

JOGI FÓRUM PUBLIKÁCIÓ

A koronavírus járvány válságkezelésének áttekintése a helyi adók vonatkozásában

Szerző:

dr. Sitku Marietta Annamária

Kézirat lezárva:

2023. április 15.

I. Bevezetés

A rendszerváltást követően a helyi önkormányzatok pénzügyi függetlenségének alapvető eleme volt - a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény mellett - az 1990. évi LXIII. törvény, amely átalakította a helyi önkormányzatok rendszerének az alkotmányos alapjait.¹ A települési önkormányzatok adómegállapítási jogát a korábbi Alkotmányunk a 70/I. §-a, illetve a 44/A. § (1) bekezdésének d) pontja² tartalmazta, mely rendelkezés a helyi önkormányzatok alapvető jogaként utalt a helyi adók típusának és mértékének meghatározására.³

A jelenleg hatályos Alaptörvény külön fejezetben tartalmazza a helyi önkormányzatok autonómiáját hangsúlyozó rendelkezéseket, kiemelve azt, hogy sarkalatos törvény határozza meg a vonatkozó szabályokat. Emellett az Alaptörvény kimondja, hogy - törvényes keretek között és a közteherviselés alkotmányos garanciájára⁴ tekintettel - a helyi önkormányzatok dönthetnek a helyi adók bevezetéséről, valamint azok fajtájáról és mértékéről.⁵

A rendszerváltás után harminc évvel a koronavírus világjárvány állította ismét kihívás elé a helyi önkormányzatokat, hiszen a veszélyhelyzet során elfogadott jogszabályok és közjogi szervezetszabályozó eszközök közel negyede kihatással volt a működésükre.⁶

A Kormány jelentősen szűkítette az önkormányzatok mozgásterét azáltal, hogy megtiltotta - többek között - új adók bevezetését, miközben az iparűzési adó megfelelése 220 milliárd forintnyi bevételkiesést jelentett a helyi önkormányzatok számára.⁷

¹ Csűrös Gabriella (2006): A helyi önkormányzatok és az Alkotmány a pénzügyi jog aspektusából, Debreceni Jogi Műhely, 2006. évi 2. szám.

² A Magyar Köztársaság Alkotmánya - 44/A. § (1) „A helyi képviselőtestület: d) törvény keretei között megállapítja a helyi adók fajtáit és mértékét”

³ Csűrös (2006): i.m. 1. Az 1989-es Alkotmány megosztotta az adómegállapítás jogát a helyi önkormányzatok és az Országgyűlés között.

⁴ Az Alaptörvény XXX. cikke (1) bekezdése ugyanis rögzíti, hogy mindenki a teherbíró képességének megfelelően járul hozzá a közteherviseléshez. Az alapvető jogok biztosához számos panaszbeadvány érkezett 2014-ben a helyi adók mértékével kapcsolatos aggályok miatt. Az AJB-5858/2014. számú ügy jelentésében megállapításra került, hogy a Helyi adó tv. nem nyújt megfelelő biztosítékot az egyéni alapjogoknak.

⁵ ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK: Elemzés - A helyi önkormányzatok adóztatási tevékenysége, 2021. 9.

Az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdésének h) pontja kimondja, hogy a helyi önkormányzat „dönt a helyi adók fajtájáról és mértékéről.”

⁶ INFOJEGYZET: Helyi önkormányzatok a covid-19 járvány idején, 2021/11. 1.

⁷ A G7 Gazdasági Hírmagazin adatai alapján <https://g7.hu/kozelet/20201222/teljesen-kiszolgaltatotta-teszi-az-ellenzeki-varosokat-orban-viktor-bejelentese/> letöltve: 2022. április 22.

Ezen önkormányzati elvonások egészen 2023. január elsejéig érvényben maradtak, melynek elszenvedői elsősorban a turizmusorientált gazdaságú városok voltak, hiszen esetükben bevételeik meghatározó hányadát az idegenforgalmi adó teszi ki.⁸

II. Helyi adók az önkormányzati gazdálkodásban

A helyi önkormányzatok jelentős bevételi formájának a saját bevételekből származó pénzügyi forrásokat tekinthetjük, melyek mértékét, alapját és behajtásának módját helyi szinten szabályozzák. A saját bevételek jól tükrözik az önkormányzatok pénzügyi autonómiájának a fokát, hiszen a kötetlen felhasználású és helyben képződő bevételek nagyfokú döntési szabadságot garantálnak az önkormányzatok számára.⁹

Legmeghatározóbb típusa a saját bevételeknek - a törvényi keretek között megállapítható - helyi adók, melyek bevezetéséről az adott település önkormányzatának képviselő-testülete dönthet.¹⁰

A helyi adózás rendszerének tényleges - 1993-ban történő - életbe lépésekor az önkormányzat költségvetésének még csupán az egyötödét tették ki a saját a bevételek, mely arány 2010-re közel 32 százalékra növekedett.¹¹ 2019-ben már a települési önkormányzatok 99,3 százaléka élt a helyi adók kivetésének lehetőségével, melynek következtében a helyi adók a költségvetési bevételük közel egyharmadát tette ki.¹²

II.1. A helyi adónemek

A bevezető gondolatokban említett adómegállapítási joggal összefüggésben a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény határozza meg, hogy az önkormányzatok ezen joga mely adóalanyokra és milyen

⁸ A későbbiekben ezzel összefüggésben utalok majd a 140/2020. (IV.21.) számú Kormányrendeletre, amely 2020. december 31-ig rögzítette az idegenforgalmi adó felfüggesztését.

⁹ BORDÁS Péter (2019): Miből vagy mire? Vízválasztó az önkormányzati finanszírozásban, Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó, 2019, 102. - 103. Az önkormányzati szabadsággal összefüggésben beszélhetünk teljes és részleges bevételekről.

¹⁰ BORDÁS (2019): i.m. 105. Típusukat, mértékük alsó és felső határát, valamint az érvényesíthető kedvezmények és mentességek körét törvény rögzíti, ezáltal az önkormányzati képviselő-testületek csak bizonyos korlátok között vethetnek ki helyi adókat.

¹¹ HORVÁTH M. Tamás - PÉTERI Gábor - VÉCSEI Pál: A helyi forrásszabályozási rendszer magyarországi példája, 1990-2012, Közgazdasági Szemle, LXI. évfolyam, 2014. február, 136.

¹² ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK (2021): i.m. 5. 2019-ben a helyi adókból származó bevétel közel 1000 milliárd forintot jelentett a helyi önkormányzatok költségvetésének.

adótárgyakra terjedhet ki. A törvényben szintén rögzítésre került az adómérték felső határértékének, illetve az adómaximum és a mentességek betartásának kötelezettsége.

A helyi adó kivetése nem kötelező, hiszen a képviselő-testület döntésétől függ, hogy az adott önkormányzat kíván-e élni az adókivetési joggal.¹³

Példának okáért hivatkoznék arra, hogy noha már 2015-ben megteremtették a települési adó kivetésének jogszabályi hátterét, mégis az önkormányzatok csekély része élt ezen bevételi forma lehetőségével, így a helyi pénzügyi autonómia aspektusából nem hozott lényegi változást.¹⁴

A helyi adókról szóló törvény alapján beszélhetünk a *vagyon*i típusú adókat alkotó építményadóról és telekadóról, a *kommunális jellegű* adók körébe tartozó magánszemélyek kommunális adójáról, illetve az idegenforgalmi adóról, valamint a törvény harmadik adótípusát jelentő helyi *iparűzési* adóról.

II.1.1. A helyi iparűzési adó

A helyi adók körében legjelentősebb adónemnek - az önkormányzatok adó jellegű bevételeinek legnagyobb hányadát adó - helyi iparűzési adót tekinthetjük. 2019-ben a társasági adóbevételek összegét kétszeresen meghaladta az iparűzési adóból származó 788 milliárd forintnyi adóbevétel.¹⁵

Ezen adó alanya a vállalkozó, az adókötelezettség tárgya pedig az a - nyereség és jövedelemszerzése irányuló - vállalkozás, illetve iparűzési tevékenység, melyet az önkormányzati illetékesség területén végeznek.¹⁶

¹³ ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK (2021): i.m. 9. Amennyiben a képviselő-testület él az adókivetési joggal, az adott önkormányzatnak rendelet útján kell rögzíteni az adó időtartamát, bevezetésének időpontját, mértékét, illetve a kedvezmények, mentességek körét. A kedvezményekkel és mentességekkel kapcsolatban kiemelném, hogy esetükben az önkormányzatoknak lehetőségük van kibővíteni a Helyi adó tv.-ben meghatározott körüket a helyi viszonyokhoz igazítva.

¹⁴ BORDÁS Péter: Miért nem lett népszerű a települési adó? Egy sajátos helyi bevételi forrás sajátos tapasztalatai, Közjavak.hu - Az MTA-DE Közszelektatási Kutatócsopott blogja, 2021, <https://kozjavak.hu/miert-nem-lett-nepszeru-telepulesi-ado-egy-sajatos-helyi-beveteli-forras-sajatos-tapasztalatai>

¹⁵ BÉKÉS Balázs - HALÁSZ Zsolt (2021): Forgalmi adók és a vámjogi szabályozás alapjai [Digitális kiadás.] Budapest: Wolters Kluwer Kft. <https://doi.org/10.55413/9789635940059> Letöltve: https://mersz.hu/hivatkozas/NOV1031_142_p1#NOV1031_142_p1 (2022. 04. 28.)

¹⁶ BÉKÉS - HALÁSZ (2021): i.m. https://mersz.hu/hivatkozas/NOV1031_143_p5#NOV1031_143_p5 Az önkormányzat illetékességi területén végzett a tevékenység, amennyiben a vállalkozó ott székhellyel, telephellyel rendelkezik.

A Helyi adó tv. keretei között az önkormányzatok rendeletben adómentességet és adókedvezményt állapíthatnak meg a vállalkozók számára. Magyaránként említhető a házi orvos és a védőnő vállalkozók köre, esetükben ugyanis 20 millió forintot meg nem haladó iparűzési adóalap jogosultságot teremt adómentességre, illetve adókedvezményre.¹⁷

II.1.2. Az idegenforgalmi adó

Az idegenforgalmi adó esetében az adókötelezettség alanya olyan magánszemély, aki - nem állandó lakosként - az adott önkormányzat illetékességi területén eltölt legalább egy vendégéjszakát.

Olyan személyek adóztatásáról beszélünk tehát, akik turisztikai jellegű célból töltenek el vendégéjszakát az adót kivető önkormányzat illetékességi területén, hiszen egyéb célból az önkormányzat területén tartózkodókra nem vonatkozik ezen adókötelezettség.¹⁸

A Helyi adó tv. alapján bizonyos személyek körét - például életkor, hallgatói jogviszony vagy szakellátásban részesülés alapján - minden önkormányzat területén adómentesség illeti meg.¹⁹

Az idegenforgalmi adó veszélyhelyzet alatti felfüggesztése 727 településnek jelentett bevételkiesést, habár érdemes megjegyezni azt is, hogy a járvány önmagában is a vendégfogadások csökkenéséhez vezetett.²⁰

III. Az önkormányzatok önálló intézkedései

Számos település önkormányzata helyi intézkedéseket és támogatási programokat hozott létre a világjárvány miatt anyagi válságba került vállalkozások, illetve a munkájukat elvesztő lakosok megsegítésére. Veszprémben vissza nem térítendő támogatás formájában írtak ki pályázatot a

¹⁷ BÉKÉS - HALÁSZ (2021): i.m. https://mersz.hu/hivatkozas/NOV1031_143_p33#NOV1031_143_p33

Az iparűzési adóval összefüggésben a vállalkozó fogalma alatt értjük az egyéni vállalkozót, a mezőgazdasági őstermelőt, a jogi személyt, az egyéni céget vagy szervezetet, illetve a bizalmi vagyonkezelésbe vett vagyont.

¹⁸ BÉKÉS - HALÁSZ (2021): i.m.: https://mersz.hu/hivatkozas/NOV1031_140_p2#NOV1031_140_p2

¹⁹ A Helyi adó tv. 31. §-a rendelkezik az idegenforgalmi adóval kapcsolatos mentességekkel, így például a „18. életévet be nem töltött magánszemélyek” vagy „a gyógyintézetben fekvőbeteg szakellátásban részesülő vagy szociális intézményben ellátott magánszemély” adómentességben részesül.

²⁰ KOVÁCS Sándor Zsolt (2020): Önkormányzati bevételkiesések a járványhelyzetben, KRTK Regionális Kutatások Intézete, 2020. április 15. http://www.docs.rkk.hu/rkkweb/Onkorm_elemzes.pdf 3.

vendéglátóipari vállalkozások számára, míg a bezárni készülő győri cégek az állami és önkormányzati tulajdonú ingatlanok bérleti díjának megfizetése alól mentesültek.²¹ Egyes településeken online piac megszervezésével segítették a helyi vállalkozókat, máshol pedig anyagi támogatást nyújtottak a nehéz helyzetbe került állandó lakosok részére.

A koronavírus első hulláma során néhány kistépülés önkormányzata a helyi adók befizetési folyamatát és határidejét változtatta meg a lakosság problémáinak könnyítése céljából.²²

III.1. A Kormány helyi adókat érintő intézkedései

A covid-19 világjárvány következményeinek enyhítésére 2020. márciusától a Kormány hazánk egész területére veszélyhelyzetet hirdetett ki, melynek során számos - a helyi adókról szóló törvénytől eltérő - rendelkezéseket vezetett be.²³

A 140/2020. (IV.21.) Kormányrendelet²⁴ értelmében a 2020. április 26. és a 2020. december 31. közötti időszakban eltöltött vendégéjszakák után az adó alanya az idegenforgalmi adó megfizetése alól, az adó beszedésére kötelezett pedig az adó beszedése, illetve befizetése alól mentesült.²⁵ További adózási könnyítést írt elő a jogszabály azáltal, hogy a 2020. április 22. és 2020. szeptember 30. között esedékes helyi iparüzési adóbevallás-benyújtás - valamint az ezzel egyidejűleg teljesítendő adófizetési - kötelezettséget 2020. szeptember 30-ig teljesíthette az adózó.²⁶

A 2020. december 2-án hatályba lépett 535/2020. (XII. 1.) Kormányrendelet értelmében a települési önkormányzat nem vezethetett be új helyi adót, illetve települési adót a 2021. évre.

A 639/2020. Kormányrendelet szintén kihatással volt az önkormányzatok helyi adóbevételére, ugyanis a kis- és középvállalkozásokat érintő iparüzési adó mértékének maximuma 1 százalék lett 2021-ben

²¹ BARANYI Nóra - BARSÍ Boglárka - NÁRAI Márta (2021): Önkormányzati kommunikáció a COVID-19 világjárvány okozta krízishelyzetben, Scientia et Securitas, 2021, 2. évfolyam, 21. szám, 367.

²² BARANYI - BARSÍ - NÁRAI (2021): i.m. 367.

²³ ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK (2021): i.m. 26.o.

²⁴ MAGYAR KÖZLÖNY (2020): 82. szám

<https://magyarokozlony.hu/dokumentumok/c7c34e5eb3b10a739d2ff56fa10d1e6f8942bb8c/megtekintes>

²⁵ MAGYAR KÖZLÖNY (2020): i.m. 2138.

²⁶ MAGYAR KÖZLÖNY (2020): i.m. 2136.

az új rendelkezés alapján.²⁷ Az iparűzési adó csökkentésével járó veszteséget a 4/2021. (I. 14.) Kormányrendelettel kívánták kompenzálni, a jogosultak köre azonban oly módon szűkítve lett meghatározva, hogy csak a huszonötezernél nem nagyobb lakossággal bíró települési önkormányzatok számára volt lehetőség a bevételkiesést enyhítő állami támogatásra.²⁸

Bár az Alaptörvény értelmében „a helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között ... dönt a helyi adók fajtájáról és mértékéről”, az iparűzési adó csökkentésére vonatkozó szabályok - az elvonuló járvány ellenére - 2022-ben is érvényben maradt.

IV. Összegzés

A helyi adóztatás tehát nem a települési önkormányzatok szuverenitásából fakadó jog, hanem olyan önkormányzati jogosultság, amely az Alaptörvény felhatalmazásából ered és csak az Országgyűlés által megalkotott törvényi keretek között gyakorolható.²⁹

2020 tavaszától határozottan meggyengült a helyi önkormányzatok önálló státusza, ugyanakkor már a koronavírus első hullámát megelőzően - az Alaptörvény elfogadásával - is lényegesen szűkült az önkormányzatok joga.³⁰

Az elmúlt hónapok aggasztó nemzetközi eseményeit figyelve sajnos látható, hogy a koronavírus által előidézett veszélyhelyzet megszűnése után is újabb megoldandó kérdéskörökkel szembesülhetnek majd a helyi önkormányzatok. Hiszen ahogy a COVID-19 járvány kezelésében, úgy az orosz-ukrán háború okozta menekülthullám megoldásában is kiemelkedő szerep hárul a települések vezetésére.

Mindenesetre legyen szó egészségügyi vagy humanitárius katasztrófáról, következményeikkel bizonyosan csak a központi hatalom és a helyi önkormányzatok szorosabb együttműködése esetén tudunk megbirkózni a jövőben.

²⁷ ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK (2021): i.m. 27.

²⁸ JOGKÖVETŐ - A veszélyhelyzeti jogalkotás jogszabályai és magyarázatuk: 4/2021. (I. 14.) Korm. rendelet - a veszélyhelyzettel összefüggésben a huszonötezer főnél nem nagyobb lakosságszámú települési önkormányzatok támogatási programjáról <https://koronavirus.jogkoveto.hu/Dashboard/iparuzesi-ad->

²⁹ BÉKÉS - HALÁSZ (2021): i.m. https://mersz.hu/hivatkozas/NOV1031_138_p2#NOV1031_138_p2 2022. 04. 28.

³⁰ A TASZ állásfoglalása: Önkormányzatok a veszélyhelyzet idején, 2020. május 05. Az új alkotmány elhagyta az önkormányzati alapjog fogalmát és már nem tartalmazza azon kitételt, hogy a helyi közügyekkel - főszabályként - az önkormányzatok foglalkoznak. <https://tasz.hu/cikkek/onkormanyzatok-a-veszelyhelyzet-idejen> letöltve: 2022. május 01.

Abstract

My thesis is a brief summary about the fiscal impact of COVID-19 crisis management on local taxes. The coronavirus pandemic generated globally a crisis situation for the central and local governments, reducing state and local revenues.

In 2020, as a response to the coronavirus outbreak, the Hungarian PM declared a state of emergency and declared that local business tax for small and medium sized businesses would be halved from January 1.

This government action has been a huge challenge for local governments because the local business tax is an all-important source of revenue for municipalities.

Irodalomjegyzék

Könyvek:

- Békés Balázs-Halász Zsolt (2021): Forgalmi adók és a vámjogi szabályozás alapjai [Digitális kiadás.] Budapest: Wolters Kluwer Kft. <https://doi.org/10.55413/9789635940059>

Tanulmányok, folyóiratok:

- Baranyi Nóra - Barsi Boglárka - Nárai Márta: Önkormányzati kommunikáció a COVID-19 világjárvány okozta krízishelyzetben, Scientia et Securitas, 2021, 2. évfolyam, 21. szám
- <https://akjournals.com/downloadpdf/journals/112/2/3/article-p358.xml>
- Bordás Péter: Miből vagy mire? Vízválasztó az önkormányzati finanszírozásban, Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó, 2019, <http://real.mtak.hu/93858/>
- Bordás Péter: Miért nem lett népszerű a települési adó? Egy sajátos helyi bevételi forrás sajátos tapasztalatai, Közjavak.hu - Az MTA-DE Köszolgáltatási Kutatócsoport blogja, 2021, <https://kozjavak.hu/miert-nem-lett-nepszeru-telepulesi-ado-egy-sajatos-helyi-beveteli-forras-sajatos-tapasztalatai>
- Csűrös Gabriella: A helyi önkormányzatok és az Alkotmány a pénzügyi jog aspektusából, Debreceni Jogi Műhely, 2006. évi 2. szám.
http://www.debreceinijogimuhely.hu/archivum/2_2006/a_helyi_onkormanyzatok_es_az_alkotmany_a_penzugyi_jog_aspektusabol/
- Horváth M. Tamás - Péteri Gábor - Vécsei Pál: A helyi forrásszabályozási rendszer magyarországi példája, 1990-2012, Közgazdasági Szemle, LXI. évfolyam, 2014. február, http://www.epa.hu/00000/00017/00211/pdf/EPA00017_kozgazdasagi_szemle_2014_02_121-147.pdf

- Kovács Sándor Zsolt: Önkormányzati bevételkiesések a járványhelyzetben, KRTK Regionális Kutatások Intézete, 2020. április 15. http://www.docs.rkk.hu/rkkweb/Onkorm_elemzes.pdf

Internetes hivatkozások:

- Állami Számvevőszék Elemzése: A helyi önkormányzatok adóztatási tevékenysége, 2021
https://www.asz.hu/storage/files/files/elemzesek/2021/helyi_onkormanyzatok_adoztatasi_tevekenysege_20210323.pdf?ctid=1307
- G7 Gazdasági Hírmagazin: <https://g7.hu/kozelet/20201222/teljesen-kiszolgaltatotta-teszi-az-ellenzeki-varosokat-orban-viktor-bejelentese/> letöltve: 2022. április 22.
- Infojegyzet: Helyi önkormányzatok a covid-19 járvány idején, 2021/11.
https://www.parlament.hu/documents/10181/39233854/Infojegyzet_2021_11_helyi_onkormanyzatok_a_COVID-19_jarvany_idejen.pdf/ceb57cdd-ddf5-ed27-d328-35e00dc8d12e?t=1618210026713
- TASZ állásfoglalása: Önkormányzatok a veszélyhelyzet idején, 2020. május 05.
<https://tasz.hu/cikkek/onkormanyzatok-a-veszelyhelyzet-idejen>

Alkotmányok, jogszabályok, kormányrendeletek és AJB jelentések:

- A Magyar Köztársaság Alkotmánya: <https://alkotmanybirosag.hu/alkotmany-1989>
- Az Alaptörvény: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1100425.atv>
- Az AJB-5858/2014. számú ügy jelentése:

https://www.ajbh.hu/documents/10180/1957691/Jelent%C3%A9s+a+helyi+ad%C3%B3kr%C3%B3l+5858_2014.pdf/e255282e-e23f-4f37-ba14-52b89e6ced50?version=1.0&t=1434545378437

- Helyi adó törvény: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=99000100.tv>
- Jogkövető - A veszélyhelyzeti jogalkotás jogszabályai és magyarázatuk: 4/2021. (I. 14.)
- Korm. rendelet - a veszélyhelyzettel összefüggésben a huszonötezer főnél nem nagyobb lakosságszámú települési önkormányzatok támogatási programjáról
<https://koronavirus.jogkoveto.hu/Dashboard/iparuzesi-ad-egtekintes>
- Magyar Közlöny (2020): 82. szám
<https://magyarkozlony.hu/dokumentumok/c7c34e5eb3b10a739d2ff56fa10d1e6f8942bb8c/megtekintes>