

Érvek és ellenérvek az iparűzési adó központi beszédéséről

Készült a Helyi Observatóriumban

*Összeállította: Atanasziu Alexisz, Gaszó István, Jakab Roberta,
dr. Kovács Róbert és Sipos Ivett*

A Helyi Observatóriumban az elmúlt napokban, hetekben intenzív munkába kezdünk, hogy bemutassuk az iparűzési adóval kapcsolatos változásokat, azok települési hatásait. A munka három területen folyt: egyrésztől statisztikai és költségvetési adatokat gyűjtöttünk, másrésztől dokumentumokat, törvényi helyeket tekintettünk át, harmadrészt pedig véleményekre voltunk kíváncsiak. Ebből állt össze az a cikksorozat, amelynek a jelen sorok egyfajta átfogó panorámáját adják, de egy külön cikkben megtalálhatja az olvasó azokat a legfontosabb számokat, amelyeket az iparűzési adóról tudni kell, egy másikban az iparűzési adó rekordereit és egy harmadikban nyolc települési vezető véleményét, amelyet az Önkormányzat című lappal osztott meg az adó központosítása kapcsán.

Adatok az iparűzési adóról

Az iparűzési adó „karrierje” az 1990. évi C., „A helyi adókról” szóló törvénnyel kezdődött meg. A többi helyi adóval együtt mára 14%-os súlyt ért el a GFS rendszer szerint, hitelfelvétel és értékpapír-értékesítés nélkül országosan számított önkormányzati költségvetésben. A helyi adókon belüli 85%-os súlya egyszerre impozáns és nyomasztó. Impozáns, mert arra utal, hogy a helyi adórendszer kialakításakor egy igazán sikeres adónemet sikerült kialakítani, amelyet mára a települések meghatározó hányada bevezetett. Ugyanakkor nyomasztó, mert éppen a helyi adókról szóló jogszabállyal a törvényhozó szándéka az volt, hogy a helyi sajátosságokhoz jobban igazodó, diverzifikált helyi adórendszerek alakuljanak ki, amelyekben a közös elem a két lábon állás, vagyis hogy a lehetőségekhez mérten kiegyensúlyozottan adóztatják a lakosságot és a vállalkozásokat. Ezzel szemben a lakosság, a választópolgárok helyi adóztatása alig-alig nyer teret. A 2007-es adatok tükrében a vállalkozói adóknak mintegy 1/7-e a lakosság által fizetett helyi adó.

Az iparűzési adó meghatározó súlya ugyanakkor mindenekelőtt a települések és az ország versenyképességét befolyásolhatja negatívan. Gondot jelenthet azért is, mert az 1990 után megváltozott keretek között élesebben elkülönül a lakó- és a munkahely, miközben a lanya lakossági helyi adóztatás gyakorlatilag helyi források nélkül hagyja azokat a településeket, amelyek lemondanak a gazdasági és kereskedelmi területek fejlesztéséről. Így végső soron a lakosságot úgy védik, hogy közben rájuk szabadítják, ami elől menekülnek, amikor például kiköltöznek egy városkörnyéki kistelepülésre. Ezeken a településeken megjelenő új lakossági szolgáltatások (bölcsődék, óvodák, iskolák, kommunális infrastruktúra stb.) így finanszírozhatatlanná válnak benzinkutak, gyorséttermek és hipermarketek vagy éppen üzemek beköltöztetése nélkül. Nem nevezhető pozitív jelenségnek az sem, amikor településrészek, korábban egyesült települések az iparűzési adóból való részesedésük, a bevételek megosztása megoldatlansága következtében válnak önállóvá.

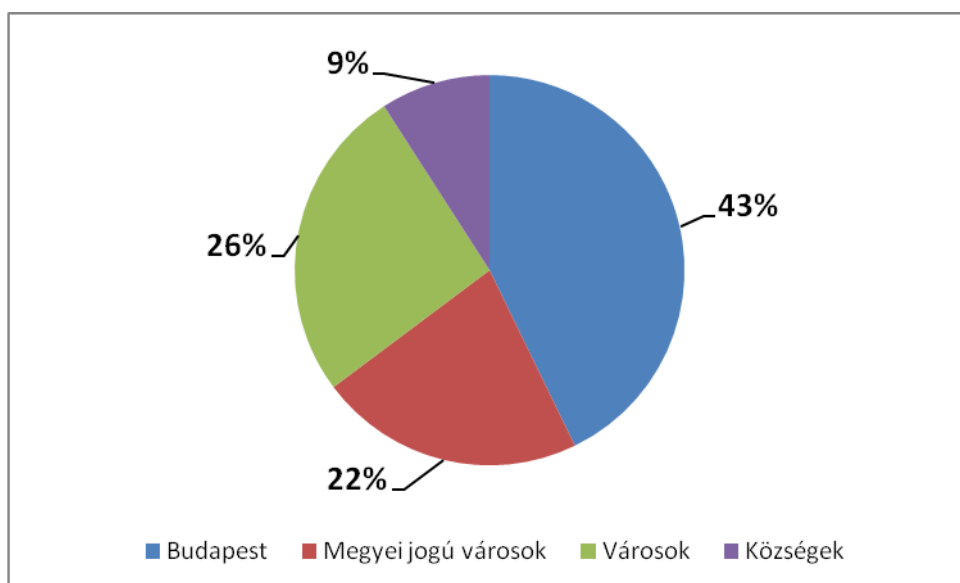
Az iparüzési adó hátrányai között szokták megemlíteni azt is, hogy hatására nagyon jelentős bevételi különbségek alakultak ki. Az adóbevételek területi, településtípusok szerinti különbségei követik a gazdasági teljesítmények területi különbségeit. Módosíthatja ugyanakkor a bevételek mértékét az adó kivetésének kulcsa, a mentességek és a behajtás minősége. Az általunk készített interjúk arról tanúskodnak, hogy mennyire fontos ez az adó akár a kisebb településeknek is, milyen módon igyekeznek egyensúlyt tartani a helyi vállalkozások érdekei és a település bevételi szükséglete között. Települési szinten egy-egy évi sajátos bevételi helyzet, illetve a ki nem vetett adó miatt nehéz különbségeket megállapítani. Regionális szinten azt láthatjuk, hogy a legtöbb és a legkevesebb helyi adót behajtó települések között 7-szeres, az iparüzési adóbevételek tekintetében pedig 8-szoros a különbség. Ha a fővárost nem vesszük figyelembe, akkor a különbség az összes helyi adóra együttesen számítva 1,9-szeres, míg az iparüzési adó esetében 2,2-szeres. Az egy lakosra számított bevételek különbségei kisebbek. Az összes helyi adó esetében 4,8-szeres, míg az iparüzési adó esetében 5,0-szörös. A városok esetében is csak a főváros figyelembe vétele okoz nagyobb eltérést, a főváros nélküli különbségek mind az összes adó, mind az egy lakosra vetített adóbevételek esetében a 2-szeres érték körül mozognak.

Mégsem nevezhető az iparüzési adó tisztán városi, különösen nem nagyvárosi adónak. Jól látható, hogy miközben az összes adóbevétel jelentős budapesti fölényt mutat, és valóban döntően fővárosi kerületek és nagyvárosok részesülnek az adóbevételek tömegéből, az egy lakosra vetített források tekintetében szinte kizárólag kitelepülések büszkélkedhetnek rekordbevételekkel. Az ellentmondást részben az magyarázhatja meg, hogy miközben a települések többsége kistelepülés, valójában lakosságuk az ország népességének kis hányadát teszi ki. Egy-egy kisebb településen egy országos hírű ásványvízüzem vagy olajszivattyú-állomás is olyan mértékű bevételt tud eredményezni, amellyel az országos ranglistán jelentős helyezést érhet el. A legszámtovább talán Budaörs teljesítménye, amely mind az összes, mind az egy lakosra számított bevételek szerint a harmadik.

A helyi iparüzési adóból származó bevételek mértéke és egyenlőtlenségei

A Helyi Obszervatórium a számára legfrissebb rendelkezésre álló 2007-es adatokon szemlélteti az iparüzési adó kapcsán az önkormányzatok helyzetét. A 2008 végétől, 2009 elejétől bekövetkezett gazdasági válság valószínűleg nem egyformán érintette a településeket. Mindenekelőtt 2008-ban, de valószínűleg 2009-ben is a legdinamikusabb feldolgozó ipari, exportra specializálódott vállalkozások, térségek sínylették meg leginkább az új helyzetet.

1. ábra: Az önkormányzatok helyi iparűzési adóból származó bevételei, valamint a helyi iparűzési adó bevételek a saját folyó bevételek arányában.



Mi történt most?

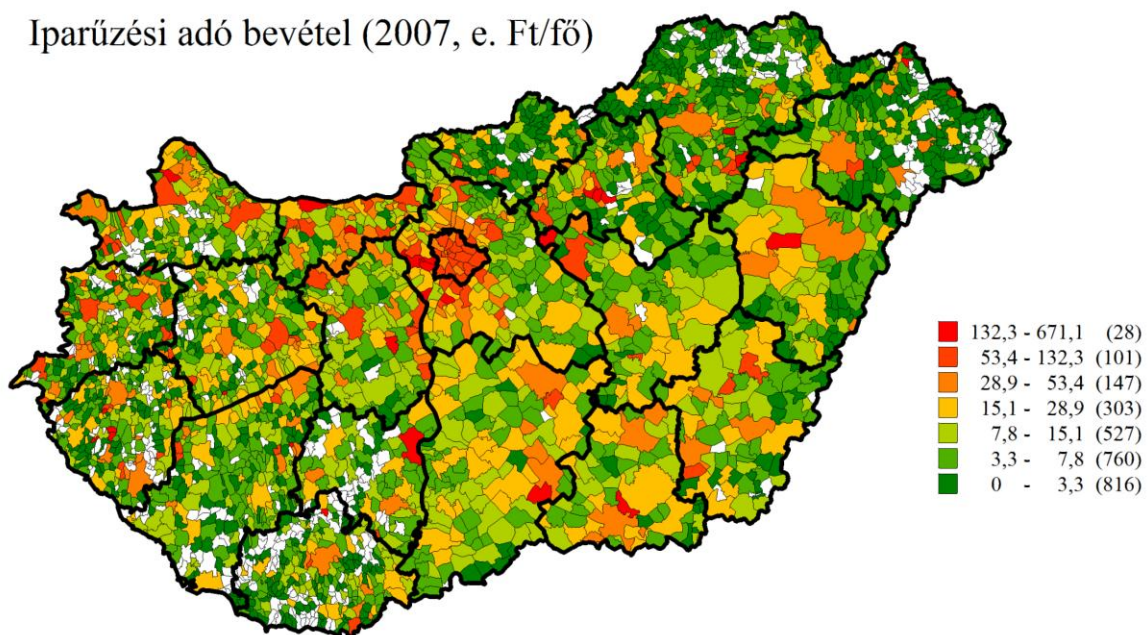
Az iparűzési adóval kapcsolatos hírek először akkor kavarták fel a közvéleményt, amikor 2005-2006-ban az Európai Bizottság kis híján az adó nem eltörlésére kötelezte Magyarországot, tekintettel arra, hogy ez valójában egy második forgalmi adó. A gazdasági válság, a versenyképesség romlására vonatkozó hírek, illetve a versenyképesség javítását megcélzó intézkedések ismét célkeresztbe helyezték az iparűzési adót. Nem lehetünk meglepve, ha az önkormányzatok azt kérdezik, miért a helyi iparűzési adó, miért nem a központi társasági- és különadó okoz versenyhátrányt. Az igazsághoz hozzá tartozik, hogy az iparűzési adó által adóztatott nettó árbevétel, amely lényegében a cégek bevételeinek bérekre, nem közvetlenül a termék előállítására költött ráfordításait és nyereségét adóztatja, több kérdést felvet. Ezeket csak részben sikerült tisztázni az 1990-es évek során végrehajtott adóalap-módosításokkal, amelyek némileg javítottak a szolgáltató cégek adózási helyzetén. Azt is el kell mondani e helyütt, hogy akármilyen szerkezetű és filozófiájú az iparűzési adó, egy győri nemzetközi nagyvállalat vezetője egy alkalommal azt nyilatkozta, hogy ő szívesebben fizet iparűzési adót, amely a cég közvetlen környezetét és a dolgozói életfeltételeit javítja, mint más adókat, amelyek a nagy központi elosztás tárgyát képezik.

Az iparűzési adó beszedésének rendjét az Országgyűlés idén június 29-én módosította „A közteljesítés rendszerének átalakítását célzó törvénymódosításokról” szóló törvényjavaslat elfogadásával. E szerint a helyi iparűzési adót a kormány az APEH-hal központilag szedtetné be 2010-től. Az új törvény valójában egy klasszikus „saláta-törvény”, amely a 2003. évi XCII. „Az adózás rendjéről szóló törvényt módosítja”. Az új törvény 70-96 §-ai tartalmazzák az iparűzési adóra vonatkozó új feltételeket. Mint az interjúk során az egyik megkérdezett polgármester megjegyezte, a garanciák (települési szintű adatnyilvántartás, kamatfizetés késedelmes átutalás esetén stb.) mellett, amelyeket a törvény a települések számára nyújt, vannak aggályos kérdések is. Ilyen lehet például a túlfizetés fel nem osztása. Nem teljesen világos, hogy a központi adóhatóság által az önkormányzatoknak nyújtott információk cégszintűek, vagy csupán települési összesítésben történnek. Az utóbbi a településeknek a cégekkel való fokozott kapcsolatvesztéséhez vezethet. Bár érthető, de

nem feltétlenül kell elfogadni, hogy a helyi önkormányzatokat a központi adóhatóság saját nyilvántartási rendszerének használatára kötelezi, adott formátumban kéri az adatokat. Összességében sok kérdés merülhet fel az új törvény indokoltságával kapcsolatban. Talán az egyik legizgalmasabb felvetés, hogy vajon a megannyi eltérő helyi adórendszert képes lesz-e a központi adóhatóság egységes rendszerben kezelni. A helyi sajátosságok miatti bonyolult adómegosztás nem okoz-e majd súlyosabb vitákat?

A közel 3200 magyarországi település közül mintegy 2800 város és község működteti ezt az adónemet, ami összesen mintegy 480 milliárd forint bevételt termel. Ez az adónem létfontosságú sok település számára, a helyi adókból ennek aránya sok helyen 90% fölötti. Az adónem fajsúlya, illetve az önkormányzati autonómia sérelmének érzete váltotta ki most a vitát a központosításról.

Iparüzési adó bevétel (2007, e. Ft/fő)



Ami eddig elhangzott

Elsőként vegyük figyelembe a kormány álláspontját a centralizáció szükségességével kapcsolatban.

A törvény módosításának Szollár Domonkos kormányzó szerint az a legfőbb oka, hogy csökkentsék a vállalkozások adóterheit. Ezt azzal látja igazoltnak, hogy a bevallást elektronikus úton kell benyújtani egy külön erre rendszeresített nyomtatványon.

A bevallás könnyebbségén kívül más előnyökkel is járna a centralizáció. Elsősorban azoknak a vállalkozásoknak hozna jelentős pozitív változást, amelyek több telephellyel rendelkeznek, mivel a telephelyek számától függetlenül csak egy bevallást kell kitölteni, és így nem kell minden egyes önkormányzattal külön egyeztetni. Elviekben egyszerűbb lesz az adó befizetése is, azt ugyanis egy összegben kellene az adóhatóságnak befizetniük.

Ezek mellett persze az is kézzelfogható változás lenne, hogy az iparüzési adóval kapcsolatos követeléseknél a helyi önkormányzat helyett is az APEH jár majd el, mint elsőfokú adóhatóság.

Vagyis egy csődeljárás, felszámolási eljárás, végelszámolás vagy adósságrendezés során az iparüzési adót érintő ügyekben az APEH számít majd hitelezőnek.

Ám a módosítással egyetértők mellett több ellenvélemény is megfogalmazódott. A legtöbbször előforduló kifogás szerint a településeken sokan attól tartanak, hogy nem tudják majd nyomon követni a cégek befizetéseit, amelyek immáron az APEH felé történnek, és így kontrollálhatatlanná válik számukra, hogy a központi adóhivatal a teljes bevételt visszautalja-e a helyhatóságoknak. Az önkormányzatoknál sokan úgy vélik, a kormány intézkedése azért is hátrányos, mert a településeken elesnek attól a pénztől is, amelyet a befizetett iparüzési adóbevételek kamatai jelentenek, és ez a tétel a nagyobb városokban a 100 millió forintot is meghaladhatja.

Többek között az önkormányzatok jogai azzal is sérülnének, hogy a telephelyeken nem kell majd bevallást benyújtani. Emiatt ugyanis a telephelyek alapján érdekelt önkormányzatok semmit sem tudnának arról, mennyi adóbevételt is várhatnak. Az önkormányzatiság fontos eleme a bevételekkel való gazdálkodáshoz és adóztatáshoz való jog, ami csorbulna a központosítás esetén - véli Zongor Gábor, a Települési Önkormányzatok Országos Szövetségének (TÖOSZ) főtitkára. Ráadásul az iparüzési adó beszedéséhez szükséges információk nagy része helyben áll rendelkezésre, ezért a helyi szervek ennek a feladatnak az ellátására sokkal alkalmasabbak.

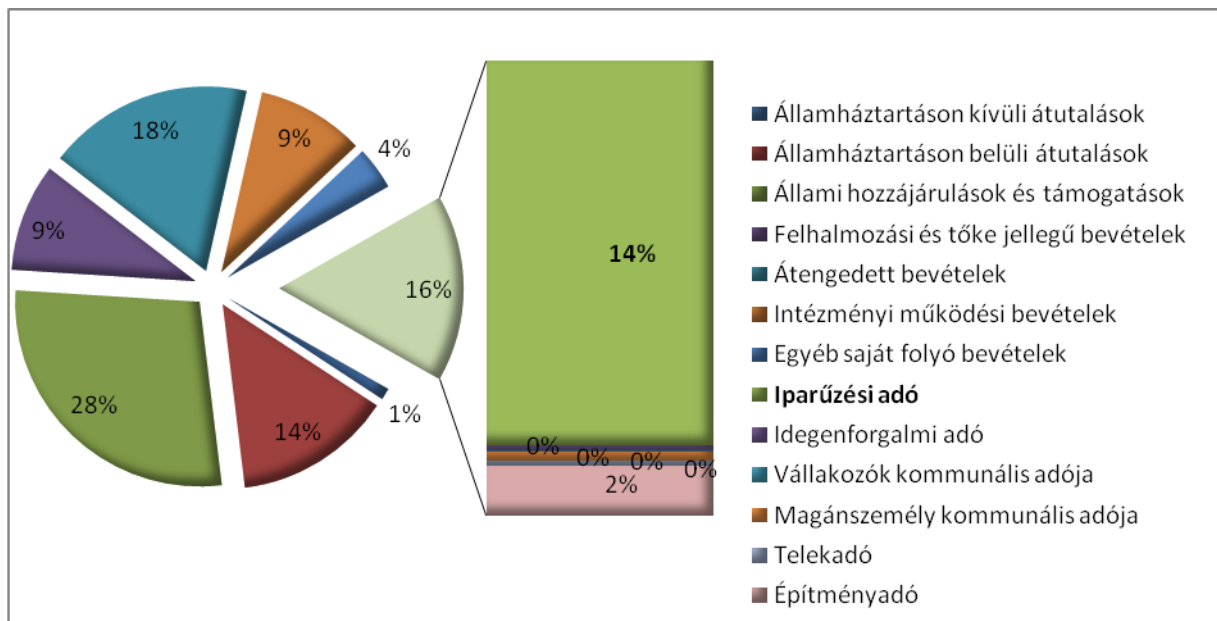
A TÖOSZ adószakértője Szmecsa György hozzátette, hogy a közgyűlés a jegyzőt beszámoltathatja az adóbevételekről és adóellenőrzést rendelhet el, az APEH-nak viszont csak javaslatokat tehetne. Az önkormányzatok nem ellenőrizhetnék a központi adóhivalt, vagyis elveszítenék a kontrollt a legnagyobb volumenű bevételük, így gyakorlatilag a helyi adópolitika felett.

Félő, hogy ezután az iparüzési adóval sem tudnának pontosan tervezni az önkormányzatok - fűzte hozzá Szentgyörgyi Pál. A szegedi önkormányzat gazdasági alpolgármestere szerint a 35 napos átfutási idő miatt sok település folyószámlahitelt lesz kénytelen igénybe venni, amelynek kamatai komoly többletköltséget jelenthetnek.

A polgármesteri hivatalok összesen 3900 fő köztisztviselőt foglalkoztatnak a helyi adók kezelésére, beszedésére, ellenőrzésére. Ők gondozzák az építményadót, a telekadót, a kommunális és az idegenforgalmi adót, a gépjárműadót. Ez az apparátus gondoskodik a szabálysértési és egyéb bírságok beszedéséről is. Kisebb helyeken kevésbé, nagyobbakon már számottevően szabadulna fel helyi munkaerő az adóosztályok megszüntetésével. Az is kétségtelen, hogy bizonyos településeken nem működnek hatékonyan ezek az adóirodák, mert dolgozóik szakmailag nem elég felkészültek a gazdálkodó szervezetek jól képzett szakértőjéhez képest.

A TÖOSZ ezért is szorgalmazza már régóta az adóigazgatási társulások létrehozását, melyeknél a szakképzett apparátussal rendelkező megyei jogú városokkal működnek együtt a kisebb települések. Vagyis lényegében a fővárosi és megyeszékhelyeken lévő adóosztályokat kellene megtartani, és az adóztatás a települések társulásával lenne működtethető. Az ilyen formában működtetett adóigazgatás ritka, a TÖOSZ egy esetről tud: Kapuvár és öt környező kistelepülés alapított már társulást. Zongor Gábor szerint plusz normatívával kellene ösztönözni a településeket, de akár kötelezni is lehetne az érintetteket a társulásra az adózás rendjéről szóló törvényben.

Az önkormányzatok költségvetésének szerkezete, 2007



Az önkormányzati interjúk tapasztalatai

Bár méretük szerint viszonylag közel álló, gazdasági helyzetük szerint viszont meglehetősen különböző önkormányzatok vezetőit kérdeztük meg az adó beszedésének központosításával kapcsolatban. A megkérdezettek között volt olyan, aki mérlegelte azokat az érveket, amelyek a központosítás mellett voltak, voltak olyanok, akik másoknál alaposabban tanulmányozták a törvényt, de olyan nem akadt, aki ne ellenezte volna azt határozottan.

Meglehetősen különbözött a polgármesterek megközelítése a tekintetben is, hogy ki az, aki inkább érzelmi (pl. az SZJA központosításának, központi célok alá rendelésének története), és ki az, aki inkább racionális érvekre helyezte a hangsúlyt. Ilyen érvek voltak a személyes kapcsolat, amit virilis (kiemelt adózói) klubok, összjövedelek erősíthetnek, adózó és adóhatóság közös érdeke a település felemelkedésében, az önkormányzat gazdaságfejlesztési erőfeszítéseinek kézzel fogható érzékelése.

A tekintetben is meglehetősen „egyhangú” volt a megkérdezettek véleménye, hogy jelent-e több bevételt az adó az APEH hatékonyabb eljárása, behajtása folytán. A helyi vezetők összességében úgy látták, hogy az APEH számára a helyi cégek adatok, míg a települések számára a helyi gazdaság szereplői, akiktől a település sorsa függ. Az önkormányzatok igyekeznek adóketési és behajtási politikájukat a realitásokhoz igazítani, de nem engednek sem a szakszerűségből, sem a nekik járó adóbevételekből, hiszen például ez utóbbtól jelentős mértékben függ feladat ellátási – településfejlesztési képességük. Az adókulcsok viszonylag magasak, egyetlen kivétellel 2%, sehol nem csökkent, és a behajtás tekintetében is mindenki elment az inkasszóig, majd a perig. Szinte minden településen kiemelte interjúalanyunk, hogy az adóosztályon, csoporton belül külön munkatársak foglalkoznak a behajtással. Az adóhatósággal együttműködő cégekkel ugyanakkor maguk is megpróbálnak megegyezésre jutni, és megkeresik azokat a törvény adta lehetőségeket, amelyek a cégek számára a csődhelyzet előállása nélkül teszik lehetővé a hátralék befizetését.

A megkérdezett településeken az önkormányzati adóapparátusok nem nagyok (3-4 fő), de gyakorlatilag folyamatos személyes kapcsolatot tartanak a területükön működő vállalkozásokkal. Így a helyi vezetők úgy érzik, hogy a személyes kapcsolat elvesztése, a kölcsönös felelősségérzet, ami az önkormányzatban a helyi cégek és a helyi cégekben az önkormányzat, a helyi szolgáltatások fenntartása iránt megvan, megbomlik a központi beszédessel. A jövőben az iparüzési adót is csupán egy központi adónak fogják tekinteni. Ez tehát nem növeli, hanem lehet, hogy éppen csökkenti az adófizetési hajlandóságot.

Néhány polgármester, ha hatékonyabb adóbeszedésre nem is, de látott lehetőséget kisebb megtakarításokra egy-egy személy, vagy félnapos munkaidő szükségtelessé válásával. Látni kell azonban, hogy az adóval foglalkozó szakértők többsége több adónemmel foglalkozik egyszerre. Így egyetlen adónem, az iparüzési adó beszédésének központosítása a hatékonyságot inkább rontja, de a szakemberek munkája nem megtakarítható, a többi adónem miatt továbbra is alkalmazni kell őket. Másrészt azokon a kisebb településeken, ahol akár egy adószakértő számára sincs elegendő munka, illetve a település lehetőségei nem teszik lehetővé megfelelő szakember megfizetését, ott már ma is működnek adótársulások.

Kimondott adópolitika, ahol a település vezetése gazdasági, befektetési, foglalkoztatási stb. összefüggés-rendszerben kezelné a helyi adó szabályozási kérdéseit, különösen olyan, amely kimondott gazdaságpolitikai célokhoz kapcsolódna, valójában két városban volt. Annak ellenére, hogy a polgármesterek nem így tekintettek a helyi adók szabályozásának feltételeire, nem egyszerűen kényszerek hatására alakultak ki a nagyon is eltérő helyi feltételek. Szinte minden megkérdezett polgármester beszámolt arról, hogy mérlegelték az adórendszer változtatását vagy változatlanul hagyását. Természetesen a bevételi kényszer és azzal szemben a gazdaság élénkítése, a vállalkozók helyzetének könnyítése a legfőbb dilemma.

Miközben tehát az adóigazgatás terén van együttműködés települések között, felmerül, hogy adott feltételek mellett adóverseny is kialakulhat. A megkérdezett helyi vezetők azonban kevés kivétellel elutasították ezt a gondolatot. Ahogy a válság, az adóverseny sem befolyásolja a helyi adókkal kapcsolatos szabályozást. Erre utal az is, hogy a legtöbb településen a legmagasabb kulccsal vetik ki az adót.

A központi beszédést ugyanakkor tovább nehezíti, hogy bár látszólag nem következne a fentiekből, de a települések igenis élnek a törvény adta lehetőségeikkel, és sajátos szabályozásokat alkalmaznak az adófeltételekben. Miközben a 8-ból tehát 7 település 2%-os adókulcsot alkalmazott, Lajosmizse csak 1,6%-sat. Nagyon különbözött a települések viselkedése a mentességek tekintetében. Senki nem alkalmazta a lehető legmagasabb adóalapra (2,5 millió) a mentességet, de előfordult olyan, aki egyáltalán nem adott mentességet, és olyan is, aki 500 ezer vagy 1 millió forint adóalapig engedte el az iparüzési adót. Akadt olyan önkormányzat, amelyik a munkahelyteremtéshez kapcsolódó mentességekkel is élt.

Záró gondolatok

Sok szakértő, köztük magam is bizonytalan vagyok a tekintetben, hogy a települési önkormányzatokhoz vagy inkább egy területi önkormányzathoz kellene tartoznia az iparüzési adónak. Tudjuk, hogy a gazdasági egységek méretei meghaladják a települési kereteket. Már a városok sem mindig tudnak területükön helyet biztosítani egy növekvő cégnek, és a mai életfilozófiánknak is jobban megfelel a nyugodt, zöldövezeti lakóhely és az ettől elkülönülő munkahely, különösen, ha az zajjal vagy erősebb szaghatással jár. Már a nagyobb kereskedelmi központokat is távolabb tartanánk

otthonunktól. Mindez tehát azt sugallná, hogy a települések legfőbb helyi adóbevétele nem szerencsés, ha gazdasági tevékenységen alapul. A szomszédos településeknek inkább együtt kellene működniük e téren, mint a befektetésekért versenyezniük.

A fenti rövid áttekintés mégis új megfontolásokat hozott elő. A települések adórendszereibe beépült az iparüzési adó. Az adó megteremtette az önkormányzatok gondolkodásában azt a felelősséget, hogy törődjenek a területükön működő vállalkozásokkal. Az egyedi alkuk nem szerencsések egy jogállamban, de ha ezek törvényes keretek között működnek, és kölcsönösen a közért érzett felelőség mozgatja, akkor a rugalmasabb feltételekkel valójában a legfontosabb célt érjük el, működő helyi gazdaságot és önkormányzatokat. A legtöbb helyen megvan mellette a második, lakossági adózás, még ha összehasonlíthatatlanul gyengébb is. Megfelelő politikai-gazdasági környezet mellett jobban megközelíthetővé válhat egy egészségesebb egyensúly.

Láthattuk azt is, hogy immáron messze vagyunk az 1990-es évek elejének zárt, erődítmény jellegű önkormányzatiságától, ahol a szomszédos települések között csak háború létezhetett, együttműködés nem. Mára olyan kényes kérdésekben is előfordul együttműködés, mint az adóztatás. Tudomásul kell tehát vennünk, hogy ha a helyi közösség kezébe adtuk, települési szintre helyeztük az önkormányzatiságot, és ezzel élnek az érintettek, annak örülni kell, hiszen helyi szinten működnek a demokrácia alapsejtjei.

Az adó központi beszédese a legtöbb érintett számára önmagán messze túlmutatóan a központosítás, a helyi jogosítványok mind radikálisabb csorbításának időszakát vetíti előre. Mindenképpen megbonthatja azt a nagyon is egészséges szimbiózist, kölcsönös függőséget, ami a helyi közhatalom és a vállalkozások között kialakult.

2009. augusztus