



**37. Országos Tudományos Diákköri Konferencia
Állam- és Jogtudományi Szekció**

Budapest, 2025. március 24–26.

Rendező intézmény:
*Károli Gáspár Református Egyetem
Állam- és Jogtudományi Kar*



Állam- és Jog-
tudományi Szekció

**A helyi önkormányzatok pénzügyi
autonómiájának változásai 2010-től napjainkig**

Kézirat lezárásának dátuma:

2024. november 11.

A dolgozat szerzőjeként nyilatkozom, hogy jelen dolgozat a saját művem. A dolgozat érdemi tartalmát illetően a dolgozat készítéséhez a mesterséges intelligenciát nem használtam fel.

2024. november 11.

A dolgozat szerzője

Tartalomjegyzék

Ábrák jegyzéke	4
Bevezetés	5
I. Elméleti alapok.....	7
1.1. Helyi önkormányzatok fogalma	7
1.2. Helyi önkormányzáshoz való jog.....	8
1.3. A helyi önkormányzatok autonómiája	9
II. A helyi önkormányzatok bevételei.....	11
III. Forrásszabályozás összevetése a feladatfinanszírozással.....	13
3.1. Az Ötv. forrásszabályozási rendszere	13
3.2. Az Mötv. feladatfinanszírozási rendszere	15
IV. Helyi önkormányzatok kölcsönfelvételének korlátozása	17
V. A helyi adó szabályok változásának hatása a pénzügyi autonómiára	20
5.1. Helyi adók jelentősége	20
5.2. A helyi iparűzési adó	22
5.2.1. Változások a helyi iparűzési adó szabályozásában	22
5.3. A települési adó	26
5.3.1. A települési adót érintő korlátozások.....	26
5.4. Idegenforgalmi adó.....	30
5.4.1. Változások az idegenforgalmi adó szabályozásában	31
VI. Átengedett központi bevételek és a pénzügyi autonómia	32
6.1. Változások a gépjárműadó szabályozásában	32
VII. Különleges gazdasági övezetek.....	35
7.1. Hatása a helyi önkormányzatok pénzügyi autonómiájára	36
VIII. A pénzügyi autonómiát érintő változások vizsgálata	39
8.1. A változások erősségei.....	40
8.2. A változások gyengeségei	40
8.3. A változások lehetőségei.....	41
8.4. A változások veszélyei	41
Összegzés	42
Irodalomjegyzék	44

Ábrák jegyzéke

1. ábra: A helyi önkormányzat pénzügyi autonómiájának előnyei és hátrányai	9
2. ábra: Helyi iparűzési adóból származó bevételek 2019-2023-ig (millió Ft)	24
3. ábra: A települési adót bevezető helyi önkormányzatok száma 2015-2023 között	28
4. ábra: SWOT analízis	39

Bevezetés

Tudományos dolgozatomban a helyi önkormányzatok pénzügyi autonómiáját szeretném pénzügyi jogi szempontból megvizsgálni. A helyi pénzügyi autonómiának három része van. Az első a helyi kiadási autonómia, amely jog és képesség arra, hogy a helyi önkormányzatok meghatározzák az összes helyi közszolgáltatás természetét és színvonalát, valamint, hogy kezeljék a helyi vagyont. A második (, amellyel dolgozatomban is foglalkozom) a helyi bevételi autonómia, amely jogot és képességet jelent arra, hogy a helyi önkormányzatok meghatározzák a pénzügyi források eredetét és mennyiségét, valamint e körben meghatározó, hogy az állam milyen bevételi források megszerzését teszi lehetővé számukra. A harmadik a helyi költségvetési autonómia, amely az arra vonatkozó jog és képesség, hogy a bevételi szinteket az egyes közpolitikai beavatkozások kiadásai szintjeihez igazítsák rövid és hosszútávon. Ezenkívül a függetlenség megköveteli, hogy a helyi hatóságok vállalják a (pénzügyi) felelősséget döntéseikért a választók előtt.¹

A téma motivációja az elmúlt évtizedben – többek között a Covid-19 világjárvány hatására – bekövetkezett és bevezetett változások, illetve a helyi önkormányzatok pénzügyi autonómiájához kapcsolódó rendelkezések és szabályok ismertetése, rendszerbe foglalása. A kutatásom hipotézise, hogy a vizsgált időszakban (2010-2024) a helyi önkormányzatok pénzügyi autonómiája csökkent, így ezt törekszem meg az központi kormányzati beavatkozási intézkedések elemzésével, különösen a jogszabályi rendelkezésekkel, adatokkal alátámasztani. Ugyanakkor a bekövetkező változások előnyét és hátrányát, illetve lehetőségeit és veszélyeit is szeretném ismertetni, amelyet a közgazdaságtanban alkalmazott SWOT analízis segítségével teszek meg.

A dolgozatomat az alábbi szerkezetben építem fel: Először a helyi önkormányzatról, annak feladatairól, illetve az önkormányzatiság jelentőségéről szeretnék írni. Ezt követően kitérek az autonómia kérdéskörére, ismertetve a fogalmát, szerepét, különös figyelmet szentelve a pénzügyi autonómia kérdéskörének. Fontosnak tartom kiemelni a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) által bevezetett, a helyi önkormányzatok pénzügyeihez kapcsolódó változásokat, az ehhez

¹ Alain Guengant: *Le risque institutionnel dans l'évolution des finances locales. Le risque institutionnel dans l'évolution des finances locales*, Éditions CNRS, Paris, 2001.

kapcsolódó, Covid-19 járvány, illetve orosz-ukrán háború hatására bevezetett új szabályokat, rendelkezéseket.

Az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés f) pontja alapján a helyi önkormányzat a helyi közügyek intézésének körében törvény által megszabott keretek között meghatározza a költségvetését rendelet formájában és ez alapján önállóan gazdálkodik. Emellett a g) pont értelmében az erre a célra fordítható és felhasználható vagyonával és bevételeivel kötelező feladatai ellátásának veszélyeztetése nélkül vállalkozást folytathat, szabadon gazdálkodhat. Emiatt dolgozatomban szeretném feltüntetni, hogy egy helyi önkormányzatnak milyen bevételei lehetnek, és ezekre milyen hatással voltak az utóbbi évek válságai. Így többek között kitérek majd a helyi önkormányzatok kölcsönfelvételének korlátozására, amelyet az Alaptörvény is rögzít, illetve az Mötv. által bevezetett feladatfinanszírozási rendszerre. A helyi adók csoportosítása és ismertetése után megvizsgálom a települési adót.

Dolgozatomban fontosnak tartom megemlíteni a gépjárműadót is, ugyanis az, az 1992-es bevezetésekor megosztott bevétel volt a helyi önkormányzatok költségvetése és a központi költségvetés között. Azonban ez mára megváltozott, amely jelentős hatással volt a helyi önkormányzatok bevételére. Szintén a koronavírus-világjárvánnyal összefüggésben kerültek bevezetésre a különleges gazdasági övezetek, amelyek egyik legnagyobb jelentősége, hogy ilyen övezeteknél a megyei önkormányzatok váltak jogosulttá a helyi adók kivetésére.²

A dolgozat végén a felsorolt területeken tett megállapításaimat összegzem, következtetéseket vonok le és azok alapján törekszem hipotézisem alátámasztására, azaz, hogy álláspontom szerint a helyi önkormányzatok pénzügyi autonómiája az elmúlt egy évtizedben jelentős mértékben csökkent.

Kutatói munkám során elsősorban hazai szakirodalmi műveket és jogszabályokat elemzek, de ahol szükséges - a komplex kép megvilágítása érdekében - külföldi szakirodalmi művek feldolgozására is sor kerül. A mű pénzügyi jogi aspektusból vizsgálja a választott kérdéskört, így elsősorban a jogtudományi eszköztárból merít a vizsgálat során (jogösszehasonlító, történeti

² Rámhártné Radics Katalin Adél: Helyi önkormányzati autonómia: Mi változik, mi marad? *Közigazgatási Tudomány*, 2023/1. sz. 85-98.

és analitikus módszer), azonban a közgazdaságtan egyes metódusainak alkalmazására is sor kerül majd (pl.: SWOT analízis, adatelemzés) a témakör összetett kérdéseinek megválaszolása érdekében.

I. Elméleti alapok

Ebben a fejezetben ismertetem a helyi önkormányzathoz kapcsolódó fogalmi alapokat és kitérek a szabályozási kérdésekre is.

1.1. Helyi önkormányzatok fogalma

Erekly István megfogalmazása alapján nem lehetséges, még a legprimitívebb államokban sem az, hogy minden közigazgatási teendőt egyetlen központi szerv lásson el. A hatékony feladatellátás érdekében az államnak minden esetben meg kell osztania a közigazgatás teendőit és az abban megtestesülő hatalmat.³

Napjainkban a helyi önkormányzatok a demokratikus rendszerek egyik legfontosabb alapintézményei. A helyi önkormányzatokra vonatkozó szabályokat az Alaptörvénnyel összhangban jelenleg a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) tartalmazza. Az önkormányzatok az államszervezet részeként változatos feladatokat látnak el az adott ország igazgatási rendszerében kialakult munkamegosztás alapján, ez viszont időszakonként változó tartalommal bírhat. Az önkormányzatok teendőinek jelentős részét a helyi közügynek minősített feladatok, a közösség közszolgáltatásokkal való ellátása teszi ki. Földrajzi alapon a helyi önkormányzatokon belül két típust lehet elkülöníteni, melyek a települési és területi típusú önkormányzatok.⁴

Az államigazgatás mellett a közigazgatásnak a helyi önkormányzatok is a részei. A helyi önkormányzatok a civil közigazgatás decentralizált részét jelentik, eltérően az államigazgatástól, amely centralizált.⁵

³ Erekly István: *Közigazgatás és önkormányzat*. Budapest, Szeged Városi Nyomda és Könyvkiadó Rt., 1939., 345.

⁴ Árva Zsuzsanna-Balázs István-Barta Attila: *Közigazgatási jogi alaptanok*. Debrecen, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2022., 83-84.

⁵ Árva – Balázs– Barta: *im.* 125.

1.2. Helyi önkormányzáshoz való jog

A helyi önkormányzáshoz való jogot az Mötv. tartalmazza. A helyi önkormányzáshoz való jog a települések, tehát a települési önkormányzatok, és vármegyék, azaz a területi önkormányzatok választópolgárainak közösségét illeti meg. Ezen jog gyakorlása során érvényre jut az állampolgári felelősségérzet és kibontakozik az alkotó együttműködés a helyi közösségben. Ezen jog a helyi közügyekben demokratikusan, széles nyilvánosságot teremtve valósítja meg és fejezi ki a helyi közakaratot.⁶

A helyi önkormányzatok fogalmát a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája tartalmazza, a magyar jogalkotó nem határozta meg a fogalmát.⁷ A Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én Strasbourgban kelt egyezmény kihirdetéséről szóló 1997. évi XV. törvény (a továbbiakban: Helyi Önkormányzatok Európai Chartája) 3. cikke rögzíti a helyi önkormányzás fogalmát, melynek értelmében a helyi önkormányzás a helyi önkormányzatoknak azon joga és képessége, hogy jogszabályi keretek között a közügyek lényegi részét a helyi lakosság érdekében saját hatáskörükben szabályozzák és igazgassák.⁸

Magyarországon az Alaptörvény a helyi önkormányzatokat egy külön fejezetben (Az Állam, 31-35.cikk) tárgyalja. Az Alaptörvény a helyi önkormányzatokkal kapcsolatosan csak bizonyos rendelkezéseket tartalmaz, a részletszabályokat, azonban sarkalatos törvény határozza meg, amely a már korábban is említett Mötv. Fontos helyi önkormányzatokhoz kapcsolódó fogalom, a már fent is említésre került helyi közügyek fogalma, amely meghatározását azonban nem az Alaptörvény, hanem az Mötv. rögzíti az alapvető rendelkezései körében. Az Mötv. 4. §-a értelmében a helyi közügyek alapvetően a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátásához, illetve a helyi önkormányzás és a lakossággal való együttműködés szervezeti, személyi, valamint anyagi feltételeinek a megteremtéséhez kapcsolódnak.⁹

Bevételi szempontból fontos megemlíteni még, hogy a helyi önkormányzat az Alaptörvényben rögzítettek alapján meghatározhatja a helyi adók fajtáját és azok mértékét.¹⁰

⁶ Árva – Balázs – Barta: *im.* 126-127.

⁷ Árva – Balázs – Barta: *im.* 127.

⁸ Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én Strasbourgban kelt egyezmény kihirdetéséről szóló 1997. évi XV. törvény 3. cikk

⁹ Mötv. 4. §

¹⁰ Alaptörvény 32. cikk

1.3. A helyi önkormányzatok autonómiája

Az autonómia szó etimológiai szempontból két görög szóból származik. Az egyik az „auto” szó, melynek jelentése „ön”, a másik pedig a „nomos”, amely törvényt, szabályt jelent. Ebből adódóan az autonómia szó eredetileg azt a jogot jelentette, hogy valaki megalkothatja a saját törvényeit. Napjainkban az autonómia fogalmát azonban számos tudományterületen használják. Ezek a filozófia, a természettudomány és a jog, a politikatudomány, valamint a nemzetközi kapcsolatokban is használják.¹¹ A politika és a közigazgatás területén az autonómia valamely szervezetnek, intézménynek, vagy közösségnek az a joga, hogy a választott vezetői útján a belső ügyeit más hatóságoktól függetlenül maga intézze.¹²

1. ábra: A helyi önkormányzat pénzügyi autonómiájának előnyei és hátrányai

Előnyök	Hátrányok
Különböző igényeket és preferenciákat szolgál ki.	Igazságosság érve: A decentralizált jövedelemelosztás kevésbé redisztribúciós jellegű, mint a központilag irányított politika.
Felelősséget és költséghatékonyságot hoz magával.	
Javítja a polgárok részvételét és a demokratikus kontrollt.	Stabilitás érve: Bizonyos funkciók jobb, ha a központi kormányzatnál maradnak.
Segíthet korlátok közé szorítani a központi kormányzatot.	Politika érve: Cél: polgári részvétel elősegítése és a demokratikus kontroll javítása a közpolitikák felett (helyi választásokon kevesebben vesznek részt, mint országos szinten).
Lehetőséget biztosít a hatékonyság javítására a benchmarking segítségével.	
Elősegíti a kísérletezést és az innovációt.	

Forrás: Saját szerkesztés¹³

A táblázat alapján a pénzügyi autonómia melletti érvek vannak többségben. A helyi önkormányzatok autonómiájának részét és fontos elemét képezi a helyi önállóság, de a helyi autonómia nem valósul meg igazán, hacsak a helyi hatóságok nem rendelkeznek megfelelő pénzügyi forrásokkal.

¹¹ Miklósné Zakar Andrea: Autonómia: Elmélet és gyakorlat. *Tér és Társadalom*, 2010/3.sz. XXIV. évf., 75-91.

¹² Kézikönyvtár: *A magyar nyelv értelmező szótára*. <https://www.arcanum.com/hu/online-kiadvanyok/Lexikonok-a-magyar-nyelv-ertelmezo-szotara-1BE8B/a-a-1BFAF/autonomia-1EE1D/> (2024. 09. 25.)

¹³ Beer-Tóth Krisztina: *Local Financial Autonomy in Theory and Practice. The Impact of Fiscal Decentralisation in Hungary*. Fribourg, Faculty of Economics and Social Sciences at the University of Fribourg Switzerland, 2009.

Az önkormányzatoknak vannak olyan feladat- és hatáskörei, amelyek értelmében a helyi önkormányzat szabadon szabályoz, amely döntés kizárólag törvényességi okból vizsgálható felül. A helyi önkormányzatok önállóságához kapcsolódik a helyi közügyeknek minősülő feladatok ellátásai is. A törvényi garanciák betartása mellett a helyi önkormányzat a helyi közügynek minősülő feladatok ellátását önként vállalhatja, és e körben mindent megtehet, ami a jogszabályokba nem ütközik. A helyi autonómiát, ezen belül pedig az anyagi önállóságot is biztosítja az a garanciális szabály, amelynek értelmében az Országgyűlésnek kell gondoskodnia a helyi önkormányzatok törvényben meghatározott kötelező feladatainak a fedezetéről. Ez elsődlegesen feladatalapú támogatással történik az Mötv. által bevezetett feladatfinanszírozási rendszeren keresztül. Ezen feladatok ellátásához jogszabályokban meghatározott közszolgáltatási szintnek megfelelő támogatást biztosítanak.¹⁴

Fontos, hogy szervezeti, működési és pénzügyi önállóság nélkül nem képzelhető el a legáltalánosabb értelemben vett autonómia.¹⁵ A szervezeti és a működési autonómiának a gyakorlásakor fontos szempont a hatékonyabb igazgatás követelménye, illetve a helyi szükségletekhez való alkalmazkodás.¹⁶ Ezek közül az önkormányzati rendszer lényegi kérdésének tekinthető a pénzügyi forrásoknak a biztosítása, amely kifejezésre juttatja egyrészt az önállóságot, melyet az állam kíván garantálni, másrészt pedig az önkormányzati szférának a közfeladatok ellátásában betöltött szerepét.¹⁷ A pénzügyi függetlenség magába foglalja a megfelelő bevételi forrásokhoz való jogot (, amelyet dolgozatomban is részletesen vizsgálók), ugyanis ezek a bevételek a közfeladatok ellátását, valamint a helyi önkormányzat működését biztosítják.¹⁸

A gazdasági önállóság elengedhetetlen feltétele a helyi önkormányzati autonómiájának. A gazdasági önállóság szükségességét az alkotmányos rendelkezések, valamint a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája is alátámasztja.¹⁹ A helyi önkormányzatok pénzügyi autonómiájára nagy hatással volt a koronavírus-világjárvány. A koronavírus-világjárvány

¹⁴ Árva – Balázs – Barta: *im.*127-128.

¹⁵ Bencsik András: A helyi önkormányzatok (pénzügyi) autonómiájáról. *Magyar Közigazgatás*, 2017/1.sz., 56-59.

¹⁶ Siket Judit: *A helyi, területi önkormányzatok közigazgatási autonómiája Magyarországon. Történeti és nemzetközi kitekintéssel, figyelemmel a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájára.* Szeged, Szegedi Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Doktori Iskola, 2017., 200.

¹⁷ Berényi Sándor: *Az európai közigazgatási rendszerek intézményei. Autonómiák és önkormányzatok.* Budapest, Rejtjel Kiadó, 2003, 323.

¹⁸ Bordás Péter – Horváth M. Tamás – Vezendi-Varga Judit (szerk.): *Államháztartási jog és közpénzügyek.* Debreceni Egyetemi Kiadó, 2023., 130.

¹⁹ Lentner Csaba: *Közpénzügyi menedzsment.* Budapest, Dialóg Campus, 1. kiadás, 2017, 136-137.

idején veszélyhelyzet került bevezetésre, amely alatt az állam igyekezett központosítani és átcsoportosítani a forrásokat a gazdaságvédelemre és a veszélyhelyzeti védekezésre. Ennek következtében a helyi önkormányzatok nehéz helyzetbe kerültek a településüzemeltetési feladatok ellátásával, valamint a fellépő szociális problémákat is kezelniük kellett. A Kormány ezt kiegyenlítő mechanizmus érvényesítésével próbálta orvosolni, azaz forrást vont el a jobb gazdasági helyzetben lévő helyi önkormányzatoktól, a rosszabb helyzetű helyi önkormányzatoknak pedig forrást biztosított. A koronavírus világjárvány idején három főbb olyan változásra került sor, amelyek jelentős mértékben befolyásolták a helyi önkormányzati gazdálkodást. Ezek a gépjárműadó elvonása, az iparüzési adó módosítása, valamint a díjak korlátozása.²⁰ Ezek a korlátozások és változások a dolgozat későbbi részében kerülnek kifejtésre.

II. A helyi önkormányzatok bevételei

Ebben a fejezetben ki szeretnék térni arra, hogy a helyi önkormányzatoknak milyen bevételi forrásai vannak. A fejezet kiindulópontja a korábban már említésre került Alaptörvényi rendelkezés, melynek értelmében a helyi önkormányzatok maguk határozzák meg a költségvetésüket, és ez alapján önállóan gazdálkodnak.

A helyi önkormányzatoknak önálló vagyonuk van, önállóan gazdálkodhatnak, azonban a bevételeiknek egy részét a központi költségvetésből kapják. A központi költségvetésből az önkormányzatok több csatornán és jogcímen részesednek. A helyi önkormányzatok önálló gazdálkodásának garanciája, hogy saját bevétel beszedésére jogosultak.²¹

A helyi önkormányzatok bevételi rendszere a következőképpen épül fel. A bevételek közé tartoznak a helyi önkormányzatok saját bevételei; a megosztott és átengedett közbevételek; a kormányzati transzferek, valamint a hitelek, nemzetközi támogatások, egyéb bevételek. A helyi pénzügyi autonómia egyik legmeghatározóbb bevételi részét a helyi önkormányzat saját bevételei teszik ki. A saját bevételek fontosságával kapcsolatban több elmélet is követendő elvként jeleníti meg a saját források arányának növelését, amely képes lehet a helyi

²⁰ Nagy Zoltán: Fiskális és monetáris eszközök a járványügyi veszélyhelyzet gazdasági hatásainak mérséklésére. In: Nagy Zoltán, Horváth Attila (szerk.): *A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei*. Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet, Budapest, 2021, 174-191.o., 182-183.

²¹ Erdős Éva: *Önkormányzati pénzügyek, az önkormányzatok gazdálkodási rendszere*. Budapest, Nemzeti Községi Szolgálati Egyetem, 2014, 10.

hatékonyságnak a növelésére a pénzügyi autonómián keresztül. Arra viszont nincs egységes meghatározás, hogy mekkora legyen a helyi önkormányzatok saját bevételeinek a nagysága, ezzel kapcsolatosan több elmélet is van.²²

Azt, hogy Magyarországon mi tartozik a helyi önkormányzatok saját bevételei közé az Mőtv. tartalmazza. Az Mőtv. 106. §-a alapján saját bevételek közé tartoznak a helyi adók; a saját tevékenységből, vállalkozásból, illetve az önkormányzati vagyon hasznosításából származó bevétel, nyereség, osztalék, kamat, valamint a bérleti díj; törvény alapján az önkormányzatot megillető illeték, bírság, díj; az átvett pénzeszközök, valamint az önkormányzat és ennek intézményeinek egyéb sajátos bevételei. Fontos megemlíteni, hogy a helyi önkormányzatnak a vagyona a helyi önkormányzatot megillető vagyoni értékű jogokból és a tulajdonából áll.²³ Ezek az önkormányzati feladatok és célok ellátását szolgálják.

A saját bevételek legnagyobb részét a helyi adók teszik ki. A helyi adók azon a települési szinten kivetett adók, amelyeknek a mértékét helyi szinten meghatározhatják, valamint azoknak a felhasználása részben vagy egészben helyi szinten történik. Az önkormányzatok képviselő-testületei helyi rendeletben dönthetnek a helyi adókról. Ennek keretét a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény (a továbbiakban: Htv.) tartalmazza. A helyi adóknak a kivetése nem korlátok nélküli, ugyanis a Htv.-ben rögzítve van, hogy milyen típusú és mértékű adót lehet kivetni, mekkora ezek mértékének az alsó és felső határa, illetve az is, hogy adott esetben milyen kedvezmények és mentességek érvényesíthetők. A helyi adómegállapítási rendszerek között megkülönböztethetünk zárt listás és nyílt listás adókivetési módszert. Zárt listás adómegállapítási mód alapján az önkormányzatok adókivetési autonómiája arra terjed ki, hogy az egyes adók bevezetéséről vagy be nem vezetéséről dönt. Ilyen zárt listás adókivetés körébe Magyarországon jelenleg öt adónem tartozik, ezek: az idegenforgalmi adó, a magánszemély kommunális adója, építményadó, a telekadó, valamint a helyi iparüzési adó. Ezzel szemben a nyílt listás adómegállapítási rendszer azt jelenti, hogy az önkormányzatnak saját hatásköre van arra, hogy szabadon állapíthat meg adókat, tehát a mértékét, az adó tárgyát és alanyát is szabályozhatják helyi szinten. Ez azonban nem zárja ki, hogy központi jogszabály bizonyos szűkítő feltételeket meghatározzon. Nyílt listás adóra példa Magyarországon a települési adó.²⁴

²² Bordás–Horváth M.–Vezendi-Varga (szerk.): *im.* 130., 132.

²³ Mőtv. 106. §

²⁴ Bordás–Horváth M.–Vezendi-Varga (szerk.): *im.* 134.

Az átengedett és megosztott bevételek körébe tartozik a személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény keretei között a termőföld bérbeadásából származó jövedelem után fizetett személyi jövedelemadó, ugyanis ez a termőföld fekvése szerinti helyi önkormányzatot illeti meg. Abban az esetben viszont, ha a haszonbérleti szerződés időtartama az 5 évet meghaladja, akkor a termőföld-bérbeadásából származó bevétel adómentes. Így ebből az önkormányzatoknak csakély bevétele származik. Megosztott bevételek közé tartozott 2020-ig a gépjárműadó is.

A kormányzati transferek a költségvetési támogatásokat jelentik. Ez a közpénzek áramlását jelenti a központi és a helyi szintek között, amely megvalósulhat mindkét irányban.

A dolgozatom következő részében térek ki a vizsgált időszakban bevezetett és bekövetkezett azon változásokra, melyek érintik a helyi önkormányzatok pénzügyi autonómiáját.

III. Forrásszabályozás összevetése a feladatfinanszírozással

Ebben a fejezetben azokra a helyi önkormányzatok pénzügyi autonómiáját érintő változásokra szeretnék kitérni, melyek 2012-ben az Mötv. hatálybalépésével kerültek bevezetésre.

3.1. Az Ötv. forrásszabályozási rendszere

Az Mötv. 2012. április 15-én lépett hatályba, felváltva a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvényt (a továbbiakban: Ötv.). Az Mötv. a helyi önkormányzatok közfeladat-ellátások vonatkozásában jelentős változásokat hozott.²⁵ 1990 és 2012 között, az Ötv. hatálya alatt a helyi önkormányzatok költségvetési finanszírozása a forrásszabályozásra épült. Ennek értelmében a központi szint befolyása a helyi önkormányzatok bevételein keresztül érvényesült. A forrásszabályozás előnyének volt tekinthető, hogy a helyi döntéshozók szabadon határozhatták meg a kiadási szerkezetet, valamint annak tartalmát is.²⁶ 1990-ben az Ötv. akkor egy korszerűnek tekinthető, illetve liberális önkormányzati rendszert vezetett be. Korszerűnek volt tekinthető, ugyanis a bevezetett rendszer az önszabályozó folyamatoknak teret engedett, valamint a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájában rögzített általános követelményekre zsinórmértékként tekintett. A liberalizmus pedig abban jelent meg, hogy a demokratikus

²⁵ Bordás Péter: *Miből vagy mire? Vízválasztó az önkormányzati finanszírozásban*. Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó, 2019, 133.

²⁶ Horváth M. Tamás: *Magasfeszültség*. Városi szolgáltatások, Budapest-Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 2015, 96.

hatalomgyakorlás feltételeit ez a szabályozás teremtette meg. Azzal, hogy az Ötv. egyfajta zsinórmértékként tekintett a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájában foglalt követelményekre, széles felelősséget, illetve nagyfokú önállóságot biztosított ezen önkormányzati rendszernek.²⁷

A forrásszabályozásról elmondható, hogy összességében egy modern rendszernek volt tekinthető, azonban voltak sebezhető részei is.²⁸ A forrásszabályozás rendszerének bevezetését követően az önkormányzati szektorra a parlament folyamatosan telepített kötelező feladatokat, azonban a finanszírozás mértéke ezt nem követte.²⁹ Ennek következtében a helyi önkormányzatok rendszerében kialakult a pénzügyi függés, hosszabb távon pedig a pénzügyi hiányok állandósulásának a veszélye. Ezen problémák a hatékony gazdálkodó tevékenység realizálását a helyi önkormányzatok részéről már az önkormányzati működés kezdeti szakaszában megnehezítették. Mivel a központi források decentralizációja nem követte a közfeladatok decentralizációját, a helyi önkormányzatok kénytelenek lettek ezeket a hiányokat valamilyen módon orvosolni. Kialakult az a gyakorlat, hogy az önkormányzatok a működés finanszírozására kezdték el felhasználni a különféle jogcímenek a fejlesztésekre juttatott pénzeszközöket.³⁰ Az Ötv.-ben szabályozott rendszer feszültségei közé tartozott emellett, hogy a helyi önkormányzati gazdálkodás, leginkább a fejlesztések oldalán átláthatósági problémákkal küzdött. Továbbá a települési alapegységek szélsőségesen eltérő jövedelemtermelő képességére tekintettel az esetek többségében nem maradhatott helyben a megosztott forrás, ugyanis ez a megosztás inkább csak névlegesnek volt tekinthető, egyfajta újraelosztás volt inkább.³¹

Többek között ezekre a problémákra való tekintettel került bevezetésre 2012-ben az Mötv., amely a forrásszabályozás rendszer helyett a feladatfinanszírozás rendszerét vezette be a helyi önkormányzatok gazdálkodásába.

²⁷ Bencsik: *im.* 60-61.

²⁸ Horváth M.: *im.* 96.

²⁹ Gasparics Emese – Horváth Erika – Lentner Csaba: *A magyar önkormányzati rendszer gazdasági irányítása és koordinációja*. In: Szerk. Lentner Csaba: Adózási pénzügytan és államigazgatási gazdálkodás, NKE Szolgáltató Kft., Budapest, 2015, 612.

³⁰ Bencsik: *im.* 61.

³¹ Horváth M.: *im.* 111.

3.2. Az Mötv. feladatfinanszírozási rendszere

A helyi önkormányzatok finanszírozási technikájának megváltoztatásával kívánták megoldani a forrásszabályozási rendszer hibáit, amelyek az önkormányzati alrendszer eladósodásához vezettek.³² Így került bevezetésre 2012-ben a feladatfinanszírozás rendszere.

Az Mötv. indokolása, illetve preambuluma utal arra a jogalkotói célra, amely ezen új szabályozás mögött húzódott meg. Ez alapján egy új, modern, költséghatékony, valamint feladatorientált rendszer kialakítása volt a cél, amely az Ötv. rendszeréhez képest a helyi önkormányzatok autonómiájának egy szigorúbb keretet határoz meg. Az Mötv. hatálybalépésével bevezetett kötöttebb feladatfinanszírozási rendszerrel a központi költségvetési támogatások is csökkentek. A helyi önkormányzatoknak az új szabályozás miatt újra kellett gondolniuk a korábbi évek során kialakított és megszokott gazdálkodási gyakorlatukat.³³

A feladatfinanszírozásra vonatkozó szabályokat az Mötv. rögzíti. A helyi önkormányzatoknak nyújtott állami támogatások feladatalapú támogatások. Ezeknek a feladatalapú támogatásoknak két típusát különbözteti meg a törvény, melyek a kötelezően ellátandó feladatok finanszírozására nyújtott költségvetési támogatások, valamint a nem kötelező feladatoknak az ellátását finanszírozó költségvetési támogatás. Ez utóbbi felhasználási kötöttséggel vagy anélkül is adható.³⁴ Az erre vonatkozó szabályokat az Mötv. 117.§-a rögzíti, amelynek értelmében ennek a rendszernek a keretében a központ költségvetésről szóló törvényben meghatározott módon az Országgyűlés a helyi önkormányzatoknak a törvényben előírt, kötelezően ellátandó egyes feladatainak a feladatot meghatározó jogszabályban megjelölt közszolgáltatási szintnek megfelelő ellátását feladatalapú támogatással biztosítja felhasználási kötöttséggel, vagy ezeknek az ellátásához a feladat, a helyi szükségletek alapján jellemző mutatószámok, valamint a lakosságszám alapján támogatást biztosít. Emellett felhasználási kötöttséggel járó, vagy felhasználási kötöttség nélküli támogatásokat nyújthat azoknak a feladatoknak az ellátására, amelyek a fenti kategóriákba nem sorolhatók.³⁵ Ezen jogszabályi rendelkezés mögött az a jogalkotói szándék húzódott meg, hogy a helyi önkormányzatok

³² Bordás [2019.]: *im.* 153.

³³ Bencsik: *im.* 63.

³⁴ Simon István: Pénzügyi jog I., Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, Eötvös Loránd Tudományegyetem, 2023, 139.

³⁵ Mötv. 117. §

részére rendelkezésre álljon a kötelezően ellátandó feladatok meghatározott feltételek szerinti ellátásához elengedhetetlen működési kiadások fedezete.³⁶

Az Mötv. a rendelkezései között említi a helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok fogalmát. A helyben biztosítható közügyek alatt a jogalkotó azokra a feladatokra gondol, amelyek nem tartoznak a helyi közügyek közé, azonban nem is kizárólagos államigazgatási feladatok, azaz megosztott részfeladatok. Az Mötv. 11.§ (1) bekezdése alapján a községnek, városnak, járásszékhelynek, megyei jogú városnak, fővárosnak, valamint a kerületeinek, illetve a vármegyei önkormányzatoknak egymástól eltérő feladat és hatáskörei lehetnek. Ez alapján az Mötv. egy differenciált feladat- és hatáskört határoz meg. Ezzel szemben a korábbi szabályozás azt, hogy az eltérő nagyságú önkormányzatoknak különböző feladatai lehetnek csak eshetőlegesen deklarálta. A törvény méretgazdaságossági okokból kiindulva egy egyszerűbben és költséghatékonyabban szervezhető közfeladat-ellátást akart megteremteni.³⁷

A bevezetett feladatfinanszírozási rendszer a támogatások összecszerűségének meghatározásakor a jogalkotó kötelezettségévé teszi meghatározott szempontok figyelembevételét. Ezek a szempontok az Mötv. 117. § (2) bekezdésében találhatóak. Ebből az olvasható ki, hogy a konkrét költségvetési támogatás kalkulációja a kiadási szükségleteknek a meghatározásán keresztül történik. A feladatfinanszírozáshoz felhasználási kötelezettség is kapcsolódik, amely alapján a költségvetési támogatásokat kizárólag a helyi önkormányzatnak a működési kiadásaira lehet fordítani, ebből következően azt beruházási vagy fejlesztési költségek fedezésére nem lehet felhasználni.³⁸ Erre utal az Mötv.-nek a 118. § (1) bekezdése, melynek értelmében a helyi önkormányzat a központ költségvetési támogatást éves szinten kizárólag az ellátandó feladatai kiadására fordíthatja. Amennyiben a helyi önkormányzat a támogatást eltérően használja fel, köteles a támogatás összegét az államháztartásról szóló törvényben meghatározott kamatokkal terhelve a központi költségvetésbe visszafizetni. Fontos azonban megemlíteni azt is, hogy az Mötv. rendelkezései alapján a helyi önkormányzat működőképességének megőrzése érdekében kivételes esetben, jogszabályban meghatározott módon kiegészítő támogatás adható.³⁹

³⁶ Bencsik: *im.* 63.

³⁷ Bordás [2019.]: *im.* 133.

³⁸ Bencsik: *im.* 63.

³⁹ Mötv. 118. §

Véleményem szerint a fent ismertetett forrásszabályozási, illetve feladatfinanszírozási rendszerek közül mind a kettőnek vannak előnyei, azonban negatívumai is. Az egyértelműen megállapítható, hogy az Ötv. keretei között szabályozott forrásszabályozási rendszer nagyobb autonómiát biztosított a helyi önkormányzatok számára, mint a feladatfinanszírozási rendszer, ugyanis a forrásszabályozási rendszer alapján az önkormányzatok maguk határozhatták meg a kiadásait, azok megtervezése terén nagyobb szabadság volt számukra biztosítva. Ezen nagy autonómia ellenére voltak hátrányai is a rendszernek. A 2012-ben bevezetésre került feladatfinanszírozási rendszer már szűkebb autonómiát biztosít a helyi önkormányzatoknak. A bevezetése mögötti cél a forrásszabályozás rendszerénél egy költséghatékonyabb rendszer bevezetése volt. Ezen rendszer legnagyobb hátrányának mondható azonban, hogy a központi költségvetésből a helyi önkormányzatok részére nyújtott támogatások mértéke csökkent, illetve, hogy a nyújtott támogatásokat csak meghatározott módon lehet felhasználni.

A feladatfinanszírozási rendszerhez kapcsolódva szeretném megemlíteni, hogy az elmúlt években a helyi önkormányzatok feladatai is csökkentek, ugyanis átstrukturálásra kerültek a köznevelési feladatok, valamint az egészségügyi alapellátások átszervezése is megtörtént.

IV. Helyi önkormányzatok kölcsönfelvételének korlátozása

Az Alaptörvény a helyi önkormányzatok gazdasági stabilitásának helyreállítását és fenntartását célzó rendelkezést is tartalmaz.⁴⁰ Az Alaptörvény N) cikk (1) bekezdése értelmében Magyarország a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvét érvényesíti.⁴¹ Ezeknek az elveknek az érvényesítéséért az Országgyűlés, valamint a Kormány felelős, azonban az Alaptörvény azt is rögzíti, hogy az Alkotmánybíróság, a bíróságok, helyi önkormányzatok, illetve más állami szervek feladataik ellátása során kötelesek tiszteletben tartani a fent említett elveket.⁴²

A helyi önkormányzatok adósságának növekedését megakadályozó rendelkezést az Alaptörvény 34. cikk (5) bekezdése tartalmazza. Ezen rendelkezés alapján törvény a helyi önkormányzat törvényben meghatározott mértékű kölcsönfelvételét vagy más

⁴⁰ Rámhápné Radics: *im.* 88.

⁴¹ Bencsik: *im.* 65.

⁴² Alaptörvény N) cikk

kötelezettségvállalását feltételhez, valamint a Kormány előzetes hozzájárulásához kötheti.⁴³ Az Alaptörvény a rendelkezés bevezetése mögötti célként a költségvetési egyensúly megtartását említi. Bencsik András állítása alapján egyfajta kritikaként fogalmazható meg, hogy az Alaptörvény rendelkezése ezt a felhatalmazást nem kapcsolja össze a fenntartható költségvetési gazdálkodás elvét rögzítő rendelkezéssel, pedig hosszabb távon az adott költségvetési évben érvényesülő egyensúlyi helyzet fenntarthatatlanná válhat.⁴⁴

Az eladósodás megakadályozásának tárgyát jelenti a fentebb leírt alaptörvényi rendelkezésben a „kölsönfelvételét vagy más kötelezettségvállalását” fordulat. Amennyiben ezt a fordulatot nyelvtani értelmezés alapján értelmeznénk, akkor az Alaptörvényben foglalt korlátozás minden, az önkormányzati bevétel felhasználásáról szóló nyilatkozat vagy döntés esetén alkalmazható lenne. Ezen értelmezés szerinti korlátozás azonban nagymértékben korlátozná a helyi önkormányzatok pénzügyi autonómiáját. Ebből adódóan Bencsik András megfogalmazása szerint, *„olyan értelmezés tekinthető meghatározónak, amely szerint a kölcsönfelvételre és „más hasonló” kötelezettségvállalásra terjed ki a törvényhozónak címzett felhatalmazás”*. Az Alaptörvény kölcsönfelvétel korlátozására vonatkozó rendelkezése két típusú korlát alkalmazását teszi lehetővé, mégpedig a normatív korlátot, illetve a kormány előzetes hozzájárulásának érvényességi feltételeként történő előírását. Ebből adódóan az is látszik, hogy az alkotmányozó célja nem a kölcsönfelvétel feltétlen tiltása volt, hanem csak annak korlátozása, a kormányzati figyelemmel kísérés gördülékenyebb biztosítása érdekében.⁴⁵

Az Alaptörvény 34. cikk (5) bekezdése lehetőséget ad arra, hogy a törvényhozó olyan törvényt alkosson, amelyben a helyi önkormányzatok meghatározott adósságot keletkeztető ügyleteinek érvényességét a kormány hozzájárulásához vagy feltételhez köti. Ezzel a felhatalmazással a parlament élt, ugyanis elfogadta a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvényt (a továbbiakban: Gst.), valamint az adósságot keletkeztető ügyletekhez történő hozzájárulás részletes szabályairól szóló 353/2011. (XII. 30.) Korm. rendeletet, amely a részletszabályokat tartalmazza. A Gst. 10. § (1) bekezdése értelmében az önkormányzat érvényesen csak a Kormány előzetes hozzájárulásával vállalhat a Polgári Törvénykönyv szerinti kezességet, illetve garanciát, valamint köthet adósságot keletkeztető ügyletet.⁴⁶ A

⁴³ Alaptörvény 34. cikk (5)

⁴⁴ Bencsik: *im.* 65.

⁴⁵ Bencsik: *im.* 65-66.

⁴⁶ Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény 10. § (1)

törvény a következő bekezdésben rögzíti, hogy a települési önkormányzat milyen esetekben köthet adósságot keletkeztető jogügyletet. A törvény ezt követően felsorolja azokat az eseteket, kivételeket, amikor a helyi önkormányzatnak nincs szüksége a Kormány hozzájárulására. A kivételek tekintetében a törvényhozó a kötelezettségvállalások fajtái, valamint ezeknek a mértéke alapján ad mentesítést a helyi önkormányzatoknak a főszabály alól. Ezen jogintézmény bevezetését követően voltak egyedi döntések, amelyek engedélyezték az adósságot keletkeztető jogügyletet, azonban voltak olyan döntések is, melyek a tervezett aktusok elé akadályt állítottak. Ez alapján elmondható, hogy a Kormány nem egy formális monitoring tevékenységet végez, hanem az egyes önkormányzatok pénzügyi mozgásterének kíván aktív formálójá lenni.⁴⁷

Összességében elmondható, hogy mind a feladatfinanszírozási rendszer, mind pedig a helyi önkormányzatok kölcsönfelvételének korlátozásának bevezetésekor az önkormányzatok működőképességének a megőrzése vált elsődleges szemponttá, még akkor is, ha ezen intézkedésekkel a helyi önkormányzatok mozgástere és autonómiája beszűkült, miközben lehetővé teszi a szubjektív szempontok figyelembevételét az engedélyezés során.⁴⁸

⁴⁷ Bencsik: *im.* 66.

⁴⁸ Dobos Gábor: *A magyar önkormányzati rendszer autonómiájának empirikus elemzése*. Doktori értekezés, Budapest, Budapest Corvinus Egyetem Politikatudományi Doktori Iskola, 2018, 75-76.

V. A helyi adó szabályok változásának hatása a pénzügyi autonómiára

A települések saját bevételi forrásainak jelentős részét az önkormányzatok adóbevételei teszik ki. Ebben a fejezetben azokra, a helyi adók körében bevezetett változásokra szeretnék kitérni, amelyek érintették a helyi önkormányzatok pénzügyi autonómiáját.

5.1. Helyi adók jelentősége

A helyi adókra vonatkozó szabályokat tartalmazó törvényből konkrét adókötelezettség nem keletkezik, ugyanis az adókötelezettség a törvény felhatalmazása alapján született önkormányzati rendelet következményeként keletkezik.⁴⁹ A helyi adók bevezetésével kapcsolatban Sandford hét kritériumot állapított meg. Ezen szempontok közé tartozik, hogy a helyi adó alapja legyen széles és viszonylag egyenletes eloszlású, a helyi lakosokat érintse az adóteher, a beszedett adó magas és lehetőleg állandó hozamot biztosítson, az adó beszedésének gazdaságosnak kell lennie, illetve hogy legyen igazságos, átlátható és segítse elő helyi szinten az elszámoltathatóságot. Fontos kritérium még ezek mellett, hogy az adót ne lehessen másra áttérhelni, tehát ne érvényesüljön az adóexportálás.⁵⁰

Az önkormányzati gazdálkodásban a helyi adóknak három alapvető szerepe van. Egyfelől az önkormányzatok számára autonómiát ad, mivel ugyan törvényben rögzített adónemeket meghatározott mértékben vethetnek ki, azonban mégis van adómegállapítási joguk, azaz eldönthetik, hogy élnek-e a jogszabály adta lehetőséggel vagy sem. Az autonómiához kapcsolódva másrészt az is fontos, hogy a kivetett helyi adók révén minél függetlenebbek legyenek a központi költségvetéstől, valamint az állami támogatásoktól, hiszen a helyi adókkal a települések olyan bevételre tesznek szert, amellyel maguk gazdálkodhatnak. Fontos megemlíteni azt is, hogy a helyi adók egy viszonylag biztos és stabil bevételi forrást biztosítanak. Kiemelendő e körben viszont az, hogy a gazdasági szereplők, illetve a piac működését ne torzítsa a helyi önkormányzatok által választott adóalap és mentesség. Az adó kivetése során a helyi önkormányzatoknak tekintettel kell lenniük a település sajátosságaira, valamint az adókivetés során figyelemmel kell lenni arra is, hogy az adók bevezetése milyen

⁴⁹ Lovas Dóra: A helyi iparüzési adó alapját érintő kúriai gyakorlat. *Kúriai döntések: Bíróági határozatok: A Kúria Lapja*, 2024/5. sz., 917-922.

⁵⁰ Bordás Péter: Kincs, ami nincs? Települési adó a helyi adók között. *Jogtudományi Közlöny*, 2021/10. sz., 469-478.

költségekkel jár, illetve azok mennyire egyszerűek. Mindezek mellett egy jó adó igazodik az adófizetőknek a szociális és társadalmi képességéhez, valamint a teljesítőképességéhez.⁵¹

A konfiskáló adóztatás tilalma egy korlátot jelent az adókivetés körében. Ez a tilalom a Kúria döntései mellett, az Alkotmánybíróság gyakorlatában is megjelent. Az Alkotmánybíróság a 20/2021. (V. 27.) AB határozattal a konfiskáló helyi adókkal szembeni alkotmányjogi védelmet mondta ki. Az arányos közteherviselés kötelezettség körében megállapította, hogy az Alaptörvény XXX. cikk (1) bekezdéséből közvetlenül levezethetők alkotmányossági elvárások az önkormányzati rendeletben szabályozott helyi adók mértékére. Ilyen elv az arányosság követelménye, melynek körében az Alaptörvény által is rögzített közteherviselési kötelezettség azt mondja ki, hogy a helyi adó alanyainak a teherbíró képességükkel, illetve a gazdaságban való részvételükkel arányosan kell hozzájárulniuk a helyi szükségleteknek a fedezéséhez. Ebből következik, hogy az Alaptörvény nem ad alkotmányos felhatalmazást az önkormányzatoknak a súlyosan aránytalan, elkobzó jellegű adó kivetésére. A közteherviselési kötelezettség tehát minden adóalany esetében csak és kizárólag az arányos mértékig terjedhet. Az arányosság elvéből konkrét számszerűsített határ nem következik. A helyi jogalkotó így széles alkotmányos mozgástérrel rendelkezik az adóterhelés rendeleti szintjének törvényi keretek között történő meghatározására, viszont szélsőséges esetekben megállapítható, hogy a helyi adó mértéke Alaptörvénybe ütközik. A konfiskáló adókkal szembeni alkotmányjogi védelem másik pillére a tulajdonhoz való jog. A tulajdon közjogi korlátai közé sorolható a közterhekhez való hozzájárulási kötelezettség, amely az adók bevezetésére és működtetésére alkotmányos alapot teremt. Megállapítható tehát, hogy a tulajdonhoz való jog nem zárja ki az adóztatást. Kecő Gábor megfogalmazása alapján *„a tulajdonhoz való jog közteherviselési kötelezettségben jelentkező korlátozása akkor válik alkotmányjogi értelemben aggályossá, amikor a fizetési kötelezettség egyértelműen túlterjeszkedik az arányos mértéken”*. Az Alkotmánybíróság gyakorlatából megállapítható, hogy alkotmányossági vizsgálatot vonhat maga után már egy 20-30-40%-os adóterhelés.⁵² A konfiskáló adóztatás tilalma tehát az adó alanyait védi a súlyosan aránytalan adózástól.

⁵¹ Péteri Gábor: *Helyi adózás: a szükséges rossz?*, In: KÖZJAVAK folyóirat, 2015/2.sz., 32-36.

⁵² Kecő Gábor: A helyi (és települési) vagyonadók arányossága az Alkotmánybíróság legújabb gyakorlatában. *Kúriai Döntések (BH) Fórum rovata*, 2024/5. sz., 72. évf., 910-916.

5.2. A helyi iparűzési adó

A helyi iparűzési adóra vonatkozó szabályokat a korábban is említett Htv. tartalmazza. Az adó tárgya a törvény alapján a helyi önkormányzatnak az illetékességi területén végzett vállalkozási tevékenység, melyet a törvény iparűzési tevékenységként határoz meg. Akkor adóköteles az iparűzési tevékenység, ha ez a vállalkozónak az ilyen minőségében végzett nyereség-, valamint jövedelemszerzésre irányuló tevékenysége.⁵³ A helyi iparűzési adó tekintetében a törvény rögzíti, hogy az adó alanya a vállalkozó, illetve, hogy az egyéni vállalkozót – feltéve, hogy a szünetelés időszaka az adóéven belül egybefüggően nem éri el a 181 napot – az egyéni vállalkozói tevékenységének szünetelése időpontjában is vállalkozónak kell tekinteni.⁵⁴ Az adókötelezettség keletkezése és megszűnése kapcsán megemlítendő, hogy az az iparűzési tevékenység megkezdésének napján keletkezik, valamint az a tevékenység megszüntetésének napján szűnik meg.

Az iparűzési tevékenység esetén az adó alapja a nettó árbevétel, melyet csökkenteni kell a Htv.-ben meghatározott tételekkel. A Htv. 39. § (4) bekezdésében meghatározott szabályok szerint a vállalkozó, tehát az adó alanya, a nettó árbevétele összegétől függően sávosan csökkentheti a nettó árbevételét. A törvény értelmében lehetőség van a helyi iparűzési adó alapjának egyszerűsített meghatározására is. A Htv. szabályozza, hogy a helyi iparűzési adó tekintetében mely esetekben adhat a helyi önkormányzat adómentességet vagy adókedvezményt az adó alanyainak.

5.2.1. Változások a helyi iparűzési adó szabályozásában

A helyi iparűzési adóból származó bevételek 2015-től váltak kötött felhasználásúvá. A Htv. 36/A. §-a értelmében a települési önkormányzat által megállapított helyi iparűzési adóból származó bevételt elsősorban – fővárosi önkormányzat esetén a külön törvényben meghatározottak szerint – a helyi közösségi közlekedési feladat ellátására, a fennmaradó összeget szociális feladatok ellátására lehet felhasználni. A helyi önkormányzat által megállapított helyi iparűzési adóból származó bevételt nem lehet az önkormányzati hivatali

⁵³ A helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény (a továbbiakban: Htv.) 35. § (1) és 36. §

⁵⁴ Htv. 35. § (2)

állományban foglalkoztatottaknak a személyi juttatásaira, illetve az ahhoz kapcsolódó munkaadókat terhelő járulékok és szociális hozzájárulási adó finanszírozására fordítani.⁵⁵

A helyi iparűzési adóból származó bevételek kötött felhasználásának bevezetése érinti a helyi önkormányzatok pénzügyi autonómiáját, ugyanis azok felhasználásáról így nem dönthetnek szabadon. Ennek hátránya, hogy az ebből származó bevételi forrásokat kizárólag a törvényben meghatározott feladatok ellátására lehet fordítani. Ezen kötött felhasználási rendszer előnye ugyanakkor, hogy ez esetben a helyi önkormányzatok bevételi forrásainak elköltése jobban nyomon követhető.

A helyi iparűzési adó mértékét a Htv. az adóalap 2%-ában maximalizálja. E körben azonban változás következett be 2021-ben, amikor a koronavírus-világjárvány nemzetgazdaságot érintő hatásának enyhítése érdekében szükséges egyes intézkedésekről szóló 639/2020. (XII. 22.) Korm. rendelet hatályba lépett.⁵⁶ Ezen kormányrendelet rögzíti, hogy amennyiben a 2021. évben végződő adóévben alkalmazandó önkormányzati rendeletben a megállapított adómérték több mint 1 százalék, akkor a helyi iparűzési adó mértéke 1 százalék.⁵⁷ Ezt a rendelkezést később a 2022-es évre vonatkozóan is meghosszabbították. A helyi iparűzési adó alapjának 2 százalékos mértéke a 2023-as évtől került visszavezetésre. Így a helyi önkormányzatok ezen évtől kezdve újra a korábbi, pandémiát megelőző szabályok alapján szedhetik és kérhetik be az adót azoktól a vállalkozóktól, illetve cégektől, akik nem fértek bele az egyszerűsített, tételes bevételi sávokba, vagy akik nem azt az adózási formát választották.⁵⁸ A helyi iparűzési adó alapjának csökkentése mögötti érv a Covid-19 világjárvány okozta negatív gazdasági hatások mérséklése volt. A helyi önkormányzatoknak a helyi adók kivetése kapcsán a minél nagyobb adóbevétel a kedvező, míg a vállalkozások ennek a minimalizálásában érdekeltek.⁵⁹ Az 50 százalékkal csökkentett, így 1 százalékban maximalizált helyi iparűzési adókulcs következtében a helyi önkormányzatok kevesebb mértékű adót tudtak kivetni, tehát érintették az önkormányzatok pénzügyi autonómiáját. A másik oldalról természetesen a vállalkozások

⁵⁵ Htv. 36/A. §

⁵⁶ Lovas: *im.* 917.

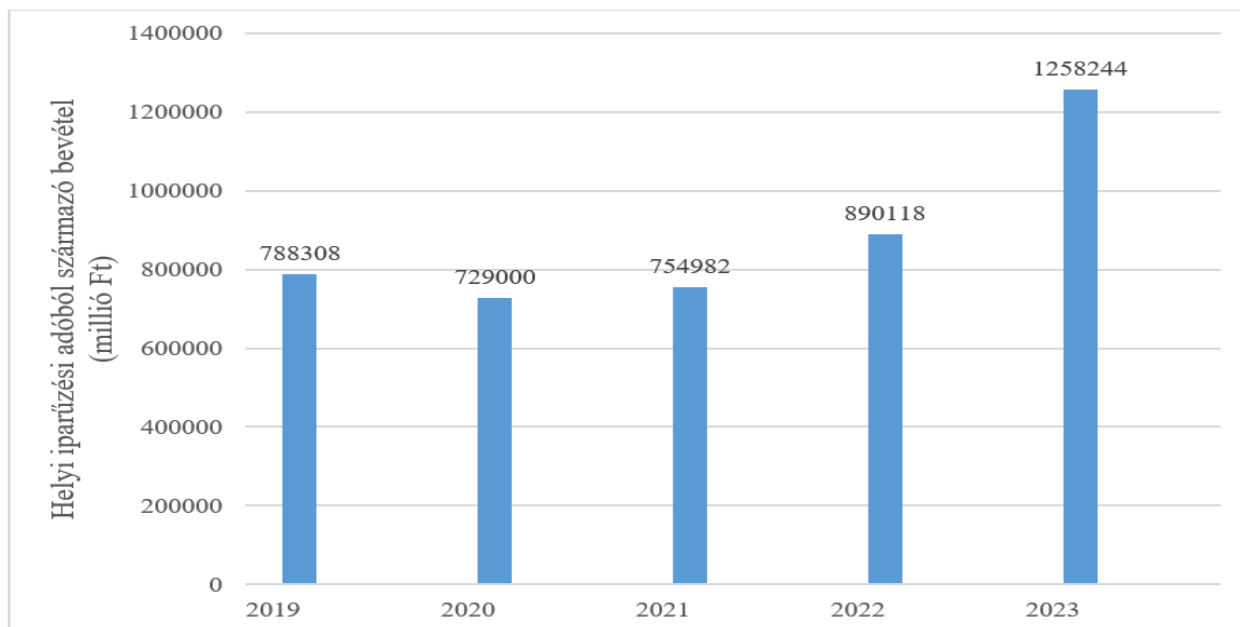
⁵⁷ A koronavírus-világjárvány nemzetgazdaságot érintő hatásának enyhítése érdekében szükséges egyes intézkedésekről szóló 639/2020. (XII. 22.) Korm. rendelet 1. §

⁵⁸ Pénzcentrum: *Iparűzési adó 2023: mutatjuk, mennyi az iparűzési adó 2023 évében, mi változott!* <https://www.penzcentrum.hu/vallalkozas/20230103/iparuzesi-ado-2023-mutatjuk-mennyi-az-iparuzesi-ado-2023-eveben-mi-valtozott-1131596#> (2024. 10. 07.)

⁵⁹ Lovas: *im.* 918.

száma ez egy kedvező intézkedés volt, ugyanis így csökkentett mértékű helyi iparűzési adó befizetésére volt lehetőségük.

2. ábra: Helyi iparűzési adóból származó bevételek 2019-2023-ig (millió Ft)



Forrás: Saját szerkesztés a KSH adatai alapján⁶⁰

A helyi iparűzési adóból származó bevételeket a 2. ábra szemlélteti. Megfigyelhető, hogy 2020 óta az adóból származó bevételek növekedtek. Jól látható továbbá, hogy 2023-ban a helyi iparűzési adóból származó bevétel a korábbi évekhez képest jelentősen megnövekedett.

A helyi iparűzési adónak, valamint annak mértékének meghatározó szerepe van az önkormányzati feladatellátásban. A települések egy részén a helyi iparűzési adó egy jelentős bevételi forrást jelent. Ez attól függ, hogy az adott településen található-e ipari park. Kiss Bence Álmos és Porhajas Gábor László megfogalmazása szerint leginkább a helyi iparűzési adóból származó bevételek befolyásolják azt, hogy az önkormányzat milyen színvonalon képes a kötelező és az önként vállalt feladatait ellátni, valamint, hogy az agglomerációs folyamatok negatív hatásainak mennyire képes ellenállni. Kiemelendő, hogy azokon a településeken, ahol a helyi iparűzési adóból származó bevétel jelentős mértékben áll rendelkezésre, ott az agglomerációs folyamatok negatív hatásai kevésbé érzékelhetők. Ez azért is lehetséges, mert azok a települések, amelyek kiszámítható bevétellel rendelkeznek, képesek hosszú távú stratégiákat tervezni, ezek mentén gondolkodni, illetve a fejlesztéseket ezekből a bevételi

⁶⁰ Központi Statisztikai Hivatal adatai alapján

forrásokból megvalósítani. Vannak azonban olyan települések is, ahol a bevételeket az ingatlanadók útján növelik, azonban ez jelentős népességnövekedést is előidéz. Ez viszont további fejlesztési igényeket von maga után, amelyeket az önkormányzat már nem képes újabb ingatlanadókra finanszírozni. Ennek következményeként azonban a helyi önkormányzatok belekerülnek egy fenntarthatatlan rendszerbe, amelyből csak állami segítségnyújtással tudnak kijönni. Az állami támogatásokra azonban a helyi önkormányzatok hosszú távú stratégiát nem építhetnek, ugyanis azok az esetek többségében egyszeri támogatások, amelyeket működési célokra általában nem tudnak felhasználni.⁶¹

A helyi iparűzési adó eloszlása adott esetben igazságtalan is tud lenni. Sok cég székhelyként működő városok ugyanis nagyobb összegű bevételre számíthatnak, mint azok a városok és falvak, ahol nem üzemelnek cégek. Ennek a régóta fennálló egyenlőtlen helyzetnek a mérséklésére vezették be szolidaritási hozzájárulást. Ezt a hozzájárulást a helyi önkormányzatoknak bizonyos, egy lakosra jutó helyi iparűzési adó bevétel felett kell fizetniük. Ez a pénz a szegényebb önkormányzatoknak jár, azonban ők ezt nem közvetlenül kapják meg, ugyanis ez az összeg először a központi költségvetés önkormányzati fejezetébe kerül.⁶²

Ha hihetünk a 2024. október közepén közzétett híreknek, akkor további változások következhetnek. A hírek alapján 2025-től kezdődően az a terv, hogy a helyi önkormányzatok a 2024-ben beszedett összegig megtarthatják a helyi iparűzési adóból származó bevételeiket, a többlet azonban bekerül egy olyan alapba, amelyből a településnek otthont adó járás pályázhat majd. Azokban a járásokban, ahol kevés többlet termelődik, a pályázható keretet az állam 250 millió forintba egészíti ki. Ez a változás azokat az önkormányzatokat érintheti a legnegatívabban, amelyeknek pont a következő évtől kezdődően nőne meg jelentősen a helyi iparűzési adóból származó bevételük.⁶³

⁶¹ Kiss Bence Álmos – Porhajas Gábor László: Az önkormányzati feladatellátás kihívásai Magyarország eltérő adottságú agglomerációs térségeiben, *Tér és Társadalom*, 2024/3.sz. 38. évf., 95-117.

⁶² Weiler Vilmos: *Rávettem a fideszes polgármestert, hogy vállalja be az aksigyarat, és most kirántják alóla a szőnyeget*. Telex, https://telex.hu/gazdasag/2024/10/14/hipa-helyi-iparuzesi-ado-jarasok-fidesz-onkormanyzat-navracsics?fbclid=IwY2xjawF5-6xleHRuA2FlbQIxMAABHSI0fe4hM7JNP6S--gNuhmNOP3ukL26QKgbk-gZyz8luOtSocMQdn0dK8w_aem_4nypHDSu9kcaNwYp88ESGg (2024. 10. 16.)

⁶³ Weiler: *im*.

5.3. A települési adó

A helyi adórendszer legújabb eleme a települési adó, amelynek kiszabására a helyi önkormányzatok 2015. január 1-től jogosultak. Érdekesség, hogy a települési adó a Htv.-ben nem a többi adó után szerepel, hanem a törvény az általános rendelkezések között szabályozza a bevezetésének a lehetőségét.⁶⁴ A Htv. 1/A. §-a rögzíti, hogy a települési önkormányzat az illetékességi területén bevezethet olyan települési adót/adókat, amelyeket törvény nem tilt. A települési önkormányzat települési adót – bizonyos törvényben meghatározott kivételtől eltekintve – bármilyen adótárgyra megállapíthat, azzal a feltétellel, hogy arra törvényben meghatározott közteher hatálya nem terjed ki. Fontos azonban, hogy a települési adónak állam, önkormányzat, szervezet, illetve e minőségére tekintettel vállalkozó sem lehet alanya. A törvényi szabályozás értelmében az önkormányzati adóhatóság látja el a települési adóval kapcsolatos adóhatósági feladatokat. A települési adóval kapcsolatos kérdésekben az adózás rendjéről szóló törvényt kell alkalmazni azzal az eltéréssel, hogy az önkormányzat bevezethet települési adót önadózással megállapítandó adóként is.⁶⁵

A fentebb is említett jogi korlátokon kívül a nyílt listás adómegállapítási lehetőséget a képviselő-testület szabadon gyakorolhatja. A Htv. egyéb adóztatási korlátot nem állapít meg az önkormányzatok számára a települési adó vonatkozásában, sőt kifejezetten rögzíti is, hogy a települési adókra a Htv. bármely rendelkezését csak akkor lehet alkalmazni, ha erről a Htv. kifejezetten így rendelkezik.⁶⁶

5.3.1. A települési adót érintő korlátozások

A települési adó bevezetése mögött meghúzódó egyik jogalkotói cél az volt, hogy a települési önkormányzatok számára lehetőséget biztosítson az átalakult forrásszerkezetben olyan források teremtésére, amelyek fedezetül szolgálhatnak a helyben keletkező, önként vállalt feladatoknak, vagy biztosítják a kötelező feladatok magasabb minőségi szinten történő ellátását. Ehhez kapcsolódóan fontos viszont megemlíteni egy korlátot, amely rögzíti, hogy a települési adóból származó bevétel az azt megállapító önkormányzat bevétele, amelyet fejlesztési célra, valamint

⁶⁴ Bordás – Horváth M. – Vezendi-Varga (szerk.): *im.* 149.

⁶⁵ Htv. 1/A. § (1)-(4)

⁶⁶ Bordás [2021]: *im.*

a települési önkormányzat képviselő-testületének hatáskörébe tartozó szociális ellátások finanszírozására használhat fel.⁶⁷

A települési adó területén bevezetett korlátozások a koronavírus-világjárvánnyal összefüggésben kerültek bevezetésre. A koronavírus-világjárvány nemzetgazdaságot érintő hatások enyhítése érdekében szükséges helyi adó intézkedésről szóló 535/2020. (XII. 1.) Korm. rendelet 2020. december 2-án lépett hatályba. Ezen rendelet rögzítette, hogy a 2021. évben végződő adóévben a települési adó és a helyi adó mértéke nem lehet magasabb, mint az ugyanazon helyi adónak, települési adónak a 2020. december 2. napján hatályos és alkalmazandó helyi önkormányzati adórendeletben megállapított adómértéke. Emellett a helyi önkormányzatoknak biztosítaniuk kellett a 2021. évben végződő adóévben a rendelet hatálybalépésekor hatályos adórendelete szerinti adómentességet, illetve adókedvezményt. Azt is kimondta a kormányrendelet, hogy a 2021. évre a települési önkormányzat új helyi adót, valamint új települési adót nem jogosult bevezetni.⁶⁸ A Kormány ezeket a szabályokat a kormányrendelet módosításával kiterjesztette a 2022. évre vonatkozóan is.

A fenti korlátozásokkal kapcsolatosan megemlítendő, hogy azok nem csak a települési adó körét, hanem a helyi önkormányzat által kiszabható helyi adók körét is érintette. Ennek értelmében a fenti korlátozás vonatkozott az építményadóra, a telekadóra, a magánszemély kommunális adójára, az idegenforgalmi adóra, valamint a helyi iparüzési adóra is, amely a helyi önkormányzatok helyi adókból származó legnagyobb bevételi forrása. Ezen intézkedések bevezetése mögötti érv valószínűleg a koronavírus-világjárvány okozta negatív hatások mérséklése volt. Megállapítható azonban, hogy ezen rendelkezés viszonylag nagy mértékben korlátozta az adókiszabási lehetőségüket.

A koronavírus-világjárvány idején bevezetett korlátozások és az 535/2020. (XII. 1.) Korm. rendelet ellen több város helyi önkormányzata is alkotmányjogi panasszal élt az Alkotmánybíróságnál. Az egyik önkormányzat Gödöllő Város Önkormányzata volt, aki alkotmányjogi panaszában kérte a fenti szabályozás megsemmisítését és alkotmányellenességének a megállapítását. Az alkotmányjogi panaszt kezdeményező önkormányzat még a fent említett kormányrendelet kihirdetését megelőzően döntött a helyi

⁶⁷ Htv. 1/A. (5)

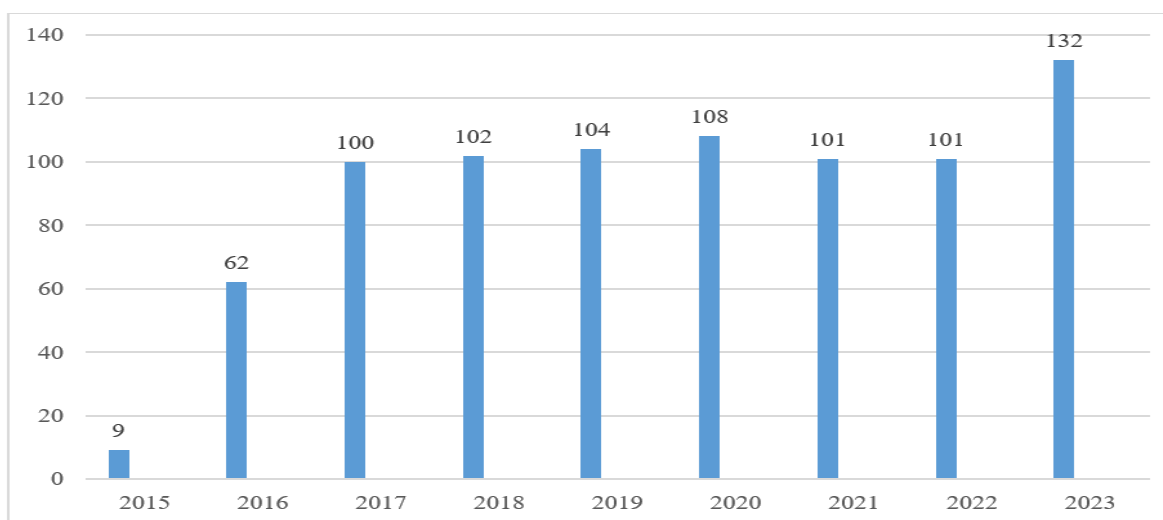
⁶⁸ A koronavírus-világjárvány nemzetgazdaságot érintő hatások enyhítése érdekében szükséges helyi adó intézkedésről szóló 535/2020. (XII. 1.) Korm. rendelet 1. §

adókról szóló önkormányzati rendeletüknek a módosításáról, amely kitért többek között a helyi adók mértékének a növelésére, valamint határozott a helyi adókedvezmények és adómentességek eltörléséről is. Ezen módosított helyi adókról szóló rendelet azonban nem léphetett hatályba, mert ellenétes volt a kormányrendelet rendelkezéseivel. Az indítványozó a kellő felkészülési idő hiányára, valamint a visszaható hatályú jogalkotás tilalmára hivatkozott. Az Alkotmánybíróság az indítványt a 3363/2021. (VII. 28.) végzésében befogadta, azonban érdemben nem vizsgálta az Alaptörvényben biztosított jog sérelmét. Hatásköre hiányának megállapítása után ugyanis visszautasította az indítvány további vizsgálatát. Az Alkotmánybíróság érvelését az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésére alapította.⁶⁹

A bevezetett rendelkezésekkel szemben Budapest Főváros XIX. kerület Kispest Önkormányzata is alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz. Az Alkotmánybíróság ezt az alkotmányjogi panaszt is befogadta, azonban 3364/2021. (VII. 28.) AB végzésében a panaszt visszautasította. A visszautasítás indokaként ebben az esetben is az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdését jelölte meg.⁷⁰

Azt, hogy a helyi önkormányzatok körében a települési adó bevezetése mennyire népszerű, a statisztikák mutatják be a legjobban. Azt, hogy Magyarországon a települési adót a bevezetésétől kezdve egészen 2023-ig hány önkormányzat vezette be, az alábbi 3. ábra szemlélteti.

3. ábra: A települési adót bevezető helyi önkormányzatok száma 2015-2023 között



Forrás: A Magyar Államkincstár adatai alapján saját szerkesztés

⁶⁹ 3363/2021. (VII. 28.) AB határozat

⁷⁰ 3364/2021. (VII. 28.) AB határozat

Ezek az adatok jól mutatják, hogy eleinte a települési adó bevezetésének a tendenciája viszonylag gyorsan növekedett. Ezt követően azonban megfigyelhető volt egy csökkenés 2021-ben. Ez a csökkenés a koronavírus-világjárvány megjelenésével következett be. Ezen változások értelmében 2021-ben és 2022-ben újabb települési és helyi adót nem vezethettek be az önkormányzatok. Fontos megemlíteni, hogy 2021-ben másik 22 új önkormányzat is szeretett volna élni az a települési adó kivetésének lehetőségével, azonban nem teheték ezt meg a szabályozás miatt.⁷¹ 2023-ban, a fenti korlátozás megszüntetését követően ismét jelentősen növekedett a települési adót kivető önkormányzatoknak a száma, ugyanis ebben az évben 132 önkormányzat vezette be a települési adót a korábbi 101 önkormányzathoz képest.

Az adatokból jól látszik, hogy ugyan nem sok helyi önkormányzat vezetett be települési adót, azonban a települési adót kivető önkormányzatok számának a növekedését megakadályozta a koronavírus-világjárvány alatt bevezetett változtatás.

Fontosnak tartom megemlíteni a települési adóból származó bevételeknek az alakulását is. E körben elmondható, hogy a települési adóból származó bevételek 2017-ben voltak a legmagasabbak (1.095 millió forint). A koronavírus járvány ideje alatt, a települési adó korlátozásakor, 2021-ben 695 millió forint, 2022-ben pedig 829 millió forint volt a helyi önkormányzatok bevétele.⁷²

A települési adóból származó bevételek arányában meg lehet állapítani, hogy ez az összeg nagy segítséget jelent a kisebb települések számára, figyelembe véve, hogy a településen adott esetben adóalany is alig található, illetve más bevételi forrásuk alig van. Ezzel szemben a nagyobb települések ebből nem sokat profitálhatnak, ugyanis ennél nagyobb összegeket tudnak elnyerni különféle támogatások és pályázatok útján.⁷³

Vizsgálva a települési adók jelentőségét a helyi adóbevételek körében, elmondható, hogy az elmúlt években a települési adóknak az aránya nem jelentős részét képezte a többi helyi adóból származó bevételnek. Ennek okai közé tartozik többek között az is, hogy a települési adó felhasználása – mint korábban már említésre került – relatíve kötött. Korlátozásnak tekinthető

⁷¹ Bordás Péter: *A települési adó kivetésének korlátai a Kúria joggyakorlatának fényében. Kúriai Döntések (BH) Fórum rovata*, 2022/3. sz., 448-454.

⁷² Központi Statisztikai Hivatal adatai alapján

⁷³ Bordás Péter: *Miért nem lett népszerű a települési adó? Egy sajátos helyi bevételi forrás sajátos tapasztalatai. KÖZJAVAK folyóirat*, 2021/4.sz. 7 évf. 37-43.

emellett, hogy a települési adó alanya vállalkozó nem lehet. Ez azonban indokolható, mivel a helyi iparüzési adóval érintett adóalanyok kizárólag vállalkozók lehetnek. Kis önkormányzatok vonatkozásában, – ahogy arra Borsa Dominika, Hulkó Gábor, Király Péter Bálint és Pardavi László is rávilágít – azonban a helyi iparüzési adóból befolyó bevételek sok esetben alacsonyabb arányúak, tehát ha a települési adó alanyai közé a vállalkozókat is be lehetne sorolni, akkor a települési adónak a költségvetési korrekciós, kompenzációs jellegének is nagyobb szerepe lenne.⁷⁴

5.4. Idegenforgalmi adó

Az idegenforgalmi adóra vonatkozó szabályokat a többi helyi adóhoz hasonlóan a Htv. tartalmazza. A rendelkezései alapján azt a magánszemélyt terheli az adókötelezettség, aki az önkormányzat illetékességi területén nem állandó lakosként legalább egy vendégéjszakát eltölt.⁷⁵ Ennek értelmében tehát a magánszemélynek a bejelentett lakcíme nem azon a településen van, ahol a vendégéjszakát eltölti. Az idegenforgalmi tevékenységhez kötődik ez az adó. A Htv. számos adókötelezettség alóli mentességet felsorol, ugyanis a jogalkotó felismerte, hogy a magánszemély számos esetben nem idegenforgalmi célból tölt el egy vendégéjszakát a településen. Az adómentesség eseteit a törvény 31. §-a tartalmazza.⁷⁶

Az adó alapját is meghatározza a törvény, amelynek értelmében az adó alapjául a megkezdett vendégéjszakák száma vagy a megkezdett vendégéjszakára eső szállásdíj, ennek hiányában a szállásért bármilyen jogcímen (pl. üdülőhasználati jog) fizetendő ellenérték (pl. üzemeltetési költség).⁷⁷ Az önkormányzatok e közül a kétféle lehetőség közül választhatnak. A legtöbb önkormányzat az első lehetőséget alkalmazza, ugyanis az éjszakák száma konkrétan meghatározható, második lehetőség pedig több visszaélésre ad lehetőséget.

Az adó beszedése tekintetében az idegenforgalmi adónál a törvény egy speciális megoldást alkalmaz, mivel nem az adóalanynak kell közvetlenül bevallania és befizetnie az adót az önkormányzat részére, hanem a fizetendő adót az ott tartózkodás utolsó napján az

⁷⁴ Borsa Dominika, Hulkó Gábor, Király Péter Bálint, Pardavi László: A települési adók szabályozási környezete, gyakorlata és kihívásai: Van-e jelentősége a települési adónak krízishelyzetben vagy egyáltalán?, *Közigazgatás Tudomány*, 2022/2. sz., 22-34.

⁷⁵ Htv. 30. § (1) a)

⁷⁶ Htv. 31. §

⁷⁷ Htv. 32. §

adóbeszedésre kötelezett szedi be. A Htv. értelmében az adóbeszedésre kötelezett a szálláshely ellenérték fejében történő átengedése esetén a szállásdíjjal együtt a szállásadó, a szálláshely vagy bármely más ingatlan ingyenesen történő átengedése esetén a szálláshellyel, ingatlannal rendelkezni jogosult személy. Az adóbeszedésre kötelezettnek a beszedett adót a tárgyhót követő hónap tizenkettedik napjáig kell bevallania és befizetnie az önkormányzatnak. A fizetendő idegenforgalmi adót azonban az adóbeszedésre kötelezettnek abban az esetben is be kell fizetnie, ha annak a beszedését elmulasztotta. Az adó mértéke az adó alapjához igazodik. Így abban az esetben, ha a vendégéjszakák száma szolgál az adó alapjául, akkor az adó mértéke személyenként és vendégéjszakánként maximum 300 Ft lehet. Abban az esetben pedig, ha a szállásért fizetett ellenérték az adó alapja, akkor az adó mértékét a törvény az adóalap 4 %-ában maximalizálja.⁷⁸

5.4.1. Változások az idegenforgalmi adó szabályozásában

Az általam vizsgált idegenforgalmi adót érintő változások is a koronavírus-világjárvány ideje alatt kerültek bevezetésre. A Gazdaságvédelmi Akcióterv keretében a koronavírus-járvány gazdasági hatásainak mérséklése érdekében szükséges adózási könnyítésekről szóló 140/2020. (IV. 21.) Korm. rendelet elfogadásával az idegenforgalmi adó felfüggesztésre került 2020. december 31-ig. A fent hivatkozott kormányrendelet értelmében a hatálybalépés napjától 2020. december 31-ig terjedő időszakban eltöltött vendégéjszaka utáni idegenforgalmi adót az adó alanyának nem kell megfizetnie, az adó beszedésére kötelezettnek pedig nem kell beszednie. A megállapított, azonban be nem szedett adót viszont be kell vallania az adóhatósághoz.⁷⁹ Emellett a települési adónál említett, a koronavírus-világjárvány nemzetgazdaságot érintő hatások enyhítése érdekében szükséges helyi adó intézkedésről szóló 535/2020. (XII. 1.) Korm. rendelet által bevezetett korlátozások is vonatkoztak az idegenforgalmi adóra.

Az idegenforgalmi adó felfüggesztése következtében a helyi önkormányzatok bevételtől estek el, ami hatással volt a pénzügyi autonómiájukra, azonban fontos megemlíteni, hogy az adófelfüggesztéssel érintett időszakban a koronavírus-járvány terjedése miatt a turizmus is visszább esett. A szabályozás rövid hatályban léte, illetve a turizmus visszaesése miatt ez a változás kevés önkormányzatot érintett. Az érintett önkormányzatoknak is kevés

⁷⁸ Htv. 33. §

⁷⁹ Gazdaságvédelmi Akcióterv keretében a koronavírus-járvány gazdasági hatásainak mérséklése érdekében szükséges adózási könnyítésekről szóló 140/2020. (IV. 21.) Korm. rendelet 5. §

idegenforgalmi adóból származó bevétele lett volna, így ennek a változásnak kevés hatása volt a pénzügyi autonómiára.

Összességében a helyi adók körében bevezetett változásokról elmondható, hogy azok többsége a koronavírus-világjárvány megindulásakor vagy az alatt kerültek bevezetésre. Ezek az intézkedések így nagy valószínűséggel a világjárvány okozta negatív hatásokat voltak hivatottak enyhíteni. A másik oldalról viszont ezek az intézkedések negatívan érintették a helyi önkormányzatok pénzügyi autonómiáját, tekintve, hogy bevételtől estek el.

VI. Átengedett központi bevételek és a pénzügyi autonómia

Ebben a fejezetben a gépjárműadóból származó bevételekre térek ki. A gépjárműadóra vonatkozó szabályokat a gépjárműadóról szóló 1991. évi LXXXII. törvény tartalmazza. A törvény értelmében az adó alanya bizonyos kivételekkel az, aki/amely a közúti közlekedési nyilvántartásról szóló 1999. évi LXXXIV. törvény alapján vezetett járműnyilvántartásban az év első napján üzemben tartóként, ennek hiányában tulajdonosként szerepel.⁸⁰ Az adókötelezettség a gépjármű forgalomba helyezését követő hónap 1. napján kezdődik. Az adókötelezettség pedig annak a hónapnak az utolsó napján szűnik meg, amely hónapban a gépjárművet a hatóság bármely okból a forgalomból kivonta.⁸¹ Az adó alapja a személyszállító gépjármű – kivéve az autóbusz – hatósági nyilvántartásban feltüntetett teljesítménye kilowattban kifejezve. Az adó mértékét a törvény sávosan határozza meg a gyártási évhez és a kilowattához igazodóan. A belföldi gépjárműadó a forgalomban lévő, magyar hatósági rendszám táblával ellátott gépjárművet, pótkocsikat terheli. Ez alól azonban vannak kivételek.⁸² 2021. elejétől az önkormányzati adóhatóság helyett a gépjárművek adójával kapcsolatos adóztatási feladatokat a Nemzeti Adó- és Vámhivatal vette át.

6.1. Változások a gépjárműadó szabályozásában

A helyi önkormányzatok pénzügyi autonómiájának kiteljesedéséhez az ehhez megfelelő pénzügyi háttér is elengedhetetlen. Nagy arányban a helyi önkormányzatok részére ezt a

⁸⁰ A gépjárműadóról szóló 1991. évi LXXXII. törvény 2. § (1)-(2)

⁸¹ Gépjárműadóról szóló tv. 3. § (1) és 4. § (2)

⁸² Gépjárműadóról szóló tv. 1. § (2)

pénzügyi háttérrel a központi költségvetésből átengedett adó, a gépjárműadó biztosította.⁸³ Dobos Gábor véleménye szerint a központi kormányzat által átengedett adóbevételek valójában nem tekinthetők a helyi önkormányzatok pénzügyi autonómiája részének, ugyanis az adó mértékét, illetve az átadott adó arányát is a központi kormányzat határozza meg.⁸⁴ A fentebb is említett gépjárműadóról szóló törvény 1992. január 1-jén lépett hatályba. A gépjárműadó bevezetését követően 10 évig a gépjárműadóból származó bevételek megosztott bevételek voltak a központi kormányzati szint, valamint a helyi önkormányzatok között. Ebben az időszakban a bevételek 50%-a központi költségvetést, 50%-a pedig az önkormányzatok költségvetését gazdagították. A megosztás ezen aránya 2003-ban megváltozott és a gépjárműadóból származó bevételek teljes egésze a települési önkormányzatok részére átengedésre került 2012-ig. Ezt követően 2013-tól a 2019-es adóévig a helyi önkormányzatoknál már csak a gépjárműadóból származó bevételek 40%-a maradt.⁸⁵ 2020-ban, a koronavírus-világjárvány ideje alatt a gépjármű adó szabályozásában is változás következett be, ugyanis a Magyarország 2020. évi központi költségvetésének a veszélyhelyzettel összefüggő eltérő szabályairól szóló 92/2020. (IV. 6.) Korm. rendelet 4. § (1) bekezdése értelmében a gépjárműadóról szóló törvény alapján a belföldi gépjárművek után 2020-ban beszedett gépjárműadó a települési önkormányzatokat nem illeti meg, hanem azok a Járvány Elleni Védekezési Alap bevételeit képezik.⁸⁶

A fent ismertetett változtatás bevezetésével kapcsolatban 54 országgyűlési képviselő fordult az Alkotmánybírósághoz. Indítványukban kérték, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg a szabályozás nemzetközi szerződésbe, illetve Alaptörvénybe ütközését, valamint kérték a hatálybalépésének időpontjára visszamenőleges hatályú megsemmisítését. Az indítványozók kifejtették, hogy mindenkinek joga van a tulajdonhoz, továbbá kitértek arra is, hogy az önkormányzatok túlnyomó többsége számára a gépjárműadóból származó bevétel 40%-a egy jelentős és gazdasági válság esetén is biztos költségvetési forrásként jelentkezik. Az elvonásával veszélybe került az az önkormányzatok közfeladat-ellátása és gazdálkodása, ugyanis az önkormányzatok ezzel a bevétellel is számoltak a költségvetésükben. Álláspontjuk szerint az intézkedés a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájába ütközik, többek között azért is, mert a helyi önkormányzatok pénzügyi forrásai nem állnak arányban az önkormányzatoknak

⁸³ Rámhápné Radics: *im.* 91.

⁸⁴ Dobos: *im.* 85.

⁸⁵ Rámhápné Radics: *im.* 91.

⁸⁶ Magyarország 2020. évi központi költségvetésének a veszélyhelyzettel összefüggő eltérő szabályairól szóló 92/2020. (IV. 6.) Korm. rendelet 4. § (1)

az alkotmányban és jogszabályokban meghatározott feladataikkal. Az Alkotmánybíróság a 3234/2020. (VII. 1.) határozatával a nemzetközi szerződésbe ütközés megállapítása iránti kérelmet elutasította, az alaptörvény-ellenesség megállapítása iránti kérelmet pedig visszautasította. Érvelésében arra hivatkozott, hogy a hivatkozott kormányrendelet 4. §-a is az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésében rögzített hatásköri korlátozás alá tartozik, így a rendelkezést az Alkotmánybíróság csak az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésében foglalt alaptörvényi rendelkezések alapján vizsgálhatja.⁸⁷

A gépjárműadó elvonása nagy hatással volt a helyi önkormányzatok pénzügyi autonómiájára, korlátozta azt. A gépjárműadóból származó bevétel 40%-a egy jelentős bevételt jelentett a helyi önkormányzatok számára. Ezen bevételi forrás elvonásával 2020-ban több helyi önkormányzat feladatainak az ellátása veszélybe került. A pénzügyi autonómiát főként azért érintette ez a változás negatívan, mert átmeneti jelleggel vezették be, azonban a válság után is a szerves része maradt a rendszernek.

A gépjárműadó körében szeretném megemlíteni a várakozási díj megfizetésének a veszélyhelyzet során alkalmazandó eltérő szabályairól szóló 87/2020. (IV. 5.) Korm. rendeletet, amely 2020. április 6-án lépett hatályba. Ezen kormányrendelet értelmében a koronavírus-járvány terjedésének csökkentése érdekében a helyi, országos közutak, illetve egyéb közterületek várakozási területeinek a járművel történő, várakozási célú használatáért várakozási díjat nem kell fizetni.⁸⁸ Ezzel a rendelkezéssel tehát a jogszabály az ország teljes területén ingyenessé tette a közterületi parkolást. A G7 gazdasági portál korábbi kimutatásai alapján 2018-ban a fizető parkoló zónákat fenntartó önkormányzatoknál a parkolódíjak összességében a teljes bevétel 2,6 %-át adták, a fővárosi kerületeknél ez az arány azonban már 6,5 % volt.⁸⁹ Ezen bevezetett változás negatív hatásai közé tartozik, hogy a koronavírus-járvány idején ez az intézkedés is csökkentette a helyi önkormányzatok bevételeit, érintve ezzel a pénzügyi autonómiájukat, továbbá véleményem szerint ez forgalomműködéshez is vezetett, valamint ebből következően a kibocsátott széndioxid a környezetnek, a levegő tisztaságának sem tett jót. Ugyanakkor a bevezetése mögött meghúzódó cél az volt, hogy a veszélyhelyzetben a lakosság a saját gépjárművét használja a tömegközlekedés helyett, ezzel is elősegítve a

⁸⁷ 3234/2020. (VII. 1.) AB határozat

⁸⁸ A várakozási díj megfizetésének a veszélyhelyzet során alkalmazandó eltérő szabályairól szóló 87/2020. (IV. 5.) Korm. rendeletet 1. §

⁸⁹ Kovács Sándor Zsolt: Települési önkormányzatokat érintő bevételkiesések a járványhelyzetben. *Tér és Társadalom*, 2020/4.sz. 34. évf., 189-194.

járvány terjedésének lassítását.⁹⁰ A lakosok számára ez egy kedvező szabályozás volt, ugyanis a parkolási díjak összegét meg tudták spórolni.

VII. Különleges gazdasági övezetek

A koronavírus-világjárvány idején, 2020-ban kerültek bevezetése Magyarországon a különleges gazdasági övezetek, a veszélyhelyzettel összefüggésben a nemzetgazdaság stabilitásának érdekében szükséges intézkedésekről szóló 135/2020. (IV. 17.) Korm. rendelettel. Ezt a rendeletet 2020. június 18-án hatályon kívül helyezték, azonban a jogintézményt a különleges gazdasági övezetről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2020. évi LIX. törvény (a továbbiakban: Kgötv.) lényegét tekintve változatlan formában fenntartotta. A különleges gazdasági övezetek elnevezése a nemzetközi életben több évtizede használt fogalomnak a „Special Economic Zone”-nak a tükörfordítása. Ez egy olyan, a külvilág felé nyitott terület, amelyet a gazdasági fejlesztési céljainak fényében egy ország vagy egy régió jelöl ki, illetve ahol különleges gazdaságpolitikát és intézkedéseket fogadnak el.⁹¹ A különleges gazdasági övezet egy különös közigazgatási szabályok szerint igazgatott meghatározott gazdasági funkciójú földrajzi egység.⁹²

A jogalkotó a jogszabály céljaként elsősorban gazdasági és szociális célrendszert jelölt meg, ideértve a nemzetgazdasági stabilitás, kompetitivitást, munkahely-létesítést és munkahely-megtartást, valamint az életminőség-javítást, amelyeket speciális szabályozási környezet megalkotásával kíván elérni. Emellett a Kgötv. lehetővé teszi, hogy megyei szinten szülessenek meg a döntések a megyei mértékű hatást kiváltó beruházás helyéül szolgáló terület vonatkozásában.⁹³ A különleges gazdasági övezetek célja közé tartozik továbbá, hogy egy adott településen a fejlesztések kiszámítható koordinációja, a kiemelt beruházások, majd a későbbiekben a beszállítói és innovációs kapcsolatok eredményes szervezése, valamint az együttműködés az érintett vállalatokkal és vállalkozásokkal megvalósuljon.⁹⁴

⁹⁰ Kovács: *im.* 192.

⁹¹ Pribelszki János: A különleges gazdasági övezetek mint a magyar területfejlesztés új eszközei, *Közjogi szemle*, 2023/2.sz., 16. évf. 77-83.

⁹² Csengei Zoltán: *A különleges gazdasági övezet*. Önkormányzati Helpdesk, Csongrád-Csanád Vármegyei Kormányhivatal, <http://onkormanyzat.csmkh.hu/a-kulonleges-gazdasagi-ovezet/> (2024. 10. 26.)

⁹³ Csengei: *im.*

⁹⁴ Kolin-Sabján Katalin – Kolin Péter: *Önkormányzati tőkevonzás*. Budaörs, Demokratikus Helyi Közigazgatás Fejlesztéséért Alapítvány, <https://dhkfa.hu/News/2022/OnkormanyzatiTokevonzas.pdf> (2024. 10. 26.)

Álláspontom szerint hátrányos a demokratikus deficit miatt, hogy különleges gazdasági övezetet a Kormány rendeletével létesíthet, azzal, hogy a főváros és a megyei jogú város területén nem lehet ilyen övezetet létesíteni.⁹⁵ A Kgytv. hatálya azoknak a beruházásoknak a helyszínére és közvetlen környezetére terjed ki, amely beruházással összefüggő közigazgatási hatósági ügyeket a Kormány rendeletében nemzeti gazdasági szempontból kiemelt jelentőségű üggyé nyilvánította, illetve az új beruházás vagy bővítés legalább 5 milliárd forint teljes költségigényű, a vármegye területének jelentős részére kiható gazdasági jelentőségű, valamint a munkahelyek tömeges elvesztésének elkerülését, vagy új munkahelyek létesítését szolgálja. A Kormány a rendeletében meghatározza a különleges gazdasági övezet területét, valamint a beruházással közvetlenebbül érintett települési önkormányzatokat. Kiemelendő ezek mellett, hogy lakóhelyként, illetve tartózkodási helyként a különleges gazdasági övezetben fekvő ingatlan nem jelenthető be, ugyanis, a különleges gazdasági övezet területén kizárólag kereskedelmi, szolgáltató, valamint ipari tevékenység folytatható.⁹⁶

A dolgozat írásakor négy különleges gazdasági övezet található Magyarországon: Göd⁹⁷, Mosonmagyaróvár város közigazgatási területén⁹⁸, Duna-mente – Fejér megyében⁹⁹, valamint Paks város közigazgatási területén¹⁰⁰.

Az első különleges gazdasági övezet Göd város közigazgatási területén került kialakításra. A különleges gazdasági övezetté nyilvánítás indoka volt, hogy ebben az övezetben helyezkedik el Magyarország egyik legnagyobb, illetve a jövőt leginkább meghatározó ipari-technológia központja, a Samsung SDI elektromos akkumulátort gyártó üzeme.¹⁰¹

7.1. Hatása a helyi önkormányzatok pénzügyi autonómiájára

A helyi önkormányzatok pénzügyi autonómiájára hatással volt a különleges gazdasági övezetek bevezetése, ugyanis a kijelöléséről szóló kormányrendeletben meghatározott területen fekvő forgalomképtelen, törzsvagyonba tartozó közterület, közpark, illetve közút tulajdonjogát annak

⁹⁵ Csengei: *im.*

⁹⁶ A különleges gazdasági övezetről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2020. évi LIX. törvény (a továbbiakban: Kgytv.) 1. §

⁹⁷ A Göd város közigazgatási területén különleges gazdasági övezet kijelöléséről szóló 294/2020. (VI. 18.) Korm. rendelet

⁹⁸ A Mosonmagyaróvár város közigazgatási területén különleges gazdasági övezet kijelöléséről szóló 44/2021. (II. 5.) Korm. rendelet

⁹⁹ A Duna-mente – Fejér megye különleges gazdasági övezet kijelöléséről szóló 362/2021. (VI. 28.) Korm. rendelet

¹⁰⁰ Paks város közigazgatási területén különleges gazdasági övezet kijelöléséről szóló 223/2024. (VII. 31.) Korm. rendelet

¹⁰¹ Kolin-Sabján – Kolin: *im.* 44-45.

terheivel, valamint a hozzájuk kapcsolódó egyéb kötelezettségekkel együtt a különleges gazdasági övezet fekvése szerinti vármegye vármegyei önkormányzata kapja meg. Eltérően a Htv. rendelkezéseitől, a különleges gazdasági övezet fekvése szerinti vármegyei önkormányzati képviselőtestülete jogosult arra, hogy a helyi adókat rendeletével bevezesse, így a települési önkormányzat az adómegállapítási jogát nem gyakorolhatja.¹⁰² Ezen fentiekből eredően az adott övezetből származó (sokszor a legnagyobb önkormányzati bevételt jelentő) helyi iparüzési adóból származó bevételek is a vármegyei önkormányzatokat illeti meg a települési önkormányzatok helyett. Az 135/2020. (IV. 17.) Korm. rendelet alapján a vármegyei önkormányzatok gyakorolják az adott övezetre vonatkozó tervezési, településrendezési és településfejlesztési hatásköröket is. A jogszabály elfogadásával az erősen korlátozott vármegyei feladat- és hatáskörök is bővítésre kerültek. Fontos azonban e körben megemlíteni, hogy a hatáskörök bővítése a hozzá rendelt bevételekkel nem állt összhangban, ugyanis a vármegyei önkormányzatok csak a fejlesztés és a tervezés területén kaptak új hatásköröket. A beruházásokhoz kapcsolódó egyéb feladatok, ideértve a települési közszolgáltatási feladatok ellátását is, változatlanul a települési önkormányzatok feladat- és hatáskörében maradt.¹⁰³

A Kgtv. rendelkezése értelmében a különleges gazdasági övezet fekvése szerinti vármegyei önkormányzat a különleges gazdasági övezet területén elhelyezkedő települési önkormányzat feladat- és hatáskörének ellátására a vármegye területén lévő beruházással közvetlenebbül érintett települési önkormányzattal megállapodást köthet, azzal, hogy biztosítja ezeknek a feladatoknak az ellátásához szükséges költségek fedezetét. Abban az esetben, ha nem jön létre megállapodás a kormányrendelet hatályba lépésétől számított 30 napon belül, akkor a feladat- és hatásköröket a kijelölt vármegye vármegyei önkormányzata látja el, ideértve az infrastrukturális ellátottság fejlesztésével kapcsolatos feladatokat is.¹⁰⁴

A Kgtv.-vel és az 136/2020. (IV. 17.) Korm. rendelettel szemben Göd Város Önkormányzata alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz. Indítványában ezen jogszabályok alaptörvény-ellenességének megállapítását, valamint megsemmisítését kérte. Az indítványozó szerint a jogszabályok ellentétesek az Alaptörvényben is rögzített szükségesség-arányosság elvével, a jogállamiság elvével, illetve a kellő felkészülési idő követelményével, valamint sértik

¹⁰² Kolin-Sabján – Kolin: *im.* 44.

¹⁰³ Balázs István – Hoffman István: Közigazgatás és koronavírus – A közigazgatási jog rezilienciája vagy annak bukása? *Közjogi szemle*, 2020/3.sz. 13. évf. 1-10.

¹⁰⁴ Kgtv. 3. § (1)-(2)

a tulajdonhoz való jogot is.¹⁰⁵ Az indítványozó kérelmében kifejtette, hogy véleménye szerint ez a szabályozás Göd Város Önkormányzatának tulajdonhoz való alapjogát szükségtelenül és aránytalanul korlátozza, és ezért ez hátrányos megkülönböztetésnek minősülnek. Az indítvány másik lényeges pontja az önkormányzati autonómiának állított sérelme,¹⁰⁶ ugyanis az indítványt benyújtó szerint a helyi adóztatási jog gyakorlásának korlátozásával összefüggésben a támadott szabályozás szerinti tulajdonelvonás „ellehetetleníti” a kötelező önkormányzati feladatok és hatáskörök ellátását. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az önkormányzatok autonómiáját az Országgyűlés korlátozta, azonban ez a korlátozás nem eredményezte az autonómia kiüresítését, ugyanis a szabályozás közérdekből arányos korlátozásnak tekinthető. Kifejtette indoklásában, hogy a különleges gazdasági övezetben beszedett helyi adóból az indítványozó települési önkormányzat arányosítás mellett továbbra is részesül, emellett a kötelező feladatainak az ellátásához továbbra is megilleti a költségvetési támogatás. Megemlítették továbbá, hogy a nem különleges gazdasági övezetben az önkormányzat az illetékességi területén továbbra is adóztathat, és az itt beszedett helyi adó teljes egészében megilleti.¹⁰⁷

Elmondható, hogy a különleges gazdasági övezetek bevezetése érintette a települési önkormányzatoknak a pénzügyi autonómiáját, amely leginkább a bevételek körében volt érzékelhető. Ezen szabályozás bevezetésével ugyanis azoknak a települési önkormányzatoknak csökkent a helyi adókból származó bevétele, amelyeknek a területén különleges gazdasági övezet található.

2024. október végén megjelentek a hírek, miszerint a Kormány leszámolhat a különleges gazdasági övezetekkel. Az övezetek az új szabályozás alapján újra visszakerülhetnek a települési önkormányzatokhoz, amelyek így újra rendelkezhetnek az adóbevételek, illetve a helyi iparűzési adók felett. A különleges gazdasági övezetek megszüntetésének technikai indokai is lehetnek, ugyanis a Kormány januártól a helyi iparűzési adó egy részét szeretné visszaosztani a településeknek a versenyképes járások programon keresztül és ez ütközne a

¹⁰⁵ 8/2021.(III. 2.) AB határozat

¹⁰⁶ Rámhápné Radics: *im.* 92.

¹⁰⁷ 8/2021. (III. 2.) AB határozat

jelenlegi megyei szintű visszaosztási rendszerrel.¹⁰⁸ Az új visszaosztási rendszerről a helyi iparüzési adó körében írtam egy pár gondolatot.

VIII. A pénzügyi autonómiát érintő változások vizsgálata

A helyi önkormányzatok pénzügyi autonómiáját érintő változtatásokat SWOT analízis segítségével elemeztem, melyet a 4. ábra szemléltet.

4.ábra: SWOT analízis

	POZITÍV	NEGATÍV
BELSO	Erősségek: + kölcsönfelvétel korlátozása: nem halmoznak fel nagy adósságokat a helyi önkormányzatok + törvényességi felügyelet, bírósági kontroll + több korlátozás csak a koronavírus-világjárvány idején volt hatályban + a helyi iparüzési adó mértékének csökkentése az adó alanyainak kedvező volt	Gyengeségek: - bevételecsökkenés - autonómia korlátozódása - állami támogatások helyett hitelfelvételek engedélyezése - helyi iparüzési adó mértékének csökkentése miatt jelentős bevételekiesés jelentkezett a helyi önkormányzatoknál
KÜLSŐ	Lehetőségek: + helyi iparüzési adóból származó többlet elosztása: a kisebb, elmaradottabb települések plusz bevételi forrásokhoz jutnak + Európai Unió pályázatok, támogatások + különleges gazdasági övezetek megszüntetése: helyi adókból származó bevételek növekedése	Veszélyek: - kötelező feladatok ellátásának veszélye - önként vállalt feladatok elhanyagolása - szolgáltatások színvonalának csökkenése - helyi iparüzési adóból származó többlet elosztása: nagyobb adóbevételel rendelkező önkormányzatoktól egy része elvonásra kerül

Forrás: Saját szerkesztés

¹⁰⁸ Portfólió: *Leszámolhat a kormány a különleges gazdasági övezetekkel.*
<https://www.portfolio.hu/gazdasag/20241031/leszamolhat-a-kormany-a-kulonleges-gazdasagi-ovezetekkel-720173> (2024. 11. 02.)

8.1. A változások erősségei

A bevezetett változások közül a kölcsönfelvétel korlátozása erősség és gyengeség is egyben. Erőssége abban ragadható meg, hogy a helyi önkormányzatok nem halmoznak fel nagy adósságokat, így a 2010-es években történt adósságkonszolidáció óta, nagyobb kormányzati beavatkozásra nem volt szükség.

Több korlátozás esetén is megfigyelhető, hogy azok csak a koronavírus-világjárvány ideje alatt voltak hatályban, a járvány veszélyének eltűnésével ezek a korlátozások kivezetésre kerültek. Ilyen korlátozás volt például a helyi iparűzési adó adómérték maximumának csökkentése, az idegenforgalmi adó felfüggesztése, valamint a szabályozás, amelynek értelmében a települési adó és más helyi adó kiszabását korlátozták.

A pénzügyi autonómia szempontjából nemcsak gyengeség, de erősségek közé is sorolható a törvényességi felügyelet, amely ugyan korlátozza a helyi önkormányzatoknak a függetlenségét, azonban ez egy szükségképpen lépés, ugyanis ahhoz, hogy egy rendszer könnyedén és gördülékenyen, a szabályoknak megfelelően tudjon működni, kölcsönös ellenőrzésre van szükség. A bírósági kontroll e tekintetben tehát egy dupla védelmi rendszernek is tekinthető.

8.2. A változások gyengeségei

A bevezetett korlátozások legnagyobb gyengeségét a helyi önkormányzatok bevételeinek csökkenése jelenti. A gyengeségek körében említhető, hogy az állami támogatások mértéke és mikéntje változott, hiszen a forrásfinanszírozási rendszert felváltotta a feladatfinanszírozás. Emellett pedig a gépjárműadóból származó bevétel 40%-a sem jár már továbbra a helyi önkormányzatoknak. A bevételi autonómia a megosztott központi adóbevételek és támogatások kontextusában, a pénzügyi autonómiát gyengíti, hogy a helyi hatóságok nem befolyásolhatják az elosztható források összegét és módját, így a helyi hatóságok diszkrecionális jogköre csökken a transzferált források felhasználásával kapcsolatban. A klasszikus tankönyvi elmélet azt sugallja, hogy a helyi autonómia szempontjából mindig előnyben kell részesíteni a saját forrású bevételeket (főként helyi adókat), mint az átruházott bevételeket. A gyakorlati tapasztalat azonban azt mutatja, hogy egy jól megtervezett átruházási rendszer nagyobb

autonómiát adhat a helyi önkormányzatoknak, mint egy túl szigorú jogszabályi keretbe szorított helyi adó.¹⁰⁹ A gyengeségekhez tartozik továbbá, hogy a koronavírus-világjárvány alatt bevezetett, 50 százalékkal csökkentett, így 1 százalékból maximalizált helyi iparűzési adókulcs következtében az önkormányzatok helyi iparűzési adóból származó bevétele jelentősen csökkent.

8.3. A változások lehetőségei

A lehetőségek közé sorolható azon 2025. évi változás, amely szerint a járások feladata lesz a helyi iparűzési adó bevételeiből származó többlet elosztása, amelynek előnye lehet, hogy a kisebb adóbevételel rendelkező települések, elmaradottabb települések ezáltal plusz bevételi forrásokhoz juthatnak. Emellett a helyi önkormányzatok lehetőségei közé tartozhatnak a beruházásoknak vagy azok egy részének európai uniós forrásból (pályázatok, támogatások) való fedezése, így a helyi adókból származó bevétel önként vállalt feladatok ellátására fordítható. A különleges gazdasági övezetek megszüntetése is egy lehetőség, hiszen annak megszűnésével a települési önkormányzatok pénzügyi autonómiája nőne, ugyanis a beszedett helyi adók újra a települési önkormányzatokat illethetné meg.

8.4. A változások veszélyei

A veszélyek közé tartozik, hogy ha a helyi önkormányzatnak kevés a bevétele, amivel gazdálkodhat, akkor az önként vállalt feladatokat elhanyagolja a források hiánya miatt. A kevés bevételek miatt azonban néhány település a kötelező feladatait is nehezen tudja ellátni. Ez a szolgáltatások színvonalának a csökkenéséhez vezethet, amely ezeknek a településeknek az elnéptelenedését is okozhatja.

A veszélyek közé sorolható továbbá, hogy további korlátozások bevezetésével a települési önkormányzatok a vármegyei önkormányzatoktól, illetve a kormánytól fognak függeni.

A nagyobb helyi iparűzési adóbevételel rendelkező önkormányzatok számára a helyi iparűzési adóból származó többlet elosztása egy veszélyt jelent, ugyanis ennek következtében bevételtől eshetnek el. Legnegatívabban azokat a helyi önkormányzatokat érintheti ez a változás, amelyeknek a jövő évtől nőne meg a helyi iparűzési adóból származó bevétele.

¹⁰⁹ Beer-Tóth Krisztina: *im.* 100-150.

Összegzés

Tudományos dolgozatomban a helyi önkormányzatok pénzügyi – bevételi – autonómiáját és annak változásait vizsgáltam 2010-től egészen 2024 végéig. A kutatásban vállalt célom – a bekövetkezett változások rendszerbe foglalása és értékelése – megvalósult. A bevezetőben írt hipotézisem véleményem szerint alátámasztásra került, hiszen a dolgozatban bebizonyítottam, hogy a vizsgált időszakban a helyi önkormányzatok pénzügyi autonómiája csökkent.

A válságok korában – „polikrízisben” – élünk, ezzel utalva a 2008 óta tartó azon időszakra, amelyben az egymást követő, egymásra épülő, egymást kölcsönösen erősítő válságok követik egymást, amelyek súlyos negatív következményekkel járnak a gazdaságra és a társadalomra egyaránt. A válságok hatásának kezelésére a központi kormányzatnak bevételekre van szüksége, viszont a helyi önkormányzatoktól történő elvonás azzal veszélyeztet, hogy helyi szinten válik nehezebbé a válságokra való reagálás.

A helyi önkormányzatok pénzügyi autonómiáját érintően, míg 2020 előtt az Országgyűlés, törvényben vezetett be olyan változásokat, amelyek a jogrendszerünk állandó részévé váltak, addig a 2020 után elrendelt veszélyhelyzetben (és annak napjainkig tartó folyamatos hosszabbított időszakában) a Kormány kormányrendeletben határoz meg ideiglenesnek szánt, de gyakran hosszú ideig tartó, sőt állandósult változtatásokat. Hiszen az önkormányzatok pénzügyi autonómiáját érintő legtöbb intézkedés 2020 után ideiglenes jelleggel lett bevezetve, azonban azok döntő többségben 2024 végén is hatályban vannak. Ez pedig azt valószínűsíti, hogy sokszor, végleges (de legalábbis nem átmeneti) „elvonásokról” van szó. Erre jó példa a dolgozatban bemutatott gépjárműadó érintő jogszabályváltozás. Ezen adóból származó bevétel 40%-ának elvétele kezdetben a Járvány Elleni Védekezési Alap „feltöltését” szolgálta, viszont az, a mai napig nem került vissza a helyi önkormányzatokhoz. Vagy jóval kevesebb önkormányzatot érintett a különleges gazdasági övezetek bevezetése, azonban pénzügyi szempontból annál relevánsabb tényező, hiszen azok a helyi önkormányzatok gyakran legnagyobb bevételét jelentő iparűzési adót is érintik. Bár 2024 végén úgy tűnik ezek kivezetésre kerülnek, azonban egy újabb központi kormányzati intézkedéssel az iparűzési adóból származó bevételek mégsem kerülnek vissza teljes mértékben az érintett helyi önkormányzatokhoz.

Ellenpéldaként megemlíthetők a dolgozatban bemutatott azon változások, amelyek viszont valóban ideiglenes jelleggel érintették a helyi szintet: a helyi iparűzési adó mértékének

csökkentése, valamint az idegenforgalmi adó felfüggesztése valóban átmeneti jelleggel, a koronavírus járvány ideje alatt voltak hatályban.

A dolgozatban is bemutatott számos változást a helyi önkormányzatok nem mindig tudták elfogadni, akaratuknak az Alkotmánybíróságon törekedtek érvényt szerezni. Ezekről a próbálkozásokról azonban elmondható, hogy – sokszor – az AB-t érintő adósságfék szabály (Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdés) miatt érdemi elbírálás alá nem eshettek, így jelentős védelmet nem jelentettek. Az Alaptörvény e rendelkezése a központi költségvetés védelmét szolgálja, de a helyi szintű döntéshozatal és gazdálkodás korlátozása azt eredményezte, hogy az önkormányzatok kevesebb mozgástérrel rendelkeznek a helyi szükségletek kielégítésére, így tovább növelve a központi és a helyi hatalom közötti egyenlőtlenséget.

A dolgozatban vizsgált intézkedéseket SWOT analízissel (4. ábra) törekedtem rendszerben megvizsgálni. Jól látszik, hogy a bevezetett változások jelenlegi erősségei és gyengeségei még nem segítenek a mérleg nyelvének elmozdításában, hiszen számos előnyét és hátrányát is felhozhatunk a központ által eszközölt megoldásoknak. Viszont, ha a jövőbe tekintünk és a hosszútávú hatásokat vizsgáljuk, álláspontom szerint a veszélyek dominálnak a lehetőségekkel szemben. Az elkövetkező időszakban a központi kormányzattól való függőség várhatóan tovább nő, ami szűkítheti a helyi önkormányzatok mozgásterét, így a helyi autonómia megvalósításának hatékonysága csökkenhet. A megnövekedett centralizációval együtt járó adminisztratív terhek és a központi döntéshozatal fokozódó hatása a helyi ügyekben tovább csökkentheti az önkormányzatok szabad döntési jogosultságait, és ezáltal lassíthatja a helyi lehetőségek kiaknázását, hiszen a helyi önkormányzatok számára egyre kevésbé biztosított a kellő anyagi forrás és döntési kompetencia ahhoz, hogy valódi változásokat érjenek el közösségi szinten.

Irodalomjegyzék

Szakirodalom

- Alain Guengant: *Le risque institutionnel dans l'évolution des finances locales. Le risque institutionnel dans l'évolution des finances locales*. Éditions CNRS, Paris.
- Árva Zsuzsanna- Balázs István-Barta Attila: *Közigazgatási jogi alaptanok*. Debrecen, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2022.
- Balázs István – Hoffman István: Közigazgatás és koronavírus – A közigazgatási jog rezilienciája vagy annak bukása? *Közjogi szemle*, 2020/3.sz. 13. évf. 1-10.
- Beer-Tóth Krisztina: *Local Financial Autonomy in Theory and Practice. The Impact of Fiscal Decentralisation in Hungary*. Fribourg, Faculty of Economics and Social Sciences at the University of Fribourg Switzerland, 2009.
- Bencsik András: A helyi önkormányzatok (pénzügyi) autonómiájáról. *Magyar Közigazgatás*, 2017/1.sz. 56-59.
- Berényi Sándor: *Az európai közigazgatási rendszerek intézményei. Autonómiák és önkormányzatok*. Budapest, Rejtjel Kiadó, 2003.
- Bordás Péter – Horváth M. Tamás – Vezendi-Varga Judit (szerk.): *Államháztartási jog és közpénzügyek*. Debreceni Egyetemi Kiadó, 2023.
- Bordás Péter: A települési adó kivetésének korlátai a Kúria joggyakorlatának fényében, Kúriai Döntések (BH) Fórum rovata, 2022/3.sz. 448-454.
- Bordás Péter: Kincs, ami nincs? Települési adó a helyi adók között, *Jogtudományi Közlöny*, 2021/10.sz. 469-478.
- Bordás Péter: *Miből vagy mire? Vízválasztó az önkormányzati finanszírozásban*. Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó, 2019.
- Bordás Péter: Miért nem lett népszerű a települési adó? Egy sajátos helyi bevételi forrás sajátos tapasztalatai. *KÖZJAVAK folyóirat*, 2021/4.sz. VII. évf. 37-43.
- Borsa Dominika, Hulkó Gábor, Király Péter Bálint, Pardavi László: A települési adók szabályozási környezete, gyakorlata és kihívásai: Van-e jelentősége a települési adónak krízishelyzetben vagy egyáltalán? *Közigazgatás Tudomány*, 2022/2.sz. 22-34.
- Dobos Gábor: *A magyar önkormányzati rendszer autonómiájának empirikus elemzése*. Doktori értekezés, Budapest, Budapest Corvinus Egyetem Politikatudományi Doktori Iskola, 2018., 75-76.

- Erdős Éva: *Önkormányzati pénzügyek, az önkormányzatok gazdálkodási rendszere*. Budapest, Nemzeti Községi Szolgálati Egyetem, 2014.
- Ereky István: *Közigazgatás és önkormányzat*. Budapest, Szeged Városi Nyomda és Könyvkiadó Rt., 1939.
- Gasparics Emese – Horváth Erika – Lentner Csaba: *A magyar önkormányzati rendszer gazdasági irányítása és koordinációja*. In: Szerk. Lentner Csaba: Adózási pénzügytan és államigazgatási gazdálkodás. NKE Szolgáltató Kft., Budapest, 2015.
- Horváth M. Tamás: *Magasfeszültség. Városi szolgáltatások*. Budapest-Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 2015.
- Kecő Gábor: A helyi (és települési) vagyonadók arányossága az Alkotmánybíróság legújabb gyakorlatában. *Kúriai Döntések (BH) Fórum rovata*, 2024/5. sz., 72. évf. 910-916.
- Kiss Bence Álmos – Porhajas Gábor László: Az önkormányzati feladatellátás kihívásai Magyarország eltérő adottságú agglomerációs térségeiben. *Tér és Társadalom*, 2024/3.sz. 38. évf. 95-117.
- Kolin-Sabján Katalin – Kolin Péter: *Önkormányzati tőkevonzás*. Budaörs, Demokratikus Helyi Közigazgatás Fejlesztéséért Alapítvány, 2022. 44.
- Kovács Sándor Zsolt: Települési önkormányzatokat érintő bevételekiesések a járványhelyzetben. *Tér és Társadalom*, 2020/4.sz. 34. évf.189-194.
- Lentner Csaba: *Közpénzügyi menedzsment*. Budapest, Dialóg Campus, 2017.
- Lovas Dóra: A helyi iparüzési adó alapját érintő kúriai gyakorlat. *Kúriai döntések: Bírósági határozatok: A Kúria Lapja*, 2024/5.sz. 917-922.
- Miklósné Zakar Andrea: Autonómia: Elmélet és gyakorlat. *Tér és Társadalom*, 2010/3.sz. XXIV. évf., 75-91.
- Nagy Zoltán: *Fiskális és monetáris eszközök a járványügyi veszélyhelyzet gazdasági hatásainak mérséklésére*. In: Nagy Zoltán, Horváth Attila (szerk.): A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei. Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet, Budapest, 2021, 174-191.
- Péteri Gábor: Helyi adózás: a szükséges rossz? *KÖZJAVAK folyóirat*, 2015/2.sz. I.évf. 32-36.
- Pribelszki János: A különleges gazdasági övezetek mint a magyar területfejlesztés új eszközei. *Közjogi szemle*, 2023/2.sz. 16. évf. 77-83.
- Rámhártné Radics Katalin Adél: Helyi önkormányzati autonómia: Mi változik, mi marad? *Közigazgatási Tudomány*, 2023/1.sz. 85-98.

- Siket Judit: *A helyi, területi önkormányzatok közigazgatási autonómiája Magyarországon. Történeti és nemzetközi kitekintéssel, figyelemmel a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájára.* Szeged, Szegedi Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Doktori Iskola, 2017., 200.
- Simon István: *Pénzügyi jog I.* Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2023.

Jogsabályok

- A Duna-mente – Fejér megye különleges gazdasági övezet kijelöléséről szóló 362/2021. (VI. 28.) Korm. rendelet
- A gépjárműadóóról szóló 1991. évi LXXXII. törvény
- A Göd város közigazgatási területén különleges gazdasági övezet kijelöléséről szóló 294/2020. (VI. 18.) Korm. rendelet
- A helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény
- A koronavírus-világjárvány nemzetgazdaságot érintő hatásának enyhítése érdekében szükséges egyes intézkedésekről szóló 639/2020. (XII. 22.) Korm. rendelet
- A koronavírus-világjárvány nemzetgazdaságot érintő hatások enyhítése érdekében szükséges helyi adó intézkedésről szóló 535/2020. (XII. 1.) Korm. rendelet
- A különleges gazdasági övezetről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2020. évi LIX. törvény
- A Mosonmagyaróvár város közigazgatási területén különleges gazdasági övezet kijelöléséről szóló 44/2021.(II. 5.) Korm. rendelet
- A várakozási díj megfizetésének a veszélyhelyzet során alkalmazandó eltérő szabályairól szóló 87/2020. (IV. 5.) Korm. rendeletet
- Gazdaságvédelmi Akcióterv keretében a koronavírus-járvány gazdasági hatásainak mérséklése érdekében szükséges adózási könnyítésekről szóló 140/2020. (IV. 21.) Korm. rendelet
- Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én Strasbourgban kelt egyezmény kihirdetéséről szóló 1997. évi XV. törvény
- Magyarország 2020. évi központi költségvetésének a veszélyhelyzettel összefüggő eltérő szabályairól szóló 92/2020. (IV. 6.) Korm. rendelet
- Magyarország Alaptörvénye
- Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény

- Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény
- Paks város közigazgatási területén különleges gazdasági övezet kijelöléséről szóló 223/2024. (VII. 31.) Korm. rendelet

AB határozatok

- 3234/2020. (VII. 1.) AB határozat
- 3363/2021. (VII. 28.) AB határozat
- 3364/2021. (VII. 28.) AB határozat
- 8/2021.(III. 2.) AB határozat

Internetes források

- Csengei Zoltán: *A különleges gazdasági övezet*. Önkormányzati Helpdesk, Csongrád-Csanád Vármegyei Kormányhivatal, 2021, <http://onkormanyzat.csmkh.hu/a-kulonleges-gazdasagi-ovezet/> (2024. 10. 26.)
- Kézikönyvtár: *A magyar nyelv értelmező szótára*. <https://www.arcanum.com/hu/online-kiadvanyok/Lexikonok-a-magyar-nyelv-ertelmezo-szotara-1BE8B/a-a-1BFAF/autonomia-1EE1D/> (2024. 09. 25.)
- Pénzcentrum: *Iparűzési adó 2023: mutatjuk, mennyi az iparűzési adó 2023 évében, mi változott!* <https://www.penzcentrum.hu/vallalkozas/20230103/iparuzesi-ado-2023-mutatjuk-mennyi-az-iparuzesi-ado-2023-eveben-mi-valtozott-1131596#> (2024. 10. 07.)
- Portfólió: *Leszámolhat a kormány a különleges gazdasági övezetekkel*. <https://www.portfolio.hu/gazdasag/20241031/leszamolhat-a-kormany-a-kulonleges-gazdasagi-ovezetekkel-720173> (2024. 11. 02.)
- Weiler Vilmos: *Rávétték a fideszes polgármestert, hogy vállalja be az aksigyárat, és most kirántják alóla a szőnyeget*, Telex, https://telex.hu/gazdasag/2024/10/14/hipa-helyi-iparuzesi-ado-jarasok-fidesz-onkormanyzat-navracsics?fbclid=IwY2xjawF5-6xleHRuA2F1bQIxMAABHSI0fe4hM7JNP6S--gNuhmNOP3ukL26QKgbk-gZyz8luOtSocMQdn0dK8w_aem_4nypHDSu9kcaNwYp88ESGg (2024. 10. 16.)