

# 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

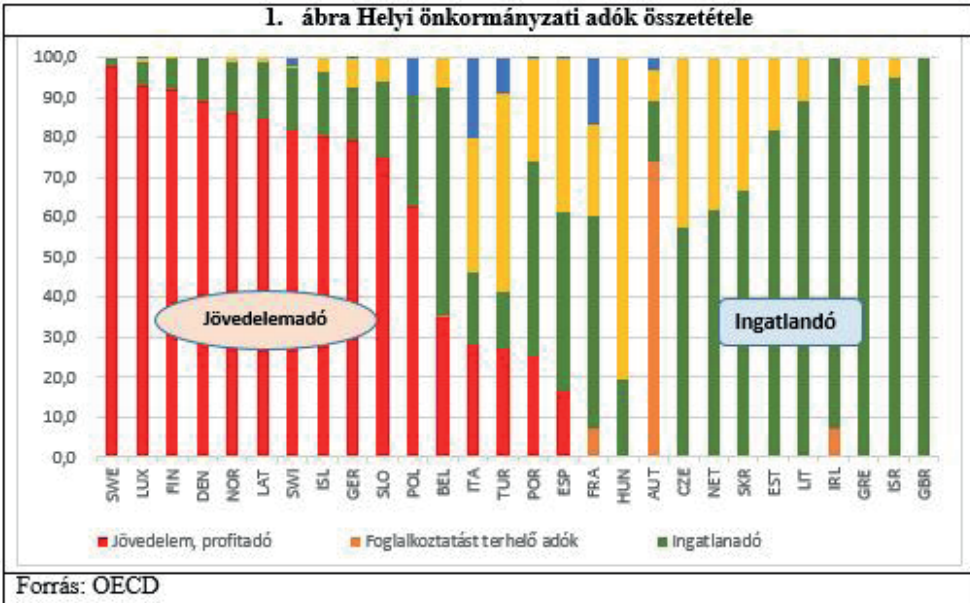
nálunk szinte teljes mértékben csak az adókulcsok korlátozására épül, míg az összehasonlított fejlett országokban változatosabb megoldások vannak.

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 ingatlanadózással 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 pénzintézetekre, 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 adólapot a bérköltség arányában osztják meg.

Az IRAP általános kulcsa 3,9%, de a pénzintézetek 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 piactorzító hatása mérsékelt, 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 kiegyenlítőbbé 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

