-bölcsődei ellátás, vagy épp a kulturális, egészségügyi és szociális ellátások biztosítására, melyek esetében az önkormányzatok jellemzően saját forrásaikkal egészítették ki a központi támogatásokat. Ennek hatása pedig végső soron a közszolgáltatások fogyasztóin csapódik le, ha településként eltérő minőségben tudják igénybe venni a szolgáltatásokat, s így a

sokat vitatott hatékonyság-növekedés célja is veszélybe kerül.

Mint láthatjuk a helyi önkormányzatok utóbbi évtizedben szükre szabadott „köntöse” tovább zsugorodhat. A járvány nem csak a helyi vállalkozásokat, hanem a helyi feladatellátást és költségvetési gazdálkodást is ily módon befolyásolja, s kényszerpályára tereli az önkormányzatok egy részét. De az is látható, hogy e körülmények között is vannak nyertesei a forráselvonás és forráselosztás jelen mechanizmusának, mely az utóbbi évek azon gyakorlatát erősíti meg, hogy a központi feladatfinanszírozás mechanizmusát megtörik az egyedi és címzett, kevésbé átlátható mechanizmusok útján odaítélt települési támogatások.

BORDÁS PÉTER

egyetemi adjunktus, Debreceni Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar; tudományos munkatárs, MTA-DE Közzszolgáltatási Kutatócsoport; Debrecen (bordas.peter@law.unideb.hu)

Hivatkozások

BORDÁS Péter – BARTHA Ildikó – HORVÁTH M. Tamás: *Jobban teljesít. Centralizáció és minőség.* Politikatudományi Szemle, XXIX. évf., 2020/1. sz. 73-96.

KECSŐ Gábor: A helyi önkormányzatok gazdálkodásának egyes kérdései nemzetközi tekintésben, Új Magyar Közigazgatás, 6. évf. 2013/1. 11-12.

NÉMETH Ilona – HALKÓNÉ Berkó Katalin (szerk.): A helyi önkormányzatok adóztatási gyakorlata. Az Állami Számvevőszék elemzése, Budapest, 2021, 19-20. Ide külön ki kellene emelni az idézett forrásokat

PÉTERI Gábor: Helyi adózás: a szükséges rossz? KÖZJAVAK, I. évf., 2015/2. szám, 32-36. o., DOI 10.21867/KjK/2015.2.8.

SANDFORD, C. Thomas: *Economics of Public Finance*, 3rd editions, Pergamon Press, Oxford, 2011, 239.

Jegyzetek

1. Bordás Péter PhD, egyetemi adjunktus, Debreceni Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar; tudományos munkatárs MTA-DE Közzszolgáltatási Kutatócsoport

2. A tanulmány alapjául szolgáló kutatás az Új Nemzeti Kiválóság Program (UNKP-20-4-II) Posztdoktori Ösztöndíj támogatásával készült.

3. SANDFORD, C. Thomas: *Economics of Public Finance*, 3rd editions, Pergamon Press, Oxford, 2011, 239.

4. KECSŐ Gábor: A helyi önkormányzatok gazdálkodásának egyes kérdései nemzetközi tekintésben, Új Magyar Közigazgatás, 6. évf. 2013/1. 11-12.

5. Az 1993-2010 közötti időszak adatait vizsgálva, a saját bevételek esetében a helyi adók földrajzi elhelyezkedéstől és a település adottságaitól függően 30 és 59 % közötti nagyságot tettek ki. Forrás: MTA-DE Közzszolgáltatási Kutatócsoport Vécsei Pál által készített adatbázisa. Továbbá Vécsei Pál adatbázisának forrásai a Magyar Államkincstártól a VÁTI által évente, díjazás fejében átvett és üzemeltetett TEIR, mely településsorosan tartalmazza az önkormányzatok költségvetési mérlegadatait 1993 és 2010 között. Továbbiakban: MTA-DE Közzszolgáltatási Kutatócsoport adatbankja.

6. Magyar Államkincstár adatai szerint: Tájközzszolgáltatás a bevezetett helyi adók szabályairól: <https://hakka.allamkincstar.gov.hu/Letoltes.aspx>

7. PÉTERI Gábor: Helyi adózás: a szükséges rossz? KÖZJAVAK, I. évf., 2015/2. szám, 32-36. o., DOI 10.21867/KjK/2015.2.8.

8. MTA-DE Közzszolgáltatási Kutatócsoport adatbankja

9. Lásd ehhez: BORDÁS Péter – BARTHA Ildikó – HORVÁTH M. Tamás: *Jobban teljesít. Centralizáció és minőség.* Politikatudományi Szemle, XXIX. évf., 2020/1. sz. 73-96.

10. 2013. évi költségvetés, 2. sz. melléklet 1/c pont.

11. A számított bevétel számítása során az iparüzési adóalap a fővárosi és a kerületi önkormányzatok között a fővárosi önkormányzat és a kerületi önkormányzatok közötti forrásmegosztásról szóló 2006.

évi CXXXIII. törvény 2016. január 1-jén hatályos 3. §-a, illetve a költségvetési törvény melléklete szerint kerül megosztásra. Budapest Főváros lakosság számaként az egy főre jutó adóerő-képesség számításakor a fővárosi kerületek együttes lakosság számát kell figyelembe venni.

12. 2020. évi XC. törvény Magyarország 2021. évi központi költségvetéséről, II. 2.2.2.1.

13. Akkor, ha az intézmény nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházással nyilatkozott, legalább 100 milliárd forint teljes költségigényű, illetve a megye területének jelentős részére kiható gazdasági jelentőségű és munkahelyek tömeges elvesztésének elkerülését, új beruházás vagy bővítés megvalósítását szolgálja.

14. 135/2020. (IV. 17.) Korm. rendelet a veszélyhelyzettel összefüggésben a nemzetgazdaság stabilitásának érdekében szükséges intézkedésekről

15. LOVAS Dóra: Nem alaptörvény-ellenes a gödi különleges gazdasági övezet kijelölése. 2020, Közjavak blog. Elérhető: <https://kozjavak.hu/nem-alaptorveny-ellenes-godi-kulonleges-gazdasagi-ovezet-kijelolese> (letöltés dátuma: 2021. május 29.)

16. IV/839/2020. számú ügyben hozott AB döntés.

17. 140/2020. (IV. 21.) Korm. rendelet.

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

19. NÉMETH Ilona – HALKÓNÉ Berkó Katalin (szerk.): A helyi önkormányzatok adóztási gyakorlata. Az Állami Számvevőszék elemzése, Budapest, 2021, 19-20.

20. 2005/2020. (XII. 24.) Korm. határozat a Gazdaságvédelmi programok előirányzatból, a rendkívüli kormányzati intézkedésekre szolgáló tartalékból történő, valamint fejezetek közötti és fejezeten belüli előirányzat-átcsoportosításokról, kötelezettségvállalás engedélyezéséről, továbbá a 2021. évi központi költségvetés végrehajtása érdekében szükséges intézkedésekről és egyes kormányhatározatok módosításáról, 1. melléklet.

21. <https://magyarnemzet.hu/belfold/kosajlos-napirenden-van-az-onkormanyzatok-terheinek-csokkentese-9124796/> (letöltés dátuma: 2021. május 29.).

22. A Fővárosi Önkormányzat és a Budapesti Kereskedelmi és Iparkamara együttműködési elvei a COVID-19 járvány ideje alatt. Elérhető: https://budapest.hu/Lapok/2020/afovarosi-onkormanyzat-es-a-budapesti-kereskedelmi-es-iparkamara-egyuttmukodesi-elvei-a-covid-19-jarvany-ideje-alatt.aspx?fbclid=IwAR2k1SPRNYGnTihkwI9-xM-mQCihRCc4GsgGtDhXAQdshvb_muiCXDdJkG0 (letöltés dátuma: 2021. május 29.).

23. <https://merce.hu/2020/12/28/az-iparuzesi-ado-es-az-onkenyes-penzosztas-miatt-atlathato-kompenzacios-javaslatot-varnak-az-onkormanyzatok-a-kormanytol/> (letöltés dátuma: 2021. május 29.).

1. Melléklet A megyei jogú városok számára nyújtott egyedi támogatások

Támogatott megyei jogú városok	Támogatási összeg (millió forint)	Támogatási cél
Békéscsaba	1380	önkormányzati feladatok ellátása részben pénzeszközzátadással
Békéscsaba	603	kötelező önkormányzati feladat biztosítása érdekében pénzeszközzátadás
Debrecen	1380	önkormányzati feladatok ellátása érdekében pénzeszközzátadás, támogatásnyújtás
Eger	600	egri vár fejlesztése
Érd	212	kötelező önkormányzati feladat biztosítása érdekében pénzeszközzátadás
Győr	1380	önkormányzati feladatok ellátása érdekében támogatásnyújtás
Győr	148	kötelező önkormányzati feladat biztosítása érdekében pénzeszközzátadás
Kaposvár	1380	önkormányzati feladatok ellátása érdekében pénzeszközzátadás, támogatásnyújtás
Kaposvár	140	kötelező önkormányzati feladat biztosítása érdekében pénzeszközzátadás
Kecskemét	1380	önkormányzati feladatok ellátása részben támogatás nyújtásával
Miskolc	700	önkormányzati feladat ellátás érdekében támogatás nyújtás (Miskolctapolcai Fürdő üzemeltetése)
Nagykanizsa	820	önkormányzati feladatok ellátása részben támogatás nyújtásával
Nyíregyháza	1380	önkormányzati feladatok ellátása biztosítása részben támogatás nyújtásával
Nyíregyháza	252	kötelező önkormányzati feladat biztosítása érdekében pénzeszközzátadás
Salgótarján	400	városüzemeltetési és fejlesztési feladatok támogatása
Sopron	1380	önkormányzati feladatok ellátása, önkormányzati feladatok megvalósítása érdekében részben pénzeszközzátadás, részben támogatásnyújtás
Sopron	43	kötelező önkormányzati feladat biztosítása érdekében pénzeszközzátadás
Székesfehérvár	1380	önkormányzati feladatok ellátása, önkormányzati feladatok megvalósítása érdekében részben pénzeszközzátadás, részben támogatásnyújtás
Székesfehérvár	615	kötelező önkormányzati feladat biztosítása érdekében pénzeszközzátadás
Szekszárd	1 000	önkormányzati feladatok ellátása, önkormányzati feladatok megvalósítása érdekében részben pénzeszközzátadás, részben támogatásnyújtás
Szolnok	1380	ingatlanvásárlás, önkormányzati feladatok ellátása részben támogatás nyújtásával
Szolnok	2700	út- és járdafelújítás, parkoló-kialakítás, közmű rekonstrukció, hidfelújítás
Veszprém	1380	önkormányzati feladatok ellátása érdekében pénzeszközzátadás
Veszprém	140	kötelező önkormányzati feladat biztosítása érdekében pénzeszközzátadás
Zalaegerszeg	1380	önkormányzati feladatok ellátása, önkormányzati feladatok megvalósítása érdekében részben pénzeszközzátadás, részben támogatásnyújtás
Zalaegerszeg	229	kötelező önkormányzati feladat biztosítása érdekében pénzeszközzátadás
Összes megítélt forrás:	23782	

Forrás: a 2005/2020. (XII. 24.) Korm. határozat 1., 2., és 3. számú mellékletei alapján saját szerkesztés

Műhely

A hátrányos helyzetű Kisteleki járás társadalmi helyzetértékelése

Az 1980-as évek óta hazánk népessége csökkenésnek indult. A jövőre vonatkozó előrejelzések sem biztatóak, hiszen további jelentős népességcsökkenést valószínűsítenek. A népesség csökkenése leginkább a vidéket és a vidéki kistelepüléseket érinti, ahol a társadalomra ható legjelentősebb negatív tendenciák az előregedés az elvándorlás és a születésszámok csökkenése. A vizsgálat fókuszába a Kisteleki járás demográfiai jellemzőit helyeztük, mely során elemeztük a lakosság számának alakulását, a természetes szaporodást, a vándorlási egyenleget, a jövedelmi, vagyoni helyzetet, a mélyszegénységben élők és romák helyzetét a térségben, valamint az iskolázottsági és foglalkoztatottsági adatokat. A demográfiai mutatók segítségével, egy logisztikus egyenlettel számolva, megállapítottuk, hogy a Kisteleki járás lakossága 2051-re várhatóan 15 081 fő-re csökken, ami a 2019-es adatokhoz viszonyítva közel 15%-os csökkenést jelent. A képletet tovább finomítva a születési és a halálozási ráta különbsége helyett a tényleges szaporodási arányszámot helyettesítettük a képletbe, így kapott várható népességszám 15 986 fő lesz, ami közel 10%-os csökkenést jelent a 2019-es adatokhoz viszonyítva.

Bevezetés

A társadalmi és gazdasági jelenségek vizsgálati fókuszában általában egy adott problémakör vagy helyzetkép jelenlegi viszonyrendszereinek feltárása áll. Azonban a kialakult állapotok megértéséhez további olyan megalapozó vizsgálatok szükségesek, amelyek a múltbéli folyamatokat értékelik. A fennálló viszonyok okainak magyarázatában fontos szerepet kap a korábbi tendenciák vizsgálata. Ahhoz, hogy a jövőben várható folyamatokról releváns megállapításokat tegyünk, szükséges egy bizonyos időben és helyen jelentkező társadalmi vagy gazdasági problémák és hiányosságok feltárása, valamint az ezekkel összefüggő okok megértése. Ezáltal kialakítható egy körülhatárolt jövőkép, és meghatározhatók azok a stratégiai lépések, amelyek az ehhez vezető célok elérését szolgálják (Tagai, 2015).

Magyarország népességszáma az 1980-as évek eleje óta csökkenésnek indult, azóta csaknem egymillió fővel fogyott hazánk népessége. A jövőre vonatkozó számítások további jelentős csökkenést valószínűsítenek 2050-re, illetve 2060-ra. Az évszázad közepére 8 millió fő alá eshet Magyarország népessége (Földházi, 2015). A népességszám változása alapvetően függ a születések és halálozások számától (ezek együtt adják a természetes szaporodást, vagy fogyást), illetve az el- és odavándorlások egyenlegétől. Az utóbbi évtizedekben jelentősen csökkent Magyarországon a születések száma, aminél valamivel enyhébben mérséklődött a halálozási ráta. Ezeket a természetes népmozgalmi folyamatokat csak mérsékelni tudja az országos szintű migrációs tendenciákat általánosan jellemző bevándorlási többlet. A népességszám változását meghatározó tényezők számos gazdasági és társadalmi folyamatra és jelenségre vezethetők vissza (Kovács-Tagai, 2019). A népesedési folyamatok térbeli eloszlása egyenlőtlen, s a jövőben várhatóan je-

lentos területi különbségeket fog mutatni (Tagai, 2015). Az 1980-as évek óta a legnagyobb népességszám-visszaesés Budapesten történt (15%), elsősorban a szuburbanizációs folyamatok miatt, melyek elszívták a fővárosi népességet. A 2000-es éveket követően hasonló folyamatok álltak más városok népességvesztésének háttérében is. 2000 után a falvakat érintő népességsökkenés hasonló a városokéhoz, a mértéke azonban sokkal erőteljesebb (Kovács-Tagai, 2019). Mindezek alapján a kedvezőtlen demográfiai folyamatok elsősorban a vidéki térségeket érintik.

A tanulmányban a Kisteleki járás demográfiai jellemzőit vizsgáltuk Csongrád-Csanád megyéhez és az országos adatokhoz viszonyítva. A kutatás fókuszja a népességszám, a természetes szaporodás, a vándorlási egyenleg, és az öregezési mutató vizsgálata, a jövedelmi és vagyoni helyzet feltérképezése, továbbá a mélyszegénységben élők és a romák helyzetének elemzése a térségben, valamint a munkanélküliség és a foglalkoztatottság tanulmányozása. A vizsgálat a 2009-2018 közötti tízéves időszakra terjed ki. A vizsgálat adatait az Országos Területfejlesztési és Területrendezési Információs Rendszer (OTTIR) és a Központi Statisztikai Hivatal (KSH) adatbázisai szolgáltatották. A tanulmány második felében előrevetítettük a járás teljes népességszámának jövőbeni változását. A népességszám előrevetítése visszacsatolást jelent a jelenlegi folyamatok és állapotok értékelése felé is, hiszen jól szemlélteti, hogy milyen jövőbeli következményekkel járhat egy-egy jelen állapot előrevetítése.

Hátrányos helyzetű térségek

Az 1970-es évek elejétől napjainkig a vidék szerepe és megítélése jelentős változásokon ment keresztül. A vidék hagyományos szerepét a modern mezőgazdasági tömegtermelés, a szuburbanizáció jelensége, és a periferezálódás (előregedés, elnéptelenedés) alakította. A vidék egyes területei leértékelődtek, eltartó képessége csökkent, ami elősegítette a gazdasági és környezeti, illetve a társadalmi-szociális problémák markánsabbá válását.

A vidék kistelepüléseinek a társadalmára ható legjelentősebb negatív tendenciák az előregedés az elvándorlás és a születésszámok csök-

kenése (Bársony-Horeczki, 2018). Az itt maradó fiataloknak a változásokra való hajlandósága és a képzettségi szintje alacsony. A népesség egészségügyi állapota az előregedésből és az életmódból adódóan leromlott. Az ideköltözők motivációja főként az olcsó életlehetőség, mint pl. az olcsó ingatlanárak, rezsi és élelmezés. Ezek a családok eleve a szegény sorsú, s gyakorta az etnikai megkülönböztetés elől is a kisebb ellenállású falvakba kényszerülő roma családok. A jellemzően gyorsabb reprodukció következtében ez a társadalmi csoport halmozottan termeli újra a szegénységet. A képzett, illetve magasabb mobilitással rendelkező fiatalok számára ezekből a térségekből csak kifelé vezet az út, míg a szegények számára csak a bevezető út létezik. Ezen tényezők hatására létrejön a szegénység térbeli koncentrációja, ami sokszor etnikai koncentrációként is jelentkezik. A demográfiai folyamatok alakulása az összes többi környezeti elemre hatással van. A képzett munkaerő hiánya rontja a vállalkozások versenyképességét, ezért nincs térségi jövedelem, s alacsony az abszorpciós képesség. A képzettség hiánya – a környezettudatos szemlélet hiányában – tovább növeli az elszigeteltséget, továbbá a környezet-szennyezés és természetvédelem sérülésének, valamint a szükséges környezeti rehabilitációk elmaradásának a veszélyét (G. Fekete, 2006)

A gazdasági fejlődést az Országgyűlés részére készült J/3919. számú kormányjelentés (VÁTI, 2001) szerint alapvetően a következő tényezők határozzák meg: (1) a földrajzi elhelyezkedésből adódó előnyök; (2) a külföldi tőke aránya az adott térség gazdaságában, ami elősegíti a termelési-technológiai váltást, valamint munkahelyeket teremt; (3) a vállalkozási aktivitás mértéke, ami hatással van a foglalkoztatásra, valamint elősegíti a további gazdasági tevékenységet; továbbá (4) a humán tőke, a képzettség, és az innovációs képesség.

A járások területi fejlettség alapján történő besorolása

Magyarországon 2013-ban bevezették a járási rendszert, amely sok változást hozott. A járási rendszer bevezetésével változtak a feladatellátások, hatókörök és a támogatások is (Káposzt-Gubacsi, 2018). A 290/2014. (XI. 26.) Korm. ren-

delet alapján a járásokat területi fejlettség szerint sorolják be négy mutatócsoport alapján: társadalmi és demográfiai, lakás és életkörülmények, helyi gazdaság és munkaerő-piaci, valamint infrastruktúra és környezeti mutatók. A rendelet alkalmazásában beszélhetünk fejlesztendő járásokról, amelyek jelentik azok a legalacsonyabb komplex mutatóval rendelkező járásokat, amelyekben az ország kumulált lakónépességének 15%-a él. A következő kategória a kedvezményezett járások, amelyeknek komplex mutatója kisebb, mint az összes járás komplex mutatójának átlaga. A kedvezményezett járásokon belül azokat a legalacsonyabb komplex mutatóval rendelkező járásokat, amelyekben az ország kumulált lakónépességének 10%-a él komplex programmal fejlesztendő járásoknak nevezzük. A komplex mutató alapján a járásokat sorrendbe állítják. A komplex mutató egy összetett mutatószám, melyet társadalmi és demográfiai, lakás és életkörülmények, helyi gazdaság és munkaerő-piaci, valamint infrastruktúra és környezeti mutatókból képeztek.

A Kisteleki járás bemutatása

A Kisteleki járás, a Dél-alföldi régióban, Csongrád-Csanád megye észak-nyugati részén, Szegedtől és a déli határtól 20 km távolságra helyezkedik el. Hat település alkotja: Baks, Balástya, Csengele, Kistelek, Ópusztaszer, Pusztaszer. A járásban az egyetlen város Kistelek, amely a járás központja is. A járás terület 410 km². A 290/2014. (XI. 26.) Korm. rendelet alapján kedvezményezett és fejlesztendő járás. A 105/2015. (IV. 23.) Korm. rendelet alapján a hatból három település tartozik a társadalmi, gazdasági és infrastrukturális szempontból kedvezményezett települések közé (TEIR, 2020). A 174 járás közül a Kisteleki járás a 41. legszegényebb járása hazánkban.

A járás közlekedés-földrajzi adottságai igen kedvezőek, hiszen itt megy keresztül a Budapest-Szeged vasútvonal és az M5 autópálya is. A térség éghajlata mérsékelt övi, de rendszeresen a szélsőséges időjárási helyzetek, mint például nyáron a hosszan tartó 35°C feletti napi maximumhőmérséklet és a hosszan elhúzódó aszály. Az évi csapadékmennyiség jellemzően 500-600 mm körül alakul. A Kisteleki Járás legfontosabb

gazdasági ága a mezőgazdaság, hiszen adottságai - a természeti és társadalmi, gazdasági erőforrások - elsősorban a mezőgazdaságnak kedveznek. Hagyományosan a szántóföldi művelés és a zöldség- gyümölcsstermelés dominál a térségben. A mezőgazdaság járási összességében a földterület 75%-át hasznosítja (Járási Esélyegyenlőségi Program, 2015).

A Kisteleki járás demográfiai jellemzői

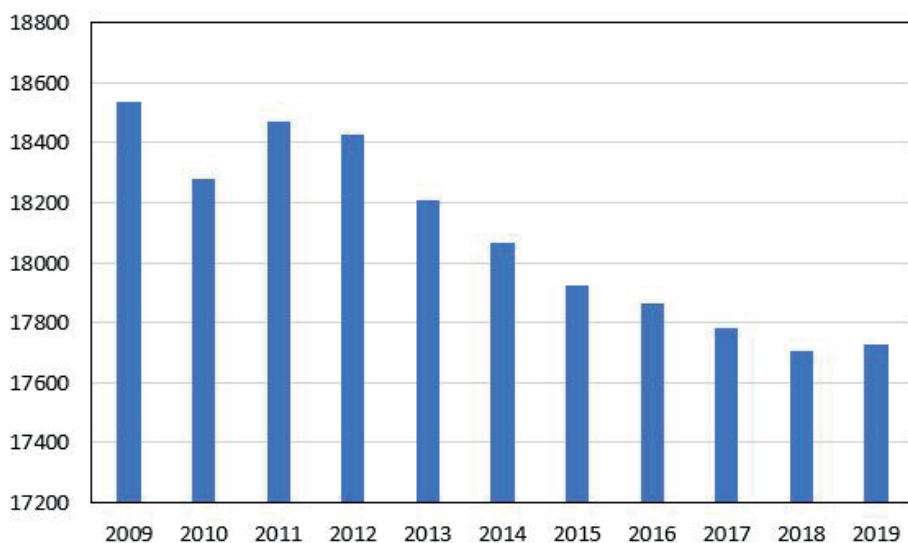
A Kisteleki járás demográfiai tényezői közül megvizsgáltuk a járás lakosságának, a természetes szaporodás, a vándorlási egyenleg, és az öregedési mutató alakulását. Górcső alá vettük a járás jövedelmi és vagyoni helyzetét, valamint a mélyszegénységben élők és romák helyzetét is. Az elemzés kiterjedt a járás iskolázottságának jellemzése és a foglalkoztatás alakulására is. A vizsgált időszak az elmúlt tíz év, vagyis 2009-től 2019-ig.

A járás lakosságának alakulása

A KSH adatközlése alapján a 2019-ben a lakónépesség 17728 fő volt, ebből a lakosok 41%-a élt Kisteleken, míg a fennmaradó 59% pedig a környező településeken (népesség.com, 2020). 2001-ben a népességének még csak 38,7%-a élt a járás egyetlen városában, vagyis nőtt a városban élők aránya, az elmúlt 20 évben. A Kisteleki járás lakónépessége folyamatosan csökkent az elmúlt 10 évben (1. ábra). 2019-ben közel 4,4%-kal csökkent a népesség száma 2009-hez képest, míg az országos adatokat tekintve a vizsgált időszakban közel 2,6%-os volt a népességcsökkenés. A Kisteleki járás népesség csökkenésének aránya meghaladja az országos átlagot. Ezekkel a népességi adatokkal Csongrád-Csanád megye hét járása közül a legkisebb a Kisteleki.

Természetes szaporodás

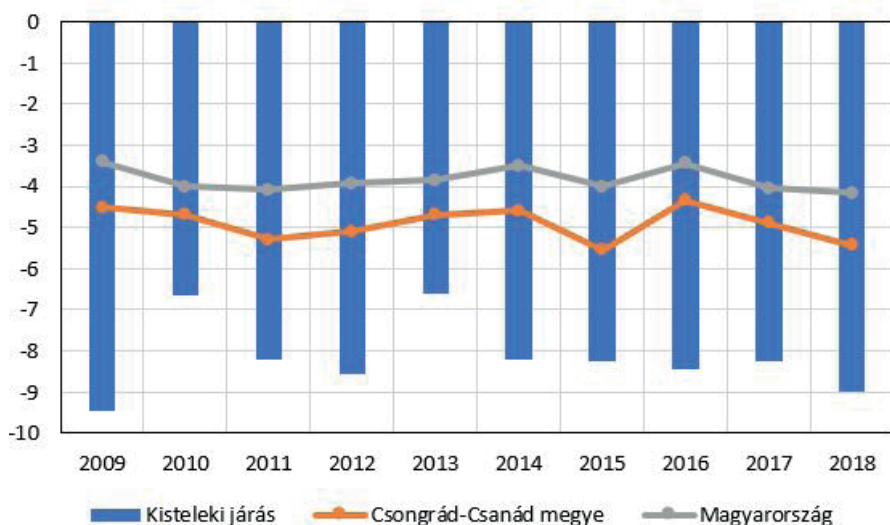
Magyarország természetes szaporodása 2009 és 2018 között negatív előjelű. Ugyan ez mondható el a Kisteleki járás tekintetében is, a halálozások száma évről évre meghaladja a születések számát (2. ábra). A mutató a Kisteleki járásban kedvezőtlenebb, mint Csongrád-Csanád megyében és országosan.



1. ábra

A Kisteleki járás lakónépessége (fő)

(Forrás: TEIR (2021) adatok alapján saját szerkesztés)



2. ábra

A Kisteleki járás természetes szaporodása (%)

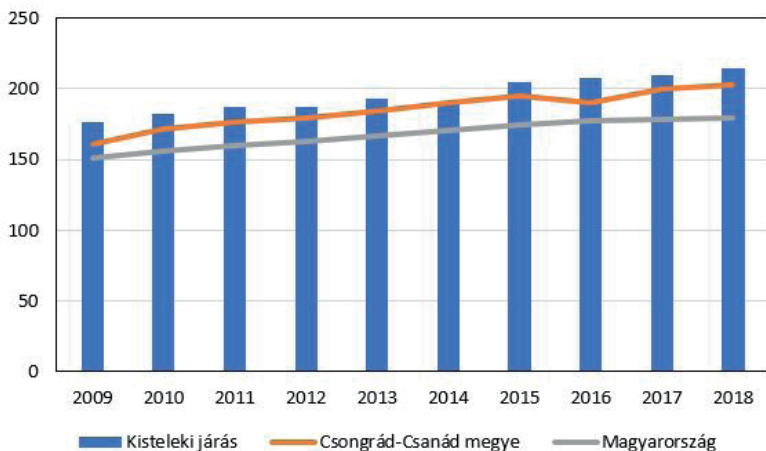
Az élve születések és a halálozások különbsége ezer lakosra vetítve

(Forrás: TEIR (2021) adatok alapján saját szerkesztés)

Öregedési mutató

A magyar társadalom korösszetétele az elmúlt húsz évben megváltozott, hiszen csökkent a születések száma, így egyre kevesebb a fiatalok, míg az életkörülmények kedvezőbbé válása miatt

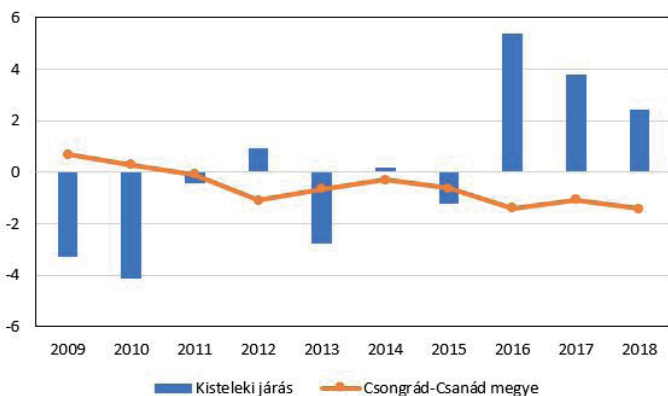
nőtt a várható élettartam (Járási Esélyegyenlőségi Program, 2015). Az országos adatokat tekintve a kistérség lakónépessége is előregedő tendenciát mutat (3. ábra). A Kisteleki járás öregedési mutatója 2009 és 2018 között meghaladja a Csongrád-Csanád megyei és a hazai öregedési mutatót is.



3. ábra

Öregedési mutató, 2009-2018

Az állandó népességből a 100 fő 0-14 évesre jutó 60-x évesek száma
(Forrás: TEIR (2020) alapján saját szerkesztés)



4. ábra

Vándorlási egyenleg (%)

Vándorlási különbözet az adott közigazgatási egységbe állandó vagy ideiglenes jelleggel bejelentkezők és az onnan másik közigazgatási egységbe állandó vagy ideiglenes jelleggel bejelentkezők számának különbsége ezer lakosra vetítve.

(Forrás: TEIR (2021) adatok alapján saját szerkesztés)

Vándorlási egyenleg

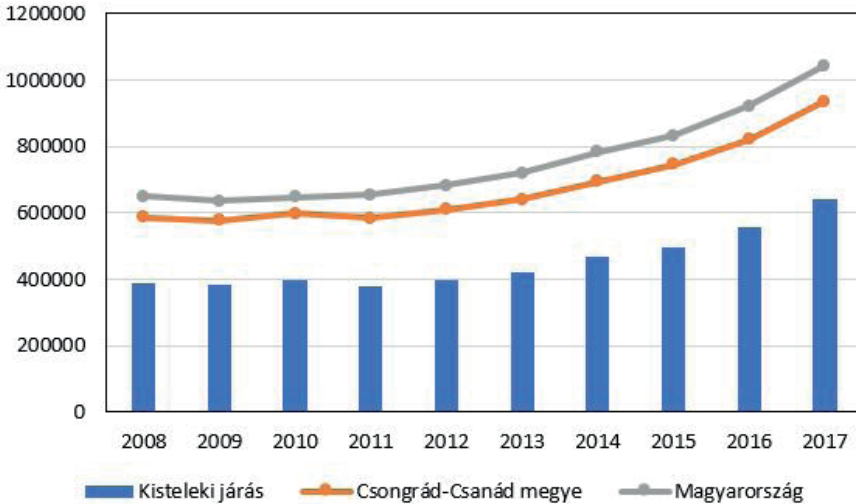
A vándorlási egyenleg egy adott térségben az odavándorlások és az elvándorlások számának a különbözete ezer lakosra vetítve. A Kisteleki járás vándorlási egyenlege 2009-től 2015-ig negatív volt, 2012 és 2014 kivételével, míg 2016-tól a járás vándorlási egyenlege pozitív (4. ábra). Ezzel szemben Csongrád-Csanád megye vándorlási egyenlege kedvezőtlenebb képet mutat 2016-tól. A Kisteleki járás hat településéből Kistelek vándorlási egyenlege pozitív 2016 és 2018 között. 2018-ban Balástya és Csengele vándorlási egyenlege negatív, Csengelén kiemelkedően magas -36,46 ezrelék a vándorlás egyenleg.

Jövedelmi és vagyoni helyzet

A Kisteleki járásban az 1990-es évektől kezdődően a gazdasági szerkezetváltásnak alapvetően két következménye lett. A foglalkoztatás szempontjából egyrészt megnőtt a munkanélküliek száma, másrészt fokozódott a vállalkozási

aktivitás. A korábban mezőgazdaságban és vállalatoknál dolgozók döntően a kereskedelem, a szolgáltatóiparban és a feldolgozóiparban helyezkednek el (Kistérségi Tükör Kisteleki térség, 2009). Azonban járás lakosságának jelentős része él mezőgazdaságból. A térségben gyümölcs és zöldségtermelés, szántóföldi művelés és az erdőtelepítés szerepe domináns. A térség természeti adottságai, társadalmi és gazdasági erőforrásai is a mezőgazdasági tevékenység dominanciáját segítik elő (Járási Esélyegyenlőségi Program, 2015). A Kisteleki járásban az egy lakosra jutó összes nettó jövedelem messze elmarad a Csongrád-Csanád megyei adatoktól, illetve az országos adatoktól is (5. ábra).

A Kisteleki járás vándorlási viszonyaiban 2016-ban tendencia váltás történt, hiszen a vándorlási egyenleg pozitív irányba mozdult el. Az egy lakosra jutó összes nettó jövedelem azonban nem nőtt kimagaslóan 2016-tól, amiből következtethetünk arra, hogy alacsonyabb jövedelemmel rendelkező családok érkeztek a járásba az olcsóbb megélhetés reményében.



5. ábra

Egy lakosra jutó összes nettó jövedelem (Ft), 2008-2017.

Az SZJA alapot képező nettó jövedelem egy állandó lakosra vetített összege
(Forrás: TEIR (2021) alapján saját szerkesztés)

A mélyszegénységben élők és a romák helyzete

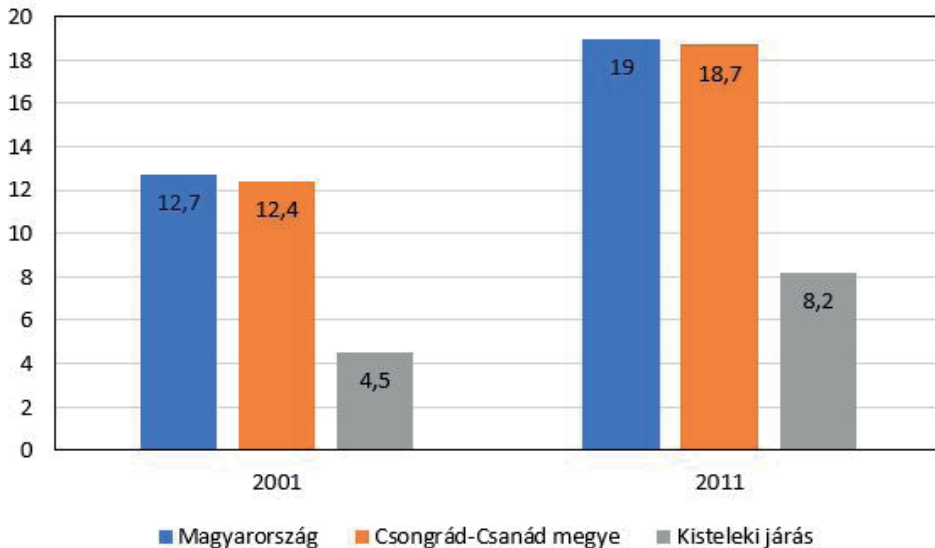
A 2011-es Népszámlálás adatait tekintve Csongrád-Csanád megyében a Szegedi járásban lakott saját bevallás szerint a legtöbb roma, míg a legnagyobb arányban a Kisteleki járásban éltek. A Kisteleki járásban szegregált településrész Bakson található. A megközelítőleg 2000 fős lakosú Baks községben a 430 fős Mária telepi szegregátumban többségében roma etnikai kisebbség él (Hős, 2015). A település más részein is élnek romák, akik hozzávetőlegesen a népesség egynegyedét teszik ki (Polyák, 2014). Azonban fontos megemlíteni, hogy a vizsgált járásban a cigány kisebbség lakosság számára vonatkozó becslések pontossága kérdéses.

A szegénység, leszakadás és a társadalomból való kisodródás nem csak hazánk vagy Európa sajátossága, hanem a világ jelentős részének hangsúlyos társadalmi problémájává vált (Ferge, 2000; Szoboszlai, 2004). Tartós kirekesztettséghez vezet a hátrányos helyzetek összeadódása,

mint a szegénység, rossz egészség, alacsony életszínvonal, korlátozott mobilitás, tartós munkanélküliség. Mindezek viszont a társadalom perifériájára történő kiszorulást eredményezhetik (Szoboszlai, 2004).

A Bakson található Mária telep infrastruktúráját vizsgálva elmondható, hogy kedvezőtlenebb a helyzet. Alacsonyabb a lakások komfortfokozata, az infrastruktúra tekintetében pedig elmaradottság leginkább a szilárd burkolatú utak hiányában jelentkezik. A tömegközlekedés is korlátozottabb, mint a település többi részén. A telepen élők 60,5 %-a nem rendelkezik rendszeres jövedelemmel, közel 50%-a pedig általános iskolai végzettséggel rendelkezik, vagy azzal sem (Járási Esélyegyenlőségi Program, 2015).

A 2011-es Népszámlálás során magukat cigány (románi, beás) etnikai kisebbséghez tartozónak vallók aránya a Kisteleki járásban több mint 2,5 %. Ez az adat jóval meghaladja a Csongrád-Csanád megyei adatokat, de az országos átlag alatt marad.



6. ábra

Felsőfokú végzettségű 25 éves és idősebb népesség aránya (%)
(Forrás: TEIR (2021) alapján saját szerkesztés)

Iskolázottság

A 2011-es Népszámlásás adatai alapján Csongrád-Csanád megyében a lakosság iskolázottsága járásonként, és azon belül településenként is széles skálán mozog. A Szegedi járás lakói a legképzettebbek, míg a Kisteleki járásban a megfelelő korú népességben belül mind az érettségivel, mind a diplomával rendelkezők a legkevesebben vannak. A felsőfokú végzettségük aránya a 25 éves és idősebb népesség esetében a Kisteleki járásban 2011-ben 2001-hez képest nőtt, de még mindig jóval elmarad a Csongrád-Csanád megyei és az országos átlagoktól (6. ábra).

Foglalkoztatottsági adatok

A munkanélküliségi ráta a regisztrált munkanélküliek számát mutatja száz 15 és 64 év közötti állandó lakosra. A járás munkanélküliségi mutatói az országos és Csongrád-Csanád megyei átlag fölöttiek 2009-től 2016-ig. 2017-ben és 2018-ban az országos átlag alá esik a Kisteleki járás mun-

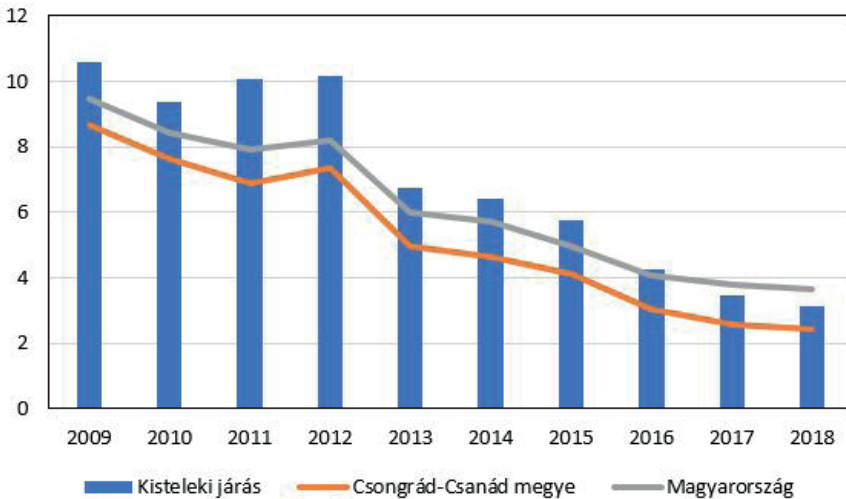
kanélküliségi rátája, azonban a Csongrád-Csanád megyei átlagot továbbra is meghaladja (7. ábra).

Összességében elmondható, hogy a munkanélküliségi ráta a Kisteleki járásban kedvezőtlen képet mutat a vizsgált időszakban. Azonban azt is megállapítom, hogy 2009-től folyamatosan csökkent a regisztrált munkanélküliek száma száz 15-től 64 éves korig az állandó lakosokra vetítve.

Lakásviszonyok a Kisteleki járásban

2019-ben 8 795 db volt az összes lakás a Kisteleki járásban. 100 lakásra jutó népességszám pedig 201 fő. Az országos adatokat tekintve 2019-ben 219 fő jutott 100 lakásra, Csongrád-Csanád megyében pedig 204 fő (KSH, 2021b). Az új építésű lakások aránya 2015 év kivételével messze elmarad a Csongrád-Csanád megyei és az országos átlagtól (8. ábra).

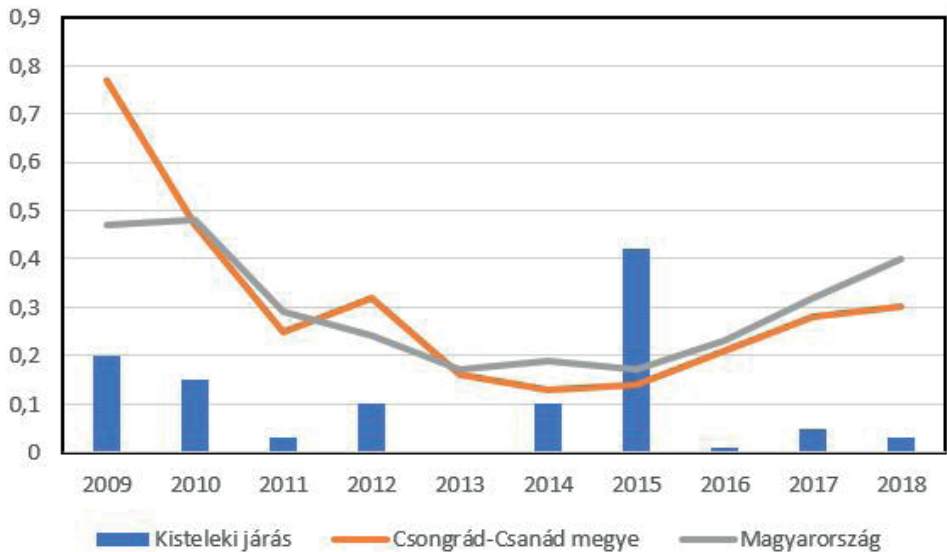
A Kisteleki járásban a lakásviszonyok sem mutatnak kedvező képet, hiszen az elmúlt években az építési kedv igen alacsony volt. A közmű-



7. ábra

Munkanélküliségi ráta (%).

A regisztrált munkanélküliek száma száz fő 15-64 éves állandó lakosra
(Forrás: TEIR (2021) alapján saját szerkesztés)



8. ábra:

Új építésű lakások aránya (%)

A tárgyévben épített lakások aránya az év végi lakásállományon belül.

(Forrás: TEIR (2021) alapján saját szerkesztés)

vesítés kapcsán elmondható, hogy 2018-ban a vizsgált járásban a közüzemű ivóvízvezeték-hálózatba bekapcsolt lakások aránya 69 % volt, ami jóval elmarad a Csongrád-Csanád megyei átlagtól (92,8 %) és az országos átlagtól is (95,3 %). A közcsatornahálózatba bekapcsolt lakások aránya 2014-től folyamatosan növekedett, azonban szintén elmarad a Csongrád-Csanád megyei átlagtól (81,4 %) és az országos átlagtól is (82 %). A

közcsatornahálózatba bekapcsolt lakások aránya a vezetékes ivóvízhálózatba bekapcsolt lakások százalékában 67,8 %-ot mutatott 2018-ban, ami már közelít a Csongrád-Csanád megyei (87,8 %) és az országos átlaghoz is (86 %).

A háztartási gázfogyasztók száma száz lakosra vetítve 2018-ban a Kisteleki járásban 57,9 fő volt, míg Csongrád-Csanád megyében 80,9 fő és az országos adatokat tekintve 73,1 fő.

1. táblázat: A felsorolt szolgáltatásokkal rendelkező háztartások aránya (2018)

Szolgáltatás megnevezése	Arányok (%)
Közüzemű ivóvízvezeték-hálózatba bekapcsolt lakások aránya (%)	69,0
Közcsatornahálózatba bekapcsolt lakások aránya (%)	46,8
Közműülő (%) (Közcsatornahálózatba bekapcsolt lakások aránya a vezetékes ivóvízhálózatba bekapcsolt lakások százalékában)	67,8

(Forrás: TEIR (2021) alapján saját szerkesztés)

Kutatásmódszertan

A népelemszám előrevetítése

Jelölje $P(t)$ a Kisteleki járás lakosságát egy t időpontban. Biológiai modelleknél az esetszámot valós függvénynek tekintjük. Feltételezzük, hogy a lakosságban (populációban) az egységnyi idő alatt született és meghalt egyedek száma arányos a populáció egyedszámával. Jelölje r_{sz} és r_h ezeket az arányossági tényezőket, azaz az ún. születési, illetve halálozási rátát, s legyen $r = r_{sz} - r_h$. Ekkor a

$$P' = rP, \quad P(0) = P_0 \quad (1)$$

egyenlet írja le a populáció egyedszámának megváltozását. Ennek megoldása $P(t) = P_0 e^{rt}$, ahol $P(t) \rightarrow \infty$, ha $t \rightarrow \infty$, feltéve, hogy a születési ráta nagyobb, mint a halálozási ráta, azaz $r > 0$; illetve $P(t) \rightarrow 0$, ha $t \rightarrow \infty$, feltéve, hogy $r < 0$. Az (1) differenciál egyenletet Malthus alkalmazta először populációs modellekben 1798-ban (Malthus 1798).

Tegyük fel most, hogy folyamatos emigráció történik a populációból, és az emigráció sebessége konstans, melynek értéke legyen a . Ekkor a modellünk a

$$P' = rP - a, \quad P(0) = P_0 \quad (2)$$

inhomogén lineáris differenciálegyenlettel írható le, melynek megoldása

$$P(t) = \left(P_0 - \frac{a}{r}\right) e^{rt} + \frac{a}{r} \quad (3)$$

Itt kihalhat a populáció $r > 0$ esetében is, ha az emigráció kellően nagy, azaz ha $a > P_0 \cdot r$. Ha viszont $a = P_0 \cdot r$, akkor a populáció egyedszáma konstans marad.

A gyakorlatban exponenciális növekedést hosszabb időintervallumon nem figyelhetünk meg, hiszen a környezetben rendelkezésre álló táplálékmenyiség nem alkalmas bármilyen nagy populáció eltartására. Az (1) egyenletnél realisztikusabb modellt kapunk, ha azt tesszük fel, hogy az egyedek születésének sebessége arányos a populáció számával (mindig a populáció adott százaléka szaporodik), de a halálozás sebessége a populáció egyedszámának a négyzetével arányos. Ez utóbbi feltevés azzal indokolható, hogy

minden egyed "harcban áll" a túlélésért a többi egyeddel, és a harcok száma $P(P-1) \approx P^2$ elég nagy P esetén. Ekkor a Malthus modell (Malthus 1798; 1827; 1902) helyett a

$$P' = rP - sP^2, \quad (4)$$

ún. logisztikus differenciálegyenlet írja le a populáció megváltozását (Verhulst, 1838). Vezessük be a $K = r/s$ konstans, ahol K a környezet eltartóképessége. Ekkor az egyenletet a

$$P' = rP\left(1 - \frac{P}{K}\right) \quad (5)$$

alakban is feírhatjuk. Ez egy szétválasztható típusú differenciálegyenlet, melyet átrendezve a következőt kapjuk:

$$\int \frac{dP}{P\left(1 - \frac{P}{K}\right)} = \int r dt$$

A baloldali integrált parciális törtre bontással számíthatunk ki:

$$\int \frac{dP}{P\left(1 - \frac{P}{K}\right)} = \int \left(\frac{1}{P} + \frac{1}{K} \frac{1}{1 - \frac{P}{K}}\right) dP = \ln|P| - \ln\left|1 - \frac{P}{K}\right| = \ln\left|\frac{P}{1 - \frac{P}{K}}\right|$$

Innen:

$$\ln\left|\frac{P}{1 - \frac{P}{K}}\right| = rt + C$$

$$\frac{P}{1 - \frac{P}{K}} = be^{rt},$$

ahol $b = \pm e^C$. Ebből a $P(0) = P_0$ kezdeti feltételt használva

$$b = \frac{P_0}{1 - \frac{P_0}{K}}.$$

b -t visszahelyettesítve az előző képletbe, a következő formulát kapjuk, melyet alkalmazhatunk a lakosságszám tetszőleges évre előre történő meghatározására:

$$P(t) = \frac{P_0 K}{P_0 + (K - P_0)e^{-rt}}$$

ahol P_0 = a kiindulási népesség; K = a környezet eltarthatósága (vagyis az a népességszám, amelyet a környezet még el tud tartani); r = a születési és a halálozási ráta különbsége; valamint t = az előrevetített évek száma, amikor meg kívánjuk határozni a jövőbeni népesség lélekszámát.

A fenti formulából látható, hogy $P(t) \rightarrow K$, ha $t \rightarrow \infty$, továbbá, ha $0 < P_0 < K$, akkor $0 < P(t) < K$ teljesül minden $t > 0$ -ra.

Ha a fenti formulába behelyettesítünk, akkor tehát a kiindulási paraméterek figyelembevételével a népesség időben előrevetített jövőbeni lélekszámát meghatározhatjuk (Brauer et al. 2010).

Reprodukción

A népesség számának alakulását az élve születések és a halálozások, valamint a bevándorlások és kivándorlások számának alakulása határozza meg. Ennek megfelelően a reprodukció mindezen tényezők figyelembevételével határozható meg (Kapitány, 2015).

$$R = \frac{B - D + I - E}{P} = b - d - i - e$$

R = a tényleges szaporodás arányszáma

B = élve születések száma

D = halálozások száma

I = bevándoroltak száma

E = a kivándoroltak száma

P = a népesség száma

b = nyers születési arányszám

d = nyers halálozási arányszám

i = bevándorlási arányszám

e = kivándorlási arányszám (Polónyi, 2002).

Eredmények

A továbbiakban elvégeztük a Kisteleki járás teljes népességszámának jövőbeni előrevetítését 2051-re, illetve kiszámoltuk a tényleges szaporodási arányszámot, mely a természetes szaporodás adatát az odavándorlók, illetve elvándorlók egyenlegével egészíti ki. A kapott eredményt visszahelyettesítettük az eredeti képletbe,

így egy pontosabb népesség előre számítását tudunk elvégezni a Kisteleki járásra vonatkozóan.

A Kisteleki járás teljes népességszámának jövőbeni előrevetítése

A továbbiakban a Kisteleki járás jövőbeni népességszámának egy becslésére is sor került:

Az aktuális járási adatokból kiindulva határozzuk meg, hogy mekkora lakosságszám várható a Kisteleki járásban 2051-re:

$P_0 = 17704$ fő [2019. évi adat (Magyarország, 2019: Központi Statisztikai Hivatal, 2020)];

$K_{\text{Magyarország}} = 30\,000\,000$ fő (feltesszük, hogy Magyarország területe legfeljebb ennyi ember zavartalan megélhetését tudja biztosítani);

$K_{\text{Kisteleki járás}} = 132\,280$ fő (feltesszük, hogy a Kisteleki járás területe legfeljebb ennyi ember zavartalan megélhetését tudja biztosítani) (ez utóbbi paraméter kiszámítása területarányosan történt)

$r_{sz} = 0,0085$ [2019. évi adat (Központi Statisztikai Hivatal, 2021)];

$r_i = 0,0146$ [2019. évi adat (Központi Statisztikai Hivatal, 2021)];

$r = -0,0061$ (számított) $r = r_{sz} - r_i$

$t = 30$ (ez tetszőleges, de most épp 30 évre előre, azaz 2051-re szeretnénk meghatározni Magyarország népességét);

Írjuk fel ismét a népességszám előrevetítése c. fejezetben levezetett gyakorlati formulát,

$$P(t) = \frac{P_0 K}{P_0 + (K - P_0)e^{-rt}}$$

majd helyettesítsük be a formula változóinak fenti értékeit.

A $P(t)$ fenti formulájába behelyettesítve azt kapjuk, hogy 15 081 fő lesz a Kisteleki járás lakosságának várható lélekszáma 2051-re a fent említett kiindulási feltételek mellett. A nagyfokú bizonytalanságot az okozza, hogy egyrészt az r reprodukciós ráta pl. az időközben hozott családpolitikai intézkedéseknek köszönhetően, vagy a megváltozott trendek következtében a jövőben, az előrevetített időpontig folyamatosan és jelentős mértékben változhat. Továbbá a számítások során figyelembe kell venni a cigány lakosság paramétereit is, hiszen ma Magyarországon a teljes termékenységi arányszám 1,5, míg a cigány

nők esetében ez az arány eléri a 3-at (Magyarország, 2019; Központi Statisztikai Hivatal, 2020). A Kisteleki járásban a 2011. évi népszámlálás adatait figyelembe véve a népesség több mint 2,5%-a cigány (magyarországi cigány, beás, Gábor cigány, szintó) etnikai kisebbséghez tartozik. Ez az adat jóval meghaladja a Csongrád-Csanád megyei adatokat, de az országos átlag alatt marad. A K -ra, mint a környezet eltartóképességére egzakt érték nem áll rendelkezésre, vagyis azt a lakosságszám jövőbeni előrevetítésénél minden szerző, mint becslült értéket ad meg.

Reprodukción

Mivel a népességszám alakulását egy meghatározott területen a természetes szaporodáson kívül a vándorlások is befolyásolják, a népesség tényleges szaporodását úgy kapjuk meg, ha a természetes szaporodás adatát az odavándorlók, illetve elvándorlók egyenlegével egészítjük ki. A tényleges szaporodás tehát a természetes szaporodás/fogyás és a vándorlások egyenlegének az összege.

$$R = \frac{B - D + I - E}{P} = b - d - i - e$$

ahol

$B = 151$ fő [2019. évi adat (Központi Statisztikai Hivatal, 2020)];

$D = 258$ fő [2019. évi adat (Központi Statisztikai Hivatal, 2020)];

$I = 1018$ fő [2019. évi adat (Központi Statisztikai Hivatal, 2020)];

$E = 980$ fő [2019. évi adat (Központi Statisztikai Hivatal, 2020)];

$P = 17728$ fő [2019. évi adat (Központi Statisztikai Hivatal, 2020)];

A fenti R formulába helyettesítve azt kapjuk, hogy a tényleges szaporodási arányszám a Kisteleki járásban $-0,0039$. Az arányszám azt mutatja, hogy a Kisteleki járásban a népességfogyás következett be.

Az előző képletet tovább finomítva a születési és a halálozási ráta különbsége helyett a tényleges szaporodási arányszámot helyettesítettem be a képletbe.

$$P(t) = \frac{P_0 K}{P_0 + (K - P_0)e^{-Rt}}$$

ahol

$P_0 = 17704$ fő [2019. évi adat (Magyarország, 2019; Központi Statisztikai Hivatal, 2020)];

$K = 132206$ fő (feltesszük, hogy a Kisteleki járás területe legfeljebb ennyi ember zavartalan megélhetését tudja biztosítani)

$R = -0,0039$ (számított)

$t = 30$ (ez tetszőleges, de most épp 30 évre előre, azaz 2051-re szeretnénk meghatározni Magyarország népességét);

A fenti P_0 formulába helyettesítve várhatóan $15\,986$ fő lesz a Kisteleki járás népessége 2051-re, ami a korábban számított adathoz képest kedvezőbb képet mutat.

Összefoglalás

A kutatás célja a Kisteleki járás társadalmi jellemzőinek részletes megismerése volt, hiszen a társadalmi összetétel által közelebb lehet jutni a járás múltjának és jelenének helyzetértékeléshez, ami pedig segít a jövőbeni intézkedések megalkotásához. A dolgozat során bemutatott társadalmi mutatók természetesen nem írják le a járás társadalmi potenciáljának egészét. Ugyanakkor a vizsgált népességstatisztikai mutatók rámutatnak arra, hogy a Kisteleki járás népesedési problémákkal küzd. Az egyik probléma, hogy mind a természetes szaporodás mind pedig a vándorlási egyenleg negatív képet mutat, bár 2016-tól a vándorlási egyenleg pozitív irányba lendült át. A bevándorlás azonban történhet az olcsóbb életlehetőség reményében is, ami tovább erősíti a szegénységet a járás területén. A Kisteleki járás teljes népességszámának jövőbeni előrevetítésével megállapíthatjuk, hogy 2051-re tovább csökken a népesség. A tényleges szaporodási arányszám a Kisteleki járásban $-0,0039$, ami kedvezőtlen a népességszám jövőjét illetően.

KOVÁCS HELGA
– **MAKRA LÁSZLÓ**
– **KOMAREK LEVENTE**

Abstract:

Since the 1980's the population of Hungary has started to decline. Forecasts for the future are discouraging, as further significant decline in the population is likely to come about. Population decline mainly affects the countryside and small rural settlements, where the most remarkable negative trends that affect society are aging, emigration and declining birth rates. The focus of the study was on the demographic characteristics of the Kistelek district. We analysed population trends, natural reproduction, migration balance, income and wealth situation, the state of the Romany people and those who live in deep poverty in the district, as well as education and employment data. With the help of demographic indicators, using a logistic equation, we found that the population of the Kistelek district is expected to decrease to 15 081 people by the year 2051. By further refining the formula, instead of the odds between the birth and death rates, we replaced the actual reproduction rate into the formula so that the expected population obtained will be 15 986 people

Keywords: population, demography, employment, income, Kistelek district

Irodalomjegyzék

Bársony, S., Horeczki R., 2018: Lehet-e egy hátrányos helyzetű település sikeres? Tudományos Közlés. Falu, város, régió. Fókuszban a falu, tanya, vidék. pp.73-79. http://www.regscience.hu:8080/jspui/bitstream/11155/2082/1/barsony_lehet_2019.pdf

Brauer, F., Castillo-Chavez, C., 2012: *Mathematical Models in Population Biology and Epidemiology. Texts in Applied Mathematics*, 508 p. 2nd Edition, Springer, New York, Dordrecht, Heidelberg, London, doi: 10.1007/978-1-4614-1686-9; ISBN: 978-1-4614-1685-2; ww.springer.com/series/1214

Ferge, Zs., 2000: A társadalom pereme és az emberi méltóság. *Esély*, 1, 42-48.

Földházi, E., 2015: Structure and future of Hungary's population. In: Monostori, J., Óri, P., Spéder, Zs. (eds.): *Demographic Portrait of Hun-*

gary 2015. Chapter 12, HDRI, Budapest, 211-224.

G. Fekete, É., 2006: Hátrányos helyzetből előnyök? Elmaradott kistérségek felzárkózásának lehetőségei az Észak-magyarországi régióban. *Észak-magyarországi Stratégiai Füzetek. Faculty of Economics, University of Miskolc*, 3(1), 54-69.

Káposzta, J., Gubacsi, F., 2018: Kedvezőtlen Helyzetű Települések Napjainkban Bátontere nyé Péláján Keresztül. *Studia Mundi – Economica*, 5(3), 46-61.

Kovács, K., Tagai, G., 2019: Zsugorodó vidéki térségek; a népességsökkenés demográfiai és tágabb összefüggései. pp. 174-183. http://www.regscience.hu:8080/xmlui/bitstream/handle/11155/1997/kovacs_zsugorodo_2019.pdf?sequence=1

Magyarország 2019: Központi Statisztikai Hivatal, 2020. ISSN: 1416-2768; Internet: <http://www.ksh.hu> (2021.04.20.)

Malthus, T.R., 1798: *The Essay of the Population Principle. Oxford World's Classics reprint*: xxix, Chronology. ISBN-13: 978-0192837479

Malthus, T. Robert, 1902: *Tanulmány a népesedés törvényéről. Fordította és előszóval ellátta György, Endre. Nemzetgazdasági Irók Tára sorozat. A Magyar Tudományos Akadémia Nemzetgazdasági Bizottsága, Politzer Zsigmond és Fia Kiadása, Budapest, 623 p.*

Malthus, Thomas Robert, 1827: *Definitions in Political Economy Preceded by an Inquiry Into the Rules which Ought to Guide Political Economists in the Definition and Use of Their Terms, with Remarks on the Deviation from These Rules in Their Writings. London: John Murray*

Polónyi, I., 2002: *Az oktatás gazdaságtana. Osiris Kiadó. ISBN 963 379 149 3* <https://regi.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tkt/oktatagazdasagтана/ch03s02.html>

Szoboszlai, Zs., 2004: Szegénység, Marginalizáció, Szegregáció, Adalék a társadalmi egyenlőtlenségek értelmezéséhez. *Tér és Társadalom*, 18(3). 25-42.

Tagai, G., 2015: Járási népesség-előreszámítás 2051-ig. In: Czirfusz, M., Hoyk, E., Suvák, A. (szerk.) *Klimaváltozás – társadalom – gazdaság: Hosszú távú területi folyamatok és trendek*

Magyarországon. Publikon Kiadó, Pécs, 141-166.

Hivatkozott jogszabályok, rendeletek

Kapitány B., 2015: Demográfiai fogalomtár. KSH Népeségtudományi Kutatóintézet, Budapest. <https://www.demografia.hu/hu/letoltes/fogalomtar/pdf/termeszetes-szaporodas.pdf>

290/2014. (XI. 26.) Korm. rendelet a kedvezményezett járásek besorolásáról

Elektronikus források

Országos Területfejlesztési és Területrendezési Információs Rendszer, www.teir.hu <https://www.teir.hu/helyzet-ter-kep/kivalasztott-mutatok.html> (2021.04.11.)

Kistelek népessége: <http://nepesseg.com/csongrad/kistelek> (2021.04.09.)

Központi Statisztikai Hivatal: 2011. Évi Népszámlálás 3. Területi adatok 3.6. Csongrád megye: http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/nepsz2011/nepsz_03_06_2011.pdf (2021.04.11.)

Központi Statisztikai Hivatal (2020): A születések és a termékenység irányzatai és demográfiai jellemzői https://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/szuletesek_termekenység/index.html (2021.04.11.)

Központi Statisztikai Hivatal (2021): Népeség, népmozgalom (1900–) https://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_hosszu/h_wdsd001b.html (2021.06.06.)

Központi Statisztikai Hivatal (2021): Lakásállomány járásonként. <http://statinfo.ksh.hu/Statinfo/haViewer.jsp> (2021.06.05.)

Hős, G., 2015: Szegregátum kutatás Baks Mária-telepen a TÁMOP 5.3.6. projekt tükrében: <https://ojs.bibl.u-szeged.hu/index.php/actasana/article/view/18483/18273> (2021.04.18.)

Polyák, T., 2014: Baks-„A jövőnek dolgozunk”-Komplex Környezet és Életminőség-fejlesztése program Baks Mária-telepen

Egyéb dokumentumok

Magyary program, 2015: Járási Esélyegyenlőségi Program, Kisteleki Járás

Kistérségi Tükör Kisteleki térség, 2009: MTA Gyermekszegénység elleni program

VÁTI: Jelentés a területi folyamatok alakulásáról, a területfejlesztési politika érvényesüléséről, és az Országos területfejlesztési koncepció végrehajtásáról. Kormány – J/3919. OGY, 2001

A szerzők:

Kovács Helga¹

Prof. Dr. habil. Makra László²

Dr. habil. Komarek Levente³

¹tanáregéd, Szegedi Tudományegyetem Mezőgazdasági Kar, Gazdálkodási és Vidékfejlesztési Intézet

²egyetemi tanár, Szegedi Tudományegyetem Mezőgazdasági Kar, Gazdálkodási és Vidékfejlesztési Intézet

³egyetemi docens, intézetvezető, Szegedi Tudományegyetem Mezőgazdasági Kar, Gazdálkodási és Vidékfejlesztési Intézet



Recenzió

Egy csepp osztálytársadalom

Piramis, „terhes babapiskóta”, körte, majd vízcsepp. A felsorolt alakzatok közül Kolosi Tamásnak „A terhes babapiskóta” című könyvében (Osiris Kiadó, Budapest, 2000) bemutatott, csekély elitet és underclass-t illusztráló társadalomképe fontos kritikai görcső alá vett alapként szolgál, ám a rendszerváltás utáni Magyarország egyértelműen nem ilyen Éber Márk Áron szerint. A GfK Piackutató Intézet és a Magyar Tudományos Akadémia Társadalomtudományi Kutatóközpont (MTA TTK) szakmai együttműködéséből születő Osztálylétszám 2014 című kutatás többdimenziós módszertanon alapuló vékony nyakú, lefelé szélesedő „társadalmi körtéje” a területi egyenlőtlenségekkel jellemezhető Magyarország egy másik, sajátos – nyolc csoportot szemléltető - társadalomrajzát („osztálytérképét”) adta, utalva a felfelé történő mobilitás nehézségeire, vagyis hogy lehetetlen az alulról felfelé kerülés. A 23%-os „leszakadók”, a 18%-on álló „sodródók” és a 16,5%-ot képviselő munkások összlétszáma bőven 5 millió fölött meghaladta a hazai lakosság felét. Hozzájuk „társítható” a napi szinten meg-megélő, jövedelméből épphogy kijövő, inkább vidéken élő „kádári kisember” további 1,5 milliós (17%-os) rétege, amely összességében egy gyenge – mibenlétére nézve amúgy is számos szakmai vitával övezett - középosztállyal és a leszakadók bővülő

tömegével számoló magyar társadalom képét vetítette elénk. Ez, a BBC sémáján alapuló kutatás a pozíciókat nagyban meghatározó, a résztvevőkre jellemző gazdasági, kulturális és kapcsolati tőkét is igyekezett felmérni.¹

A körte azonban „elvézett”- fogalmazott Éber Márk Áron, amikor - a 2020-ban megjelent könyvével kapcsolatos - egyik vele készült interjúban rávilágított: „ (...) a társadalom tetejét nem mutatják meg jól. Hosszabb tendencia – ha úgy vesszük, 40 éve, ha szűken, 10 éve tart –, hogy a társadalom teteje elszáll.”² Az ELTE Társadalomtudományi Kar Szociológia Tanszékének oktatója, a Helyzet Műhely kutatócsoport, valamint a Politikatörténeti Intézet és Alapítvány Társadalomelméleti Műhelyének tagja alapvetően két kérdésre kereste a választ: Milyen a magyar társadalom globális viszonyok keretében ágyazott struktúrája és „osztályszerkezete”, illetve világviszonylatban mivel jellemezhető ez a kelet-közép-európai, félperifériás, immár a tőkés világrendszerbe tagozódó társadalom? További dilemmája, hogy van-e középosztálya egyáltalán, s ha igen, hogyan definiálható, valamint mekkora ennek a kategóriának a valódi nagysága? Történeti áttekintését (61-107.) követően - főként e kérdések köré ágyazottan - a szerző igyekezett meghatározni tanulmánya tárgyát (magyar társadalom), módszerét (az empirikus

rétegződéskutatásoktól elkülönített osztályszerkezet elemzés), valamint perspektíváját (a globális, történeti, kritikai politikai gazdaságtan körébe tartozó világrendszer-elemzés), amelyek a történetileg változó viszonyok és dinamikus relációk hozadékai (231-232). Szóhasználata, az osztályelmélet vállalása miatt a művet a baloldali szakirodalom magáénak vallja: „Minden más elterjedt fogalom (réteg, csoport, stb.) ugyanis elrejt a társadalom folyamatok viszony jellegét.”³

„Ami kinn, az van benn”: a felfelé és lefelé egyaránt széthúzó, erősen polarizált szerkezetű magyar társadalom mindenekelőtt a tőke-munkaviszony, illetve a centrum-periféria viszonylatában kerül értelmezésre; mondhatni „makroperspektivikus” módon. Ahogy Éber fogalmaz: „a társadalom 90 százaléka sokkal „összenyomottabb”, mint a felső tíz százalék. Ha ezt ábrázolnánk, akkor leginkább egy csepp képét kapnánk, aminek a teteje szinte túszerűen hosszabbodik meg.”⁴ A folyamat kezdete a rendszerváltásra, sőt az azt közvetlenül megelőző periódusra – sajátosan kifejezve – „nyúlik vissza”, amikor az 1980-as évek elején már érezhető bizonytalan munkaviszonyok fokozatosan kialakították a tagolt szerkezetű prekariátust, mindeközben az állam és a tőke „osztályszövetsége” (félperifériás) hegemoniává formálódott. Ennek tükrében a felfelé és lefelé irányuló széthúzó az alsó-alávetett (munkás)rétegek („létbizonytalanok”) számbeli gyarapodásával, az említett prekarizálódással, egyes köztes csoportok eltűnésével, az

osztályok polarizációjával és az egyenlőtlenségek növekedésével vált szemmel láthatóvá, különösen a rendszerváltást követően. A „tőke – munka – viszony” rendszerével összefonódó „uralkodó – alávetett – viszony” leképezi helyben a „fent – lent – viszony” tendenciáját is (157-158.).

Az egymással szorosan összefüggő gazdasági-társadalmi jelenségek példája sokrétű a „nyertesek” és „vesztesek” szintjén: a magántulajdon arányának növekedése, a privatizáció, a külföldi működő tőke megjelenése az egyik oldalon, a munkanélküliség tömegessé és a lakhatás bizonytalaná válása, illetve az eladósodás a másik oldalon. Ez utóbbi oldal helyzete pedig különösen súlyos. Miközben az erősen differenciált, egymástól vagyoniilag távol állnak egymástól „felső osztályok uralkodó osztályok is”, s bár a magyar társadalom alsóbb osztályai arányait tekintve szűkebbek a „perifériás társadalmak” többségénél, ugyanakkor szélesebb réteget képeznek, mint a „centrumtársadalmak” többségének alsó osztályai. E csoportok egyben a legsérülékenyebbek is: a tagolásban is alul lévő tagjainak életesélyei a legrosszabbak és a „perifériás társadalmak alsó-alávetett munkásosztályaihoz” állnak közelebb. Ráadásul ez egy kifejezetten zárt társadalom, amelyben a társadalmi, vagy az iskolai mobilitás – nemzetközi összehasonlításban – kifejezetten alacsony, vagyis az egyéni és kollektív életpályákból osztályszerkezet általi determináltságát utóbbiak nem képesek ellensúlyozni (184). Az egyéni hozzáállás, tehetség, teljesítmény és szorgalom

itt már nem elegendő ahhoz, hogy mindenki képes legyen javítani a helyzetén, annál inkább a megfelelő helyezkedés és a kiépült családi/rokoni/baráti kapcsolati háló.

Az alávetettséggel létbizonytalanság, kiszolgáltatottság is párosul, az osztálykülönbségek egyes esetekben (pl. romakérdés) pedig etnicizált formában jelennek meg. Az már csak sajátos paradoxon, hogy a felső csoportok érdekeltté tételével azokat „magához láncoló” hatalom próbál támaszkodni az alsó társadalmi rétegekre a meggyőzés egyedi módon történő kommunikációjával, a médiát felhasználó megannyi csatornán keresztül. Kérdés, hogy a többszörösen állás nélkül maradtak képzetlen tömegeit valóban nehéz-e meggyőzni valami ellenkezőjéről, vagy ez már rutinszerűen működik. Az észak-borsodi volt nehézipari fellegvárnak számító Ózdon például 2021 folyamán mindkét eddigi nagyfoglalkoztató összeszerelő üzem kivonul, így a 30 ezer főre csökkent településen ismétlődni látszik a rendszerváltást követő válsághelyzet. A szakmai végzettséget sem igénylő operátorok tömegeinek egykori munkahelye, bár kormányzati stratégiai partnernek lett kikiáltva (jelentős állami támogatást kapva), ez nem segített. Szinte azonnal láthatóvá vált a munkaerő értékét lekicsinyítően kifejező alacsony hozzáadott érték, a „rugalmasság” melletti munkavállalói kiszolgáltatottság. A más, fejlettebb országokban már elavult, idővel nyereségesen már nem bevethető, vagyis „kifutó életciklusú technológiák” időszakossága és átmenetisége, majd a

robotizáció és automatizálás térhódításával, továbbá a kereslet apadásával ezek termelőtevékenységének néhány éven belülre volt prognosztizálható a megszűnése. A háttérben megbújó lavírozás a tőkés érdekcsoportok mögött, ennek keretében pedig az olcsó munkaerő eladásával a versenyképesség fenntartása csupán a létfenntartás átmenetiségének biztosításához volt elég, utóbbi azonban korántsem mutat nyugati színvonalat, sőt az egzisztenciát veszélyeztető létbizonytalanság sem szűnt meg.

A különböző formákat öltő társadalomábrázolások eltérő megközelítésmódjai, fogalomhasználatai és módszertana ellenére közös álláspont, hogy a rendszerváltás és a tőkés piacgazdaság létrejötte mélyreható változásokat eredményezett a magyar társadalmi rétegződésben, a mindennapok világában, a társadalom szerkezetében/struktúrájában is. Segítségükkel az empirikusan megragadható egyenlőtlenségek rendszere és a népesség csoport- vagy osztályszerkezete is bemutatható, egyben felismerhető többek között az alsóbb társadalmi rétegek számbeli gyarapodása, a felső elithez folyamatosan távoluló szakadékként érzékeltethető lemaradása, a jövedelmi változások, a foglalkoztatási csoportok, a munkajelleg (pl.: munkanélküliség, kordedvezményes nyugdíj, nagyfokú vállalkozói létszám), valamint a foglalkozás alapú rétegződési elemzéseknél (Ferge Zsuzsa kutatásainál) használatos munkajelleg-csoportok változásai.

(Éber Márk Áron: A csepp. A félperifériás magyar társadalom osztályszerkezete, Napvilág Kiadó, Budapest, 2020. 284 oldal)

ALABÁN PÉTER

A szerző történész (PhD), kutatótanár, az Ózdi Szakképzési Centrum Gábor Áron Technikum és Szakképző Iskola igazgatója. Elérhetősége: alaban.peter@gmail.com

Jegyzetek

1. Bánóczy Eszter - Kabai Imre - Kovássy Katalin (2015): A „körte”. Új Jel-Kép - Kommunikáció, Közvélemény, Média (4.) 3. 121-144.

http://communicatio.hu/jelkep/2015/3/JelKep_2015_3_Banoczy_Eszter_Kabai_Imre_Kovassy_Katalin.pdf (Utolsó letöltés: 2021. április 6.)

2. Kránicz Bence (2020): „A körte elvérzik”. Éber Márk Áron szociológus. Magyar Narancs Online. 2020. szeptember 3. <https://magyarnarancs.hu/tudomany/a-kortee-olverzik-132086> (Utolsó letöltés: 2021. április 6.)

3. Vö. Pogátsa Zoltán (2020): Csepp alakú a magyar társadalom, nem babapiskóta! Mércé 2020. július 7. <https://merce.hu/2020/07/07/csepp-alaku-a-magyar-tarsadalom-nem-babapiskota/> (Utolsó letöltés: 2021. április 6.)

4. Kálmán Attila (2020): „Orbán politikája nem nemzeti szabadságharc, hanem osztályharc”. 24.hu 2020. augusztus 24. <https://24.hu/belfold/2020/08/24/magyar-tarsadalom-egyenlotlenseg-eber-mark-a-csepp-interju/> (Utolsó letöltés: 2021. április 6.)

Egy kézikönyv a veszprémi zsidóság történetéről

Az elmúlt év tavaszán a Veszprémi Zsidó Hitközség kiadásában jelent meg Jakab Réka történész-levéltáros és Kákonyi Anna muzeológus-történész *Tárguló és szűkülő terek. A veszprémi zsidóság társadalom- és gazdaságtörténete* című, 486 oldalas monográfiája, amely először tesz kísérletet arra, hogy bemutassa, milyen szerepet játszott a veszprémi zsidóság a város 18–20. századi gazdasági-társadalmi életében.

A kötet bevezetőjéből kiderül, hogy a szerzők eredetileg egy hitközség-történeti kiállítás összeállítására kaptak megbízást; a kiállítás elmaradt, a kézirat kiadására azonban lehetőség adódott.

A puha fedelű kötet borítóját Bognár Kálmán *Veszprémi búzapiac* c. festménye (1897) díszíti, amely a város központjában lévő zsinagógát és környékét örökítette meg egy vásári napon. A borító belső oldalain két térképet tanulmányozhatunk: az első az 1850-es években (az 1857-es kataszteri felmérés idején), a második 1939-ben mutatja a zsidók városon belüli lakhelyeit, illetve a közösség intézményeit. Ebből máris világossá válik számunkra, hogy a zsidóság 1848 után a belváros utcáiban tömörült, ami arra utal, hogy gazdaságilag meghatározta a város fejlődését. (A technikai szerkesztés, a borító és a látványos térképek Kovács Alex gondos munkáját dicsérik.)

A monográfia két fő részből áll: az 1848-ig tartó rész (az első két fejezet) Jakab Réka, az 1849-től az 1930-as évek végéig tartó harmadik fejezet Kákonyi Anna, az 1938-tól máig tartó időszakot röviden áttekintő negyedik fejezet a két szerző közös munkája. A feldolgozást a kötet kiadását támogató és a város történetét részben meghatározó Váradi (Weisz) család rövid története, a Melléklet, a Függelék, a rövidítés- és forrásjegyzék, valamint a bibliográfia zárja. A gyors keresést a személynévmutató teszi lehetővé. A Mellékletben a zsidó község elöljáróinak és alkalmazottainak névsora 1850-ig olvasható – ezt célszerű lett volna Kun könyve és némi kutatás segítségével 1944-ig kiegészíteni, így az archontológia teljessé vált volna. A családtörténeti kutatást is segítik a különféle összeírások adatsorai, a Horthy utcai gettó és a munkaszolgálatosok névsorai (1944) – az utóbbi az utolsó pillanatfelvétel a veszprémi zsidó közösség végső pusztulása előtti időből.

A Függelék a 18. század végi zsidóbíró-választási per anyagát tartalmazza. Ezt és a kutatás során összegyűjtött többi forrást érdemes lett volna külön kötetben közreadni.

A szerzők a veszprémi születésű Schweitzer József főrabbi fiát, dr. Schweitzer Gábor alkotmányjogászt, jogtörténészt kérték fel az *Ajánlás* megírására, aki többek közt a komplex szem-

léletű hitközség-történetek fontosságára hívta fel a figyelmet.

A szerzők munkáját megnehezítette az elsődleges források hiánya. A hitközség levéltára ugyanis 1944-ben megsemmisült. A városi, megyei, püspöki és uradalmi levéltárak, a Helytartótanács anyagának felhasználásával a hiányt valamelyest pótolni lehetett. A gazdag helytörténeti és zsidóság-történeti szakirodalmat is hasznosítani tudták. A feldolgozások közül dr. Kun Lajos főrabbi *A veszprémi zsidóság múltja és jelene* c. monográfiát (1932) tekinthetjük viszonyítási alapnak, melyet több helyen pontosítottak, kiegészítettek.

Jakab Réka a gazdag szakirodalom és levéltári források alapján tárta fel a veszprémi zsidóság 1848 előtti történetét. Munkája újdonsága, hogy a közösseget nem önmagában, hanem tágabb kontextusban, regionális gazdasági-társadalmi beágyazottságában, kritikai szemlélettel és összehasonlító módszerrel vizsgálja. Elemzéseiben mintaként szolgáló pápai közösség rendszeresen feltűnik. (Az összehasonlítás során jó lett volna más városokat is bevonni.)

A szerző az első fejezetben vázolta a zsidóság dunántúli letelepedésének folyamatát, a befogadó mezővárost (jogállását, polgári és nemesi önkormányzatát), bíraskodási, adózási-tulajdonszerzési viszonyait, majd a zsidóság betelepülését, terheit, a földesúri joghatóságot, a népesség alakulását, megélhetési forrásait (kereskedelem, ipar, uradalmi haszonvételek). Részletesen elemezte az 1848-as összeírást, bemutatta a községi intézményeket (zsinagóga, fűr-

dő és ispotály, iskola, temetők), a zsidó község jogállását, szervezetét, választott elöljáróit és fizetett alkalmazottait.

A feldolgozás logikus szerkezetű, de bonyolult. A főfejezetek fejezetekre, a fejezetek újabb alfejezetekre, azok újabb alfejezetekre tördelése meglehetősen próbára teszi az olvasó figyelmét; mondhatni, az összkép csak a teljes szövegkorpusz elolvasása után áll össze az olvasóban. Mivel a forrásbázis azonos, a különféle tematikus egységeknél elkerülhetetlen az ismétlődés.

A monográfiából világossá válik, hogy a zsidók a török uralom megszűnte után elsősorban mezővárosokba, uradalmi központokba telepedtek le. Megélhetésüket a rendi korszakban a földesúri haszonvételek (kocsma, mészárszék, pálinkafőzés, stb.) bérléséből, mezőgazdasági termények felvásárlásából és közvetítéséből biztosították. Letelepedésük a földesúr engedélyétől függött. Csak megbízható, erkölcsös és szorgalmas zsidót fogadtak be, a renitenseket kiutasították a városból. Veszprém különlegessége, hogy két földesura volt: a püspök és a káptalan. A zsidók kezdetben a káptalani városrészben jelentek meg, később a püspöki városrész lett a központjuk. A veszprémi zsidó községet 12 család alapította, melyekhez újabbak csatlakoztak, így 1847-ben a 862 főből álló közösség Veszprém megye második legnépesebb zsidó községe volt. (Pápán ekkor 2962 zsidó élt.) Számszerű és anyagi gyarapodásuk, piaci terjeszkedésük érthető módon ellenszenvet váltott ki a keresztény kézművesekből és kereskedőkből, akik a polgárjog révén

kezükben tartották Veszprém mezőváros igazgatását, bár hatáskörük korlátozott volt.

Az 1846-ig megtúrt helyzetű, királyi és földesúri alattvalóknak számító, külön adózású zsidók közvetlenül uradalmi felügyelet alatt álltak, ügyeiket 1848-ig az uradalmi adminisztráció és az úriszék járt el, életükre a városnak semmiféle érdemi befolyása nem volt. 1848-tól, a jobbágyság eltörlésével a letelepedési engedélyek kiadása is városi jogkörre vált.

Jakab Réka rámutat arra, hogy a zsidók ideiglenes, majd állandó letelepedéstől (1716) hosszú idő telt el zsidó község megszervezéséig, az 1760-as évek második feléig. (Kun Lajos tévedett, amikor 1750 körülre tette az alapítást.) A hiányos iratanyagból megállapítható, hogy a 12 családból álló közösségnek 1771-ben már kántora-saktere volt, rabbit 1777-től alkalmazott, az 1780-as években megszilárdult intézményrendszerre. A püspöki városrészbe történő átköltözés után a belváros, a Vásárállás (vásártér) és környéke lett a letelepedés célpontja. Itt alakult ki az ún. *zsidó udvar* (a zsinagóga, a tanítólakás és iskola, a rabbilakás együttese), melynek történetét részletesen tárgyalja a szerző. (Érdemes lett volna kiemelni, hogy a *zsidó udvar* mint településrész nem veszprémi sajátosság, hanem országos gyakorlat helyi átültetése.)

A zsidók többsége 1848 előtt bérelt lakásban lakott, de a tehetősebbek az 1810-es évektől kezdve házat is vásároltak. (A házvételt a keresztények elővételei joga korlátozta.) A leggazdagabb ke-

reskedő családoknak (Alstädter, Grün, Rapoch, Rothauser, Tuszkau, Weisz) három házuk is volt, melyek egyszerre szolgáltak lakás és üzlet (bolt, raktár, bérlakás) céljára. Albérlők tartása folyamatos készpénzbevételt jelentett a tulajdonosok számára. Gyakori volt, hogy keresztény cselédet (többnyire katolikus lányt) alkalmaztak.

A zsidóságnak meghatározó szerepe volt abban, hogy a 19. század első felében Veszprém az országos városhálózatban elsődrendű piacközpontnak számított; piacán értékesítették a balatoni borokat, a mezőföldi-somogyi gabonát, a Bakony faipari termékeit és a céhes mesterek munkáit. Kizárólagos zsidó kereskedő szakmának számított a hamuzsír-főzés és -értékesítés, a bőr- és rongykereskedés. A veszprémi püspöki és káptalani uradalom haszonvételeinek (kocsma, bor- és sörmérés, bolt, pálinkafőzés, stb.) bérlői, terményeinek felvásárlói és forgalmazói is jobbára a veszprémi zsidók közül kerültek ki. Ők tartották kézben a város bolti és vásári kereskedelmét is. A távolsági (régiók közötti) borkereskedelemben a tárgyalat korszakban nem vettek részt. A veszprémi zsidó kézművesek többsége 1848-ban bőrfeldolgozással foglalkozott vagy szabómesterként a helyi közönség megrendelésére dolgozott. Mivel a keresztény céhek általában elzárkóztak a zsidók felvétele elől, a zsidó kézművesek külön engedéllyel, céhen kívüli iparosként dolgoztak. Az 1848. évi zsidó összeírás elemzésének egyik tanulsága, hogy a helyi zsidó társadalom az iparosodás előtti társadalom jellegzetességeit mutatja.

Kákonyi Anna a harmadik fejezetben a polgári kori városi környezet fölvázolása után a zsidóság gazdasági tevékenységével, a zsidó városi elittel (virilisekkel, kereskedőkkel, iparosokkal, értelmiségiekkel, háztulajdonosokkal), a hitközséggel, a helyi zsidóság integrációjával (magyarosodásával, iskoláztatásával, jótékonykodásával, társasági-közéleti szerepvállalásával, informális kapcsolataival) foglalkozik.

Kákonyi Kun Lajos felfogását követve a helyi zsidóság történetét egy virágzó (1867–1917) és egy hanyatló (1917 utáni) korszakra osztva mutatta be. Az 1895-re teljes jogegyenlőséget élvező helyi zsidóság létszáma 1880-ban érte el a csúcspontot (1685 fő), azután megindult a fogyás, ami a két világháború között is folytatódott; 1941-ben már csak 887 főt tartottak nyilván.

A város (és benne a zsidóság) gazdasági térvesztését a céhes ipar (kisipar) hanyatlásával, a város vasúthálózatban elfoglalt alacsonyabb szerepkörével, a gabonapiac forgalmának csökkenésével, tőkeszegénységgel szokás magyarázni. Ugyanakkor a szerző azt is hangsúlyozza, hogy a modernizációban a zsidóság nemcsak az iparban (kisüzemek alapítása), hanem az infrastrukturális fejlesztésekben (víz- és csatornahálózat, aszfaltozás, közvilágítás, balatoni vasúti szárnyvonal kiépítése) is élen járt. „A modernizálódó városban a technikai fejlődés vívmányainak első alkalmazása gyakran zsidó iparosok és vállalkozók nevéhez köthető.” (197.) Többek közt divatáru üzlet, vas- és gépkereskedés, fényképész műterem nyitása, cement-

gyár, nyomda, könyvkereskedés, szikvízgyár alapítása fűződik a nevükhöz. A legnagyobb üzemet, a fénykorában 100 főt foglalkoztató veszprémi faipari részvénytársaságot (1910–1933) kizárólag zsidók alapították. (A részvénytársaságnak egyetlen nem zsidó tagja Rainprecht Antal földbirtokos volt).

A zsidó kereskedők, iparosok, értelmiségiek (ügyvédek, orvosok, mérnökök) 1867 után részben vagyonuk, részben tekintélyük és szaktudásuk alapján bekerültek a városi és megyei képviselőtestületbe, melyeket felerészben a legnagyobb állami egyenesadót fizetők (virilisek), felerészben a választott képviselők közül kerültek ki. A városi elitet alkotó családokról érzékletes képet rajzol a szerző a virilisjegyzékek (1873–1933), házjegyzékek, hivatalos iratok és sajtóközlemények alapján. 1938-ig a zsidóság jóval számarányán felül volt jelen a város önkormányzati életében. A viriliseknek átlagosan egynegyedét a zsidók tették ki.

A zsidók 1944-ig a városi térben is megőrizték meghatározó szerepüket: bérlőként, lakástulajdonosként a város minden részén előfordultak, de „legnagyobb részük a 20. században is a város kereskedelmi központjában élt.” (244.) A neológ irányt követő közösség erejét bizonyítja, hogy új, nagyobb zsinagógát épített (1862–1865), s a nagy veszprémi tűzvész után felújította a paplakot és új iskolát emelt (1895). A közösség szegényeiről jótékony egyleteik gondoskodtak. Ezen kívül részt vettek a város és a megye szociális, kulturális és gazdasági életében is. Arról, hogy a cionis-

ta mozgalomhoz hogyan viszonyultak, nem ír a szerző.

A negyedik fejezetben (*Szűkülő életerek; Újrakezdés*) a szerzők a két világháború közötti és a második viágháború utáni időszakot tekintik át, beleértve a hitközség újjászervezésének időszakát is. A numerus clausus bevezetésével (1920) kezdődött jogkorlátozás a zsidótörvényekkel (1938–1942) jogegyenlőségüket is felszámolta; politikai jogaikat megszüntette és gazdasági tevékenységüket is szűk keretek közé szorította. 1944 tavaszán, a német megszállást követően megtörtént teljes jogfosztásuk, vagyonekobbzásuk, gettóba zárásuk és (június 19-én) deportálásuk. A munkaszolgálatra behívták és az auschwitzi

lágerek között csak kevesen tértek vissza, akik újjászervezték közösségüket és imaházuk államosításáig (1953) vallási életet élhettek. Használton kívüli zsinagógájukat államosították, a Dunántúli Szénbányászati Trösztnek juttatták, amely irodaházzá alakította át. A hitközség 1994-ben alakult újjá, s kis közösségként ma is létezik. Fennmaradásáért sokat tett a korábbi elnök, Máthé Éva, és a jelenlegi, dr. Wittmann Zsuzsa.

Összességében elmondhatjuk, hogy a szerzők sikerrel teljesítették vállalt feladatukat: olyan színvonalas monográfiát írtak, amely kézikönyve lehet a további kutatásoknak.

HUDI JÓZSEF

Tudománytörténet, párttörténet, térségtörténet *Paár Ádám könyve Győr és Moson régiójáról 1922–1947*

Vannak könyvek, melyek rosszkor születnek. Nem tehetnek róla, s a kor sem, amiben..., de úgy formálódik keletkezésük históriája, mintha mellékes volna pusztá létük is. Az alábbi kötet ilyen, jóllehet épp azért kell szólni róla, mert ellenpélda, mert bizonyág a rosszkor születés dacára felmutatott eredményekre.

Paár Ádám könyve *Pártok, választások és társadalom Győr és Moson régiójában (1922–1947)*¹ elsősorban is azért „ártatlan” az idők múlásában és a politikátörténet egyes korszakainak kiemelésében vagy „ejtésében” (alkalmasint elhallgatásában is), mert látszólag (és ténylegesen is) az aktualitástól éppen történeti értelemben tud eltávolodni, egész címében is vállaltan valamikorról és valamiről értekezik, nem pedig (a Szerzőtől messze sem idegen) politikaelméleti diskurzus részeként fogalmazza meg önmagát. Ráadásul egy értekezés karakterű monográfia pedig nem attól „időszerű”, hogy az akut korszakellenek felel meg, vagy egyenesen neki is szól. Mint a Méltányosság Politikaelemző Központ munkatársa persze hivatott lenne politikatudományi nézőpont vállalására, de a cím is sugallja: térségi társadalomtörténeti, választási és politikai földrajzi módszerrel vállalta tárgyát megérteni, s e több tudományterületet is érintő aspektus nem tisztán fedí a (politika)történeti kutatások (másoknál „bevált”) módszertanát.

A könyv súlyos, mives papírra nyomott kiadvány, terjedelmét azonban nem papírsúlya, hanem méltó tartalma adja. Csak egyetlen adat ehhez: a 727 jegyzet még akadémiai nagydoktori disszertáció esetében is kétséges mennyiség, a könyv mellékletei (jegyzékek, bibliográfia, forrásjelzések, név-, tárgy- és helységnevmutató) összességében egyharmadát teszik ki a műnek (205-302. old.). Ekkora adatbázis gyűjtése, kezelése, harmonizálása már szinte fele az értekezés nővmainak! De mert a szerzői szándék nemcsak a helyi kötődés motiváló erejével hat, hanem Paár fő kutatási területeként a 19-20. századi magyar és egyetemes eszmetörténet révén, nem véletlen, hogy téziseit Győr-Moson-Pozsony közigazgatásilag egyesített vármegyék és a két háború közötti lokális politika kérdései köré fonja. Nyolc nagyobb fejezetben vázolja föl a választási földrajz és választójog elméleti kérdéseit, a pártcsaládok és politikai törésvonalak rendszerű mibenlétét, a határrégió szerepét és 1945-től Győr-Moson megye párt- és választástörténetét. Elméleti alapokat és tudománytörténeti szempontokat a politikai szociológia, a politikai ökológia, a szavazási minták és szocializációs modellek vázlatával indítja, főbb hívószavakként a választási földrajz fogalmkörét használja. Kiemelt fejezete Győr mint törvényhatósági város gazdasági, történeti és politikai (felekezeti, nemzetiségi, telepés, foglalkozási és helyi

igazgatási) politikai kultúrája, a pártok szerveztségének a választások mechanizmusaival összefüggő rendszere, melyet (tézis-szerűen leegyszerűsítve) úgy lát, hogy a jelzett időszakban a győri és mosoni pártrendszer nem egyszerű másolata az országosnak, hanem helyi jellegzetességekkel, arculattal, specifikumokkal bír. A választások helytörténete (négy-öt évenként ismétlődnek 1922 és 1947 között) önálló blokkba került, a kampánytól a kerületekig, jelöltektől a végeredményig konzekvensen követve a pártrendszer országos sodrását és a helyi képviselők kénytelen vagy önálló sodródásait. Ebben játszik meghatározó szerepet a Trianon utáni első választás 1922-ben és az utolsó többpárti („kék-cédulás”) demokratikus választás 1947-ben, ami a kronológiai határok kiválasztásában nem egyedi, hanem választástörténeti jelentőségével szabott léptéket.

A kötet fölszövege nálam pontosabban körvonalazza, mit és miként tartalmaz a kötet: „A tudománytörténeti bevezető után számba veszi azokat a pártokat pártcsaládok és irányzatok szerint csoportosítva, amelyek a legjelentősebb befolyással bírtak az adott régióban, valamint részletesen ismerteti a választási rendszert. Az adott időszakban régiós szinten vizsgálja a választásokra vonatkozóan döntési jogosultsággal és befolyással rendelkező társadalmi csoportokat, tulajdonképpen a választókat és a képviselőket. A regionális társadalomtörténeti fejezet vallási, nemzetiségi, gazdasági és foglalkozási hátterük alapján jellemzi az egyes társadalmi rétege-

ket. Külön fejezet foglalkozik lokális konfliktusok ismertetésével, úgymint a felekezeti kérdés, zsidó és nem zsidó együttélés, német nemzetiség és a magyar állam konfliktusa, telepés kérdés, valamint Moson és Magyaróvár ellentéte. Az 1922 és 1947 közötti időszakban összesen hét választást tartottak, az utolsó fejezetben eseménytörténeti sorrendben mutatja be a helyi választásokat”.

Bevezetőmben föltett állítás-formátumú kérdés kapcsán Paár maga hangsúlyozza, mennyire hiányos a választástörténeti szakirodalomban az országos horizontú adatsorok mellett a helytörténeti kiadványok köre, főképpen az egyes tájegységek választási eredményeit feltáró-elemző értekezések. Ez is indoka tehát a miértnek, s formája a válasznak, amely a politikátörténet nevesített korszakain („reformkor”, „kiegyezés időszaka”, Horthy-korszak, felszabadulást követő többpárti rendszer) gyakorlatilag átívelő térségi megközelítést tett lehetővé, melyben Paár valójában nem pusztán pártrendszeri egységekben és makro-feltételekben gondolkodik, hanem emberi léptékhez közelít, melyben a privát lét, a kitettség, az átláthatóságok és rejtettség korabeli hangulatai egy bő negyedszázad alatt váltakoztak – olykor bizony nehezen követhetően. A két generációnyi időszak magán- és közéleti lehetőségei nemegyszer valóban nem többhöz, mint tájegységekhez kötött fordulatokhoz, szereplőkhöz, hangadókhöz, változó és állandósult eseményekhez, végső soron pedig „a régió társadalmára jellemző pártmintázatra” (15. old.) is kiható trendekhez kapcsol-

lódta, melyekből telepes vagy város-lakó, periferizált vagy őshonos, hívő vagy agrármunkás, fiatal és idős, aktív vagy elszenvető másként-másként vehette ki részét.

A kötet első nagyfejezete számomra az ígéretesnek mondható egység. Paár indulása idején Moson nemcsak saját származási közege, de mert választás-története feltáratlan terület volt, első munkáit is itt folytathatta le és számos szakmai segítséget is itt kaphatott. S mert a régió kutatásának nemcsak politológiai vagy helyi gazdasági kérdései foglalkoztatták, a hazai és nemzetközi szakirodalom segítségével „tudomány-történeti és elméleti alapokat” (21. old.) keresett a munkához. Már értekezésében is hangsúlyossá vált, hogy „meglátásom szerint minden választási rendszer – mint a politikai rendszer egyik alrendszere, amelyik azzal összefüggésben van, de mégis elkülönült rendszert alkot – hét komponensből áll össze. Ezek: a választások jogszabályi környezete, amelynek meghatározására természetesen az állam jogosult (törvényekkel, rendeletekkel), a választások idején és a választási eljárás lebonyolítására felállított intézmények, a pártok választási programjai, a választási kampányok, a pártok képviselőjelöltjeinek és választási apparátusának tömegei, valamint a választók tömegei, és – némileg elvont elemként – a választói magatartás, amelyik része az állampolgári kultúrának. Az állampolgári kultúrát olyan adottságnak tekintem, amelyik diffúz módon van jelen a társadalom különböző szféráiban, az állami intézményekben, az isko-

larendszerben és az egyesületi életben” (17. old.). Mindezt a kötetben is meghatározó szempontként kezeli, de kitér a *választási földrajz* mibenlétére. „Ez a tudományág viszonylag új, a XIX. század vége felé alakult ki az Amerikai Egyesült Államokban. A diszciplína három területet vizsgál: a *szavazás*, a *képviselő* és a *következmények* kérdéskörét. A választási földrajz erőteljes hatást gyakorol a politika gyakorlatára: a választókerületek meghatározása, a demográfiai tényezők, a társadalmi és lakóhelyi összetétel, a világnézet mind-mind döntő lehet a pártpolitikai csatározások során”. A mérvadó demográfiai, ipari fejlődési, gazdasági elitformálódási trendek helyi hatásai ennek megfelelően kihívóan alakultak a nyugat-magyarországi régióban. „Egyrészt a területen sokféle párt és irányzat meg tudott gyökerezni, de ezek népszerűsége megyén belül is eltérő volt. Míg az iparosodott Győr olvasztótégelyként működött, jelentősebb számú munkássággal, addig Mosonban az agrárdominancia volt jellemző, az ennek megfelelő pártpreferenciákkal. Még egy társadalmi sajátosság, hogy Trianon előtt ez volt az ország legnémetebb területe. Nemcsak a népesség összetételére, hanem az ország választási rendszerére is kihatott a párizsi békeedekrétum: az új országhatárok mellett csonka, úgynevezett „*közigazgatásilag egyesített vármegyék*” jöttek létre”.² Ez ideiglenesség és a pártpolitika országosba tagolódása, valamint helyi erők sajátlagos küzdelmei speciálissá tették a térség szerepét. Paár Ádám szakmai háttere a történész (Gyáni Gábor, Erdődy Gá-

bor, Kövér György) és választáskutató oldalon (Hubai László, Csizmadia Ervin) egyaránt impozáns, a 2015-ben megvédett doktori disszertációja nem esetleges, hanem kiérdemelt eredmény, melyben a helyi szempontok kiemelése is kardinális jelentőséggel bírt.

A mértéktartó „hozsannázás” is érvényesebb, ha kritikai felülnézet vagy (a mélyebb beavatottság látszatát mellőzni képes) észrevételezés konkrétumot is sorra kerít. Ilyen a győri zsidóság említésének számos kérdésköre, s nem utolsósorban Szakál Gyula e tárgyban írott egykori értekezése, melynek bázisa és talpköve a város társadalmának, iparfejlődésének, társadalmi tagoltságának és rétegzettségének megjelenítése a zsidóság szerepének aprólékos bemutatásával. Paár Ádám (bár a mű háromszáz oldalán több helyen is említ felekezeti, nőegyleti, lakóövezeti, gazdasági és közéleti megjelenésükről néhány adatot, sőt korrektül hivatkozik is Szakál alapművére, lásd 110-126. old.) a zsidóság szerepét a pártpolitikai csatározásokban korántsem emeli ki, még latenciában meghúzódó hatásokat sem sorol föl, ennyiben akár a párttagoltsági táblázatai is hiányt szenvednek – de tény, hogy e kritikai nézőpont és az antiszemitizmus városon belüli folyamatainak taglalásába már nem fog bele, sőt Moson esetében még kevésbé emeli ki a zsidó népesség közéleti, kulturális befolyását, értékrendjének a polgárosodáshoz hozzájáruló és építő hatását. S ez talán konkrét hiányossága is a kötetnek, melyhez Kövér György segítsége volt egyik meghatározó támpont, mikor még disszertáció

volt. Szerzői döntés azonban, s amennyiben korrekt utalás történik rá, szemléleti állásfoglalás is valaminek tárgyalásába egy másik jelenség tárgyon kívül rekesztését is belefoglalni, s ettől valóban nem lesz „sántább” a monográfia – de annak jelzése, mit miért hagyunk tárgyalás nélkül, éppúgy értelmező pontosításra vár, mint annak jelzése, mit foglalunk bele és miért a készülő anyagba.

Avval kezdtem: vannak művek, melyek a környező tudománytörténeti vagy olvasói érzékenység fókuszától távol, esetleg az „árnyékosban” születnek, pedig üzenetük és eredményeik nem kisebbek, mint más, időlegesen kiemelt témakörű munkák (ne menjek messzebb: a Trianon-problematika példaképpen ilyen, a centenáriumi kiadványok polcnyi méretre duzzadtak...). Belátásom szerint a disszertációk nem eszerint kelnek életre, s Paár Ádám műve sem az évfordulós cécióhoz simul. Azonban – mint Győr városi és polgári fejlődéstörténetének máig kivételes feldolgozása Szakál Gyula esetében – a korszakosság itt a tárgyalt időszak esemény- és régiótörténeti metszetéhez többet ad hozzá a helytörténet, az összehasonlító településhistoria vagy a lokális pártelitok terén, mint amennyit a párttörténetírás másutt előállított, vagy a politikai és választásföldrajz megjelenített. Mindez persze a politológia mai téma-választási mezőjében szinte érdektelen tárgyválasztás – a történetírás oldalán azonban méltó adalék a politikai mezők kiegyezéstörténete, a jobboldali pártpolitika és a szociális érzékenység társadalmi hálózatai szempontjából. Megíté-

lésem szerint (s ebben a kötet előszava, tézis-fejezete is megerősít, 9-20. old.) a „történeti politológia” és a „regionális társadalomtörténet” szövegszerű összhangja bár egyensúlyosra sikeredett, az elmélet-módszertani fejezet is impozáns (a francia példa és a magyar térségi mentalitáskutatási összegzés ugyancsak izgalmas körképet kínál), de a „politikai ökológia” fogalomköre a klasszikus politikatudományi szemléletmódhoz (főleg a Lipset-féle törésvonalakhoz) csak részint igazodik, és bár hivatkozza Kövér György egészen kivételes tiszaezlári monográfiáját és szakmai segítségét is, de a „túlinterpretált” adatok „ökológiai tévkövetkeztetés” formájú megjelenítésének kritikája mellett éppen a társadalomtörténeti nézőpontot maszatolja el! Ha erénye a kötetnek a mikrotörténeti, helytörténeti, kapcsolattörténeti és kulturális közéletre vonatkozó, személyiségekre fókuszált kereső szempont, akkor a társadalomtörténetírás valamely karakteresebb „iskolájának” vagy alkotójának kiválasztásával is közelebb kellett volna kerülnie a mentális hagyomány és politikai attitűdök ismeretkincséhez – melyet láthatóan a legkiválóbbak között éppen Ő ismer a legjobban. De Kövér György kutatás- és együttélés-módszertana a példa rá, mennyiben hangolja át a kutatói tónust is a helyismeret és a személyiségfókuszú társadalomkép, ha a térségben jártasság akár történeti, akár csoportközi dimenziói kapnak kiemelés. Ez most itt elmaradt – de talán számos politikaelméleti és megismeréstudományi ráközelítés mellett, melyet aktív kutatóként és rendszerelemzőként nap mint nap felmutat,

nem lehetetlen hatású az indító sorokban megidézett Eric Hobsbawm üzenet, mely a kutatót a tér- és időbeli helykeresésre, önnön személyének messze nem objektív, de annál hitelesebb elhelyezésére készíti, s akkor majd Paár Ádám is a közösség részeseként mélyülhet el a társadalomtörténet ideológiáktól, igazgatási és pártpolitikai anomáliáktól részben független mikro-milijében.

Könyve erre kitűnő példa, megnyerő indítás. Ha „rosszkor” is született, mert mostanság alig mutatkozik érdeklődés a múltbeli választási rendszerek szintéziseinek megértése iránt, talán éppen adataival, tábláival, forrásfeltáró szakirodalmával járulhat hozzá a politikai mikrotörténetírás műfajának megteremtéséhez.

A. GERGELY ANDRÁS

Jegyzetek

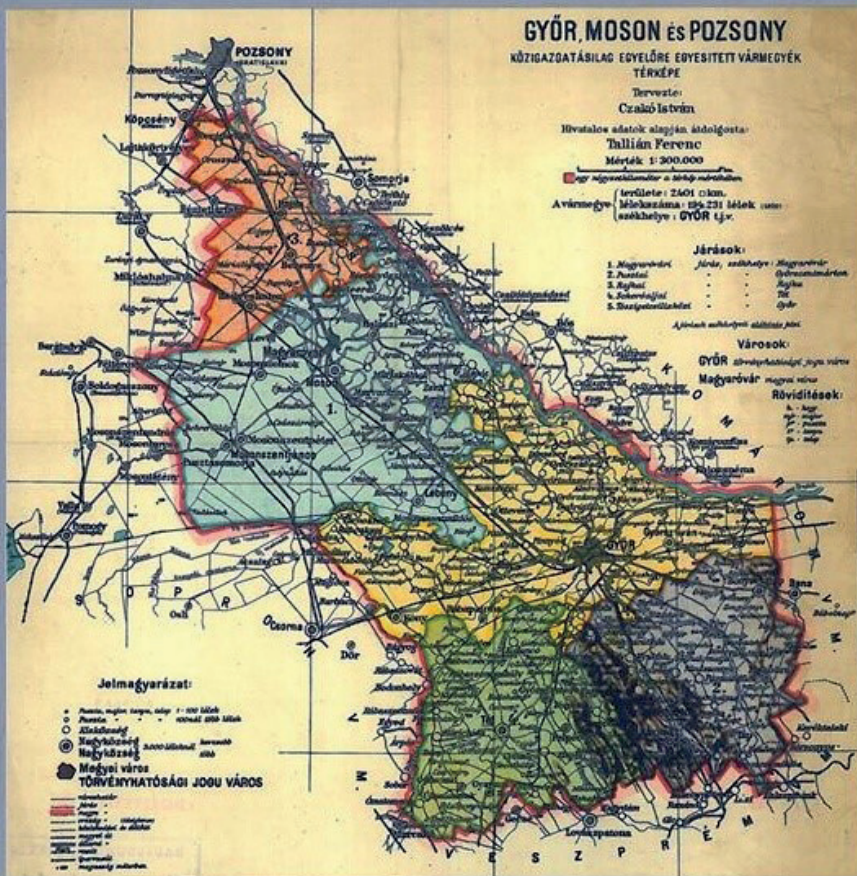
1. Győr, 2018, 302 oldal. Eredetileg doktori értekezés *Győr-Moson megye és Győr törvényhatósági jogú város 1922 és 1947 közötti országgyűlési képviselőválasztásainak társadalomtörténeti háttere* címen, melynek valójában a történész szerző társadalomtörténeti vázlata lett volna névuma...!

2. Lásd részletesebben a 2018-as könyvheti bemutatón elhangzott szöveget:

<https://www.gyoriszalon.hu/news/11105/66/Pa%C3%A1r-%C3%81d%C3%A1m-P%C3%A1rtok-v%C3%A1laszt%C3%A1sok-%C3%A9s-t%C3%A1rsadalom-Gy%C5%91r-%C3%A9s-Moson-r%C3%A9gi%C3%B3ban-1922-1947>

Paár Ádám

Pártok, választások és társadalom Győr és Moson régiójában (1922-1947)



Lapzárta

Miért utálják annyira az iparüzési adót a vállalkozók?

Lassan 30 éve követem hol közelről, hol nagyon közelről a magyar adórendszer alakulását az asztal legkülönbözőbb oldalán ülve. Kormányoktól függetlenül a mindenkori vállalkozói érdekképviseletek és a kormány képviselőinek adópolitikai egyeztetéseim mindig előkelő helyen volt az iparüzési adó megszüntetésének, jelentős csökkentésének a kérdése.

A konstrukció ugyan változott némileg, de alapjaiban a 30 éve kialakult rendszer működik ma is. Az iparüzési adó az illetéktörvénnyel együtt a két legrégebbi bevételi jogszabály Magyarországon és nyugodtan kijelenthető, hogy kiérdemelték a “gránitszilárdságú” adótörvény minősítést. Természetesen évente, akár többször is módosult a törvény, de a lényeg nem változott. A nettó árbevétel a kiindulópont bizonyos korrekciókkal, amiből le lehet vonni durván fogalmazva az EBITDA-ba nem tartozó költség elemeket. (Pl. Eladott áruk beszerzési értéke, anyagköltség, közvetített szolgáltatások értéke,) Pár éve történt az egyik legfontosabb változás, amikor a levonhatóságot az árbevétel mértékétől függően sávosan korlátozták.

Az adókulcs mértéke maximum 2% és az önkormányzatok többsége általában el is megy a maximumig. A nagyvárosokban pedig szinte kivétel nélkül a

2%-ot vetik ki. Van pár híresebb magyar iparüzési adó “paradicsom”, ahol a 0%-os adóval próbálnak olyan gazdasági tevékenységet a településre csábítani, amelyek egyébként soha ennek a településnek a környékére sem mentek volna. (Pl. Újlengyel.)

Pár érdekesség az iparüzési adó történetéből

A magyar adórendszer “egyszerűsítésének” jegyében 2003-ban bevezették az innovációs járulékot, amelyik a központi költségvetés bevétele.¹ Ennek a bevételi jogcímnak a sajátossága, hogy szinte egy az egyben lemásolták az iparüzési adót, azaz a vállalkozásoknak kétféle kell ugyanazon szabályok szerint adót fizetniük.

Az egész bürokráciát, ellenőrzést ugyanarra az adóalapra így sikerült megduplázni.

Az iparüzési adó elleni “közutálat” talán akkor hágott a tetőfokára, amikor a 2000-es évek közepén nagy tanácsadók megtámadták az EU luxemburgi bíróságán az iparüzési adót, arra hivatkozva, hogy mint forgalmi adó ellentétes az EU joggal, amelyik kimondja, hogy egy ország csak egy ÁFA jellegű adót alkalmazhat.

Az ötlet onnan jött, hogy Olaszországban IRAP néven egy némileg hasonló adófajta működik, amelyet szintén megtámadtak Luxemburgban és az eljárás elején az úgynevezett főtanácsnoki véleményben az olasz kormánnyal szemben foglalt állást a kijelölt főtanácsnok. Annak ellenére, hogy ezek a vélemények nem bírnak kötéssel a bíróságra, de nagyon gyakran a bíróság is hasonlóan foglalt állást. Számos cég buzdult fel a tanácsadók biztatására és fordult a bírósághoz.

Az ügyet végül az olasz és a magyar kormány is megnyerte. Olaszországban 120 milliárdos volt a per tétje, Európában, de Magyarországon is több száz milliárd forintos vesztesége keletkezhetett volna az önkormányzatoknak. A vesztes tanácsadók szerint a túl nagy tét miatt politikai döntést hozott a bíróság és nem merték felvállalni a horribilis költségvetési veszteség következményeit. Más tanácsadók viszont felhívták rá a figyelmet, hogy az ÁFA direktívában meghatározott négy feltételtől legalább kettőnek nem felel meg az iparüzési adó.²

A 2010-es választások előtti utolsó évben fogadta el a kormány az iparüzési adó adminisztrációjának reformját. Eszerint az APEH átvette volna a teljes adminisztrációt, ellenőrzést. A 3200 potenciális adóhivatal helyett az APEH intézte volna a teljes lebonyolítást, jelentősen leegyszerűsítve a vállalkozások adózással kapcsolatos feladatait. Az önkormányzatoknál értelem szerűen megmaradt volna az adó kivetésének, az adókulcs és a kedvezmények meghatározásának joga és az ellenőrzési tevékenységben is részt vehetett volna. A nyilvánvaló előnyök ellenére az új parlament, amelyben jelentős lobbierők képviseltek a polgármesteri posztot is betöltő parlamenti képviselők, az elsők között törölték el ezt a változást.

A következő nagy változás - amire korábban már utaltam - 2013-ban következett be, amikor az adó alapjából levonható tételek az árbevételrel növekedve sávosan egyre kisebb mértékben lettek levonhatóak az adóalapból. Ennek következtében a nagy cégek tényleges iparüzési adó terhelése nőtt meg. Érdekes adalék még, hogy annak érdekében, hogy az adóteher csökkentése érdekében ne kezdjék el feldarabolni a cégeket, itt vezették be először a csoport adózás szabályait, amit azóta a társasági adónál is önkéntes választással lehetővé tettek.

Miért szerethetjük az iparüzési adót?

Az iparüzési adó jellegéből adódóan sokkal kevésbé érzékeny a gazdasági ciklusokra, mint a társasági adó. Gazdasági visszaesés esetén a cégek profitja és ebből következően a társasági adó alapja is sokkal jobban ingadozik, mint az árbevétel és az ehhez kötődő iparüzési adó. Külön szépsége az iparüzési adónak, hogy a vesz-

teséges cégeknek is fizetniük kell, ami tekintettel arra, hogy Magyarországon a cégek egy jelentős része a társasági adófizetés megúszása érdekében igyekszik "elkerülni" a nyereséget azt eredményezi, hogy a veszteséges cégek is kiveszik részüket a közteherviselésből.

Az alacsony hozzáadott értéket termelő vállalkozásoknak nem jelentős adóteher, mivel az iparüzési adó gyakorlatilag a hozzáadott értéket terheli.

Azon cégeknek sem jelent komoly adminisztrációt, amelyek csak pár önkormányzat területén működnek ezért komoly bürokratikus költséget számukra sem jelent az iparüzési adó.

Végezetül az adótudatosság, az adófizető és az önkormányzat közötti hatékony kapcsolat kialakulásának is egyik eszköze lehet az iparüzési adó. Kisebb településeken, ahol egy-egy komolyabb adófizető adja a helyi adóbevételek jelentős részét, kialakulhat egyfajta partneri kapcsolat az adófizető és az önkormányzat között. Az adófizető jobban beeláthat az önkormányzat gazdálkodásába, sőt akár befolyásuk is lehet az iparüzési adó felhasználására. Ez a fajta összefonódás azonban a korrupció melegágya is lehet.

Miért nem szerethetjük az iparüzési adót?

Magyarországon van néhány olyan terület, ahol nemzetközileg az élbolyban vagyunk. A sport területén például a kakaj-kenu vagy a vízilabda. Valószínűleg azzal is előkelő helyen vagyunk, hogy a helyi önkormányzati és a helyi adórendszer miatt Magyarország a 3200 adóhatóság országa. Egy kevesebb, mint 10 milliós országban ez kicsit soknak "tűnik". Az elmúlt években az adminisztrációs feladatokat illetően elindult egyfajta harmonizáció, de azért még mindig előfordulhat, hogy bizonyos eljárási kérdésekben a különböző önkormányzatok eltérő gyakorlatot követnek.

Az iparüzési adó különösen azon adófizetők számára jelent komoly adminisztrációt, akik több településen végzik a tevékenységüket, de számos olyan cég van amelyiknek akár több száz településen van üzleti jelenléte a több ezer helyen működő Magyar Postáról nem is beszélve. Ezen cégeknek számos önkormányzati adóhatóság spe-

cialításaihoz kell igazodni. Az adóalap megosztás szinte külön tudománynak számít az adószakmán belül. Mindegyik önkormányzat külön-külön is jogosult ellenőrzést végezni az adott cégeknél és természetesen ezzel a joggal élnek is.

A helyzet akkor kezd el igazán bonyolulttá válni, ha az egyik önkormányzatnál komolyabb adóhiány vagy többlet kerül a felszínre, mert ilyenkor több tíz vagy száz másik önkormányzatnál kell a rájuk jutó különbözetet kezelni. Elég rosszul hangzik. Ha ez ennyire szörnyű, akkor kérdezhetjük miért nincs tele a szaksajtó a vállalkozók sirámaival? A válasz elég egyszerű. Vannak a szakmában közismert rémtörténetek, de alapjában véve az önkormányzatok viszonylag ritkán támadják a nagy adófizetőket. Ennek több oka is van.

A 3200 önkormányzat értelemszerűen nem tud olyan technikailag és szakmailag felkészült adóhatóságot felépíteni, mint az összes állami adót beszedő központi adóhatóság. Különösen igaz ez a kisebb településekre. Emellett a helyi összefonódásoknak, külön alkuknak is remek terpe az iparüzési adó. Vállalkozások, de önkormányzatok is nyíltan beszélnek róla, hogy milyen alkuk kötöttek helyben. Közrejátszhat benne a félelem is, hogy ne üldözzük el túlzott agresszivitással a jól fizető adóalanyt. Talán mindezek miatt nem véletlen, hogy több, mint tíz éves adótanácsadói gyakorlatom során, amit az egyik legnagyobb adótanácsadással is foglalkozó cégnél töltöttem el, szinte alig volt helyi iparüzési adóval kapcsolatos ügyem. Bezzeg társasági adós vitákból bőven volt tanácsadási munkánk.

A település szerkezeti sajátosságok és a lakossági jövedelmek, vagyon eloszlása és a gazdasági tevékenységek koncentrációja miatt szinte bármilyen lehetséges adóalapra vetnek ki helyi adót az biztosan differenciál az önkormányzatok között, miközben a lakossághoz kötődő feladatok egy jelentős része a lakosság arányában minden településen egyformán jelenik meg. (Pl. közigazgatási, oktatási, egészségügyi, szociális, közvilágítási feladatok.) A helyi iparüzési adó ebből a szempontból a leginkább differenciáló hatású. A gazdasági tevékenységek gyakran a mérhetőség elvén alapulva koncentrálnak az egyes településeken miközben a vállalkozásoknál dolgozók egy része kvázi "alvó településeken"

él, de az önkormányzati alapfeladatok ugyanúgy megjelennek ezen településeken is.

Nem véletlen, hogy az önkormányzati rendszer elmúlt 30 évében az egyik legfontosabb konfliktus forrás volt az iparüzési adó egyenetlen eloszlása és az emiatt szükségessé váló kiegyenlítő rendszerek kialakítása. Volt olyan időszak, hogy egyes szerencsés települések, ahol a relatíve kis mérethez tartozott egy nagy ipari üzem a befolyó iparüzési adó nagysága miatt „fűrődtek” a pénzben. Eközben kis települések százaiban egyáltalán nem képződött iparüzési adó bevétel.

Ennek eredményeképpen az állami támogatásoknál épültek ki kiegyenlítő mechanizmusok, sőt bevezetésre került egy olyan speciális adó-nem, szolidaritási hozzájárulás néven, amit a nagy adóérőképesseggel rendelkező önkormányzatoknak kell fizetnie a költségvetésnek, amiből visszaosztanak a szegényebb önkormányzatok számára.

Az állam tehát bevezet egy olyan az önkormányzatok által kivetett, beszedett adót, amelyek jelentősen differenciál az önkormányzatok között, emiatt a nagy adóbevételű önkormányzatoktól elvonja a bevétel egy jelentős részét, hogy visszaossa a szegény önkormányzatok felé. Ennek érdekében pedig 3200 önkormányzaton keresztül működött egy bürokratikus adóadminisztrációs rendszert, ami sokba kerül az önkormányzatoknak és az adófizető vállalkozásoknak.

Gazdaságpolitikai szempontból is vannak komoly kifogások az iparüzési adóval szemben. Tekintettel arra, hogy az adóalap nagyjából a hozzáadott érték (nyereség, amortizáció, bér és élőmunka közterhek, kamat, adók) ezért nemzetgazdaságilag minél nagyobb hozzáadott értéket termel egy vállalkozás annál nagyobb az adóterhe. Pontosan ezért a leghatékonyabb cégeknél az iparüzési adó ma már jelentősebb teher, mint a társasági adó, de az államháztartás szintjén is évek óta több az iparüzési adóbevétel, mint a társasági adó.

A magyar adópolitika versenyképességi „marketingjének” hosszú ideje visszatérő eleme, hogy milyen alacsony nálunk a társasági adókulcs és mélyen hallgatunk az iparüzési adóról. További problémát jelent, hogy ez a Hungaricum más-hol nem igazán ismeretes és még a kettős adózást

elkerülő egyezmények többsége sem terjed ki az iparüzési adóra.

A külföldi befektetők természetesen még a befektetési döntéshozatal során „értésülnek” erről az adónemről is és végül ennek tudatában döntenek. A marketing azonban részben sikeres hiszen társasági adó fronton a nemzetközi statisztikák szerint Magyarország szinte paradicsomi állapotokat kínál a befektetők számára. A marketing olyan jól sikerült, hogy például az Európai Bizottság társasági adókulcsokat bemutató statisztikája szerint Magyarországon 10,8% a társasági adó jellegű adók terhelése. (Nominális adókulcsok) Az effektív adóterhelése a nem pénzügyi vállalatoknak pedig 11,1%.³ Ezek a statisztikák egyébként a magyar esteben nyilvánvaló butaságokat mutatnak, hiszen az almát és a dinnyét jól összeadva a két teljesen különböző adóalapra vetülő adókulcsot adják össze nominálisan, ami nyilvánvaló szakmai hiba.⁴

A jól sikerült kommunikáció viszont úgy tűnik kezd visszautlni. A Covid járvány talán egyik leglátványosabb fejleménye a nemzetközi porondon, hogy felgyorsultak a nemzetközi társasági adó harmonizációs tárgyalások és a legnagyobb országok minden jel szerint ki fognak kényszeríteni egy 15% körüli társasági adó minimumot. A közhangulat annyira megváltozott, hogy még a leginkább érintett nagy multinacionális vállalatok sem mernek nyilvánosan tiltakozni és néhány elszánt ország folytat reménytelennek tűnő utóvédharcokat, mint például Magyarország és Írország. Fura módon a hazai vállalkozások támogatásának bajnoka és a gonosz multik ellenségének képében tetszelgő magyar kormány védi a nagy multik érdekeit ebben az adóharmonizációs küzdelemben.

Ebben a „harcban” szinte az egyetlen kézzel fogható érve lehet a magyar kormánynak, hogy a korábban a szőnyeg alá seprert iparüzési adóra hivatkoznak és ezt próbálják beszámíttatni a harmonizálandó adó közzé. Az érvelés jogosságát jól mutatja az USA adóhivatala az IRS egyik statisztikája, amelyik az amerikai cégek külföldön fizetett adójára vonatkozik. Eszerint a 301 multinacionális cég által jelentett 2018-as adatok alapján Magyarországon cash (pénzforgalmi) alapon 28,5% míg accrual (eredmény) alapon 19,2% volt az átlagos adóterhelés, amivel ugyan nagyon elmaradunk a svédek 171 és 132%-jához képest,

de egyébként nem lógunk ki az átlagos európai országok hasonló adatai közül és ez messze magasabb, mint a holland vagy brit hasonló adat.⁵ A most megcélzott 15%-os minimum adószintet pedig bőven eléri a társasági adó iparüzési adó keverék. A rövidítések alapján lehet, hogy el kellene kezdeni beszélni a Tao-HIPA adóról. (Tao: társasági adó, HIPA: helyi iparüzési adó)

Hogyan tovább?

A legutóbbi önkormányzati választások után jelentősen átrendeződtek – különösen a nagyvárosokban – a politikai erőviszonyok. Ezzel párhuzamosan a rossz nyelvek szerint pont emiatt a kormány újabban mintha nyitottabbá vált volna az iparüzési adó átalakítására. Két jelentős lépés is történt az elmúlt egy évben.

Megteremtették a nagy beruházások helyszínéül szolgáló településeken az iparüzési adó átcsoportosításának lehetőségét a területileg illetékes megyei önkormányzathoz, amelyik saját döntése alapján oszthatja vissza az adót az érintett településeknek. Ehhez mindössze különleges gazdasági övezetté kell egy települést minősíteni. Göd, Dunaujváros a már jelenleg ismert példák. Az eddigi példánál érzékelhetően politikai szempontok is motiválták a döntést és egyelőre nem ítéhető meg, hogy az eddigi a települések között egyezkedésekkel kialakult osztozkodási arányokkal szemben milyen elvek alapján osztják újra majd az iparüzési adót. A várhatóan „vesztes” önkormányzatok számára viszont az általuk tervezett adóbevétel kiesése súlyos pénzügyi helyzetet eredményezhet.

A másik változás, hogy a Covid járvány gazdaságpolitikai kezelésének keretében a 4 milliárd nettó árbevételnél vagy mérlegfőösszegnél kisebb cégek (KKV-k) iparüzési adóját lefelezték. Ez a változás viszont már a nagy iparüzési adó bevételt realizáló településeknél okoz a korábban várthoz képest bevétel kiesést miközben az érintett vállalkozások lelkesen üdvözlük ezt az adócsökkentést.

Az adminisztrációs terhek csökkentése érdekében a bevételeket ma már egycsatornásan, egységes formátumban kell a NAV-on keresztül benyújtani. De az igazi nagy lépés még hátra van.

Előbb utóbb a teljes iparüzési adó adminisztrációját, ellenőrzését át kellene vennie a NAV-nak.

A beindult magyar változások, a fentiekben vázolt nemzetközi folyamatok alapján azonban az is előfordulhat, hogy erre már nem lesz szükség. Az egyik lehetséges forgatókönyv, hogy a társaságok jövőbeli adózását egy a társasági adó és iparüzési adó összevonásából létrejövő új, alapvetően a nyereséget terhelő központi adó fogja ellátni. Ez a megoldás biztosan egyszerűsítene az adórendszert és nem differenciálná tovább az önkormányzatok pénzügyi helyzetét és nem lenne szükség a mai körmönfont kiegyenlítő rendszerekre. Természetesen ennek az új központi adónak meghatározott részével vagy más állami támogatással kellene kompenzálni az önkormányzatokat a kieső adóbevétel miatt. De sajnos az önfinanszírozó, saját adóbevételeire támaszkodó önálló önkormányzatok eszméje ezzel egy időre biztosan elenyészne Magyarországon. Kérdés, hogy van-e valójában realitása ennek az eszmének? A választ a következő évek fogják megadni.

LÁSZLÓ CSABA⁶:

(A késve érkezett cikk kedvéért visszatartottuk a már betördelt folyóirat nyomdai előkészítését, így technikai okok miatt e számunk végére került az írás, mely tartalmilag a Konferencia rovatba tartozik – a szerk.)

Jegyzetek

1. Egy személyes megjegyzés. A szerző a kérdéses időszakban a magyar kormány adóügyekért is felelős pénzügyminiszteri posztját töltötte be és minden ellenkezése dacára került ez az új adónem elfogadásra. Ennek ellenére a legkevésbé sem vagyok büszke erre az adónemre.

2. A Big4 cégek közül a szerző akkori munkahelye a KPMG is ezt az álláspontot képviselte. A témával részletesen foglalkoztam 2005-ben Az első számú közellenség című cikkemben. Sok akkori szempont köszön ma is vissza. https://magyarnarancs.hu/publicisztika/az_elso_szamu_kozellenség_-_a_helyi_iparuzesi_adorol-64439

3. https://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation-1/economic-analysis-taxation/data-taxation_en

A vonatkozó adatok a statutory tax rates és az effective tax rates link alatt megnyíló excel táblákban találhatóak.

4. A szerző lassan egy éve próbálja az EU Bizottság magyar irodáján keresztül korrigáltatni ezt a hibát egyelőre eredmény nélkül

5. <https://www.irs.gov/pub/irs-soi/18it01acbc.xlsx>

Az adóterhelés számok a vonatkozó excel tábla alapján végzett saját számítások.

6. A szerző a Budapesti Corvinus Egyetem tanára, volt pénzügyminiszter

