

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 adóerőképeség 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 bevételcsökkenés irányba 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 irányba 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.

