

A helyi adók jellemzői és a működtetett helyi adók négy külföldi jogrendszerben

KECSŐ GÁBOR

A helyi, települési önkormányzat közösségi létünk legközvetlenebb környezete. A helyi közösségek választott testületeinek autonómiája, önállósága – egyebek mellett – döntési kompetenciáikban ölt testet. A helyi önkormányzatok autonómiája a helyi közösségek szabadsága is egyben.

Kecső Gábor egymást követő két lapszámban közlésre szánt, magas színvonalú írása¹ az önkormányzati autonómia egyik alapkérdését, a saját forráshoz jutás lehetőségeit vizsgálja nemzetközi összehasonlításban. A szócikk egyéni alapjogokkal való összefüggése nem kétségesen közvetett, ugyanakkor a téma hiánypótló jellege és a feldolgozás igényessége mindenképpen a közlés mellett szól.²

Local governments are the most basic expressions of our community life. The autonomy of locally elected bodies – among others – is highlighted by their decision-making competence.

The autonomy of local governments reflects the freedom of local communities. Gábor Kecső in his excellent paper published in two subsequent issues discusses one of the cornerstones of local government autonomy from an international perspective: the possibility to access funds.

The article is undoubtedly loosely related to individual fundamental rights; however, the importance of the topic and its thoroughly researched nature makes it recommendable for publishing.

Bevezetés: az írás háttere, célja, felépítése és módszere

A helyi önkormányzatok számos forráson keresztül jutnak bevételhez a nyugati demokráciákban. Tudjuk, hogy a helyi autonómia csupán látszólagos pénzügyi függetlenség nélkül. A helyi adók a pénzügyi autonómia alapvető támaszát biztosítják, jóllehet az önkormányzatok központi kormánytól való relatív függetlensége nem szűkíthető a helyi adóbevételek és az összes önkormányzati bevétel arányára. Ez az írás egyfelől a helyi adókkal kapcsolatos általános ismereteket tárgyalja; így többek között a nyílt listás adó-megállapítási módszert, amelyet Magyarországon 2015. január 1-jén

1 A tanulmány a Magyar Állami Eötvös Ösztöndíj támogatásával készült.

2 A cikk másodközlés, az első közlés elektronikus formában történt, elérhető a következő helyen: http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2015_02_Kecso.pdf

vezettek be. Másfelől az angol, az amerikai, a német és a spanyol helyi adórendszert írja le és értékeli annak érdekében, hogy megismerjük a külföldi intézményeket, tanuljunk mások megoldásaiból. A tanulmány nem vállalkozik a magyar szabályozás és az ahhoz kapcsolódó gyakorlat feldolgozására. Elsődleges célja az elméleti alapok feltárása, illetve a külföldi kitekintés, amelyek tükrében saját jogunk mélyebben – vagy legalábbis másként – vizsgálható a későbbiekben.

A tanulmány a Kúria 2014-ben újtára indított, doktoranduszoknak szóló gyakorlati programja keretében készült.³ Az írás során támaszkodtam a doktori disszertációhoz⁴ kapcsolódó külföldi kutatómunkámra is, amelyet a Magyar Állami Eötvös Ösztöndíj tett lehetővé. A PhD-kutatást elsősorban az angol és az amerikai helyi adórendszerről szóló fejezetekben hasznosítottam.

A tanulmány tizenegy részből áll, az első rész dolgozza fel a helyi adókkal kapcsolatos általános ismereteket, a második az országleírás műfajának megfelelően bemutatja az angol, az amerikai, a német és a spanyol helyi adórendszert. A helyi adók elemzése előtt minden esetben felvázoltam az adott állam önkormányzati rendszerét, valamint nagy vonalakban az önkormányzatokra telepített közfeladatokat. A területi korlátok nem tették lehetővé, hogy az önkormányzati finanszírozási rendszer egészével foglalkozzak. Ahol megkerülhetetlen volt, ott utaltam a helyi adókon kívüli finanszírozási eszközökre. Így kerülnek röviden szóba a támogatások Angliában, a díjak az USA-ban és az adómegosztás szabályai Németországban.

A külföldi jogrendszereket – kúriai instruktórommal⁵ egyeztetve – úgy választottam ki, hogy minél színesebb, jóllehet elsősorban európai megoldásokat hasonlítsak össze. Így a tanulmány latin és német, kontinentális és angolszász, európai és amerikai, unitárius és föderatív államok helyi adórendszereivel egyaránt foglalkozik. A cél az volt, hogy minél szélesebb körben térképezzem fel a külföldön alkalmazott megoldásokat. Ezekből ugyanis hasznos tapasztalatok vonhatók le, és az idegen szabályok ismerete önmagában is értékes. A magyar helyi adók alapos vizsgálata későbbre marad. Ebben a tanulmányban csupán néhány leíró és értékelő gondolatot jegyzek meg a települési adóval kapcsolatban.

Az egyszerűs munkának voltak korlátai is. Ezek között említendő különösen a nyelv, amely a spanyol joganyag feldolgozását nehezítette. A tanulmány elsősorban angol nyelvű forrásokra támaszkodik. Ez Anglia és az USA tekintetében magától értetődik. A német rendszer esetében a jogforrásokat az eredeti nyelven dolgoztam fel, bár a rendelkezésemre álló irodalom java része itt is angol volt, valamint néhány magyar és német írást is felhasználtam. A spanyol fejezetet angolul írt anyagok alapján készítettem el.

Azt is szükséges megjegyezni, hogy a tanulmány valóban a helyi önkormányzatok adóival foglalkozik. A nemzetközi irodalom gyakran egybemossa a tagállamokat és

3 A program célkitűzése itt olvasható: <http://kuria-birosag.hu/hu/gyakornoki-rendszer-kialakitasa-az-allam-es-jogtudomanyi-karok-doktori-iskolaival-egyuttmukodesben> (2015. 01. 23.). A program 2015-ben is kiírásra került: <http://kuria-birosag.hu/hu/egyeb-palyazatok/kuria-elnoke-palyazatot-hirdet-2015-evre-az-allam-es-jogtudomanyi-karok-doktori> (2015. 01. 23.).

4 Doktori témavezetőm Simon István, tanszékvezető egyetemi docens, ELTE ÁJK Pénzügyi Jogi Tanszék.

5 Hörchner Dr. Marosi Ildikó.

a helyi önkormányzatokat a finanszírozási kérdések tárgyalásakor. Így helyinek tünteti fel a tagállami adókat is. Kétségtől sok hasonlóság van a két kormányzati szint finanszírozására vonatkozó szabályokban. A lényegi különbség azonban az, hogy a tagállamok hordozói a szuverenitásnak. Ezzel szemben a helyi önkormányzatok nem azok, csupán autonómiával rendelkeznek. Ezért a törvényhozó máshogyan kezelheti a helyi önkormányzatok pénzügyeit. Ennek megfelelően az amerikai (tag)államok, a német tartományok adó-megállapítási hatáskörével nem foglalkozom. A spanyol autonóm közösségek tekinthetők regionális önkormányzatoknak és tagállamoknak is. A dolgozat tagállamként kezeli őket, ezért e közösségek adóit sem vizsgálom.

Végül utalok arra, hogy a tanulmányban mindvégig a tartalmi (fogalmi) kérdések tárgyalását helyeztem előtérbe. Szükség szerint kitértem azonban a leglényegesebb statisztikai adatokra is, mert ezek nélkül nem lehet megérteni a helyi adók súlyát és szerepét a finanszírozási rendszeren belül. Azt tudatosan kerültem, hogy statisztikai gyűjteményt gyártsak. Arra törekedtem, hogy a terjedelem és a tartalom összhangban álljon egymással.

A helyi adó fogalma és jelentősége

A helyi adó széles körben elfogadott fogalma az, hogy olyan adó, amelynek legalább a mértékét bizonyos keretek között a helyi önkormányzat hatáskörrel rendelkező szerve határozza meg.⁶ Ez a definíció összhangban áll a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájával (a továbbiakban: Charta). A Charta ugyanis úgy rendelkezik, hogy a helyi önkormányzatok számára szükséges biztosítani a források legalább egy részeként olyan adókat és díjbevételeket, amelyek mértékéről az önkormányzat dönthet.⁷ Hangsúlyozandó, hogy a helyi adónak nem fogalmi feltétele különösen az, hogy az önkormányzat döntsön a bevezetéséről, az adóbevétel felett szabadon rendelkezzen⁸ vagy hogy az önkormányzati adóhatóság feladat- és hatáskörébe tartozzon az adminisztrá-

6 Kecső Gábor: *A közpénzügyi federalizmus mint pénzügyi tudomány*. In: Nagy Marianna (szerk.): *Jogi Tanulmányok 2010*. Ünnepi konferencia az ELTE megalakulásának 375. évfordulója alkalmából, II. kötet. Budapest, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar, 2010, 206. o.

7 Charta, 9. cikk 3. pont.

8 A magyar ebrendészeti hozzájárulás – ami tulajdonképpen egy vagyoni típusú adó – például annak ellenére megfelel a helyi adó fogalmának, hogy a hozzájárulásból származó bevételt kizárólag az állatvédelmi törvényben meghatározott célokra lehet fordítani [az állatok védelméről és kíméletéről szóló 1998. évi XXVIII. törvény 42/C. § (7)]. A helyi iparüzési adó is helyi adó, függetlenül attól, hogy 2015. január 1-jétől felhasználási korlát lépett hatályba az önkormányzati hivatalban való foglalkoztatással kapcsolatban. Htv. 36/A. §: A helyi iparüzési adóból származó bevétel különösen a települési önkormányzat képviselő-testületének hatáskörébe tartozó szociális ellátások finanszírozására használható fel. A helyi iparüzési adóból származó bevétel az önkormányzati hivatal állományában foglalkoztatottak személyi juttatásai és az ahhoz kapcsolódó munkaadókat terhelő járulékok és szociális hozzájárulási adó finanszírozására nem fordítható azt meghaladó mértékben, mint amilyen mértékben a települési önkormányzatot az adóerő-képessége szerint a központi költségvetésről szóló törvényben meghatározott hivatali működési támogatáshoz kapcsolódó beszámítás terheli. A későbbiekben röviden utalok olyan amerikai rendelkezésekre, amelyek felhasználási feltételt állapítanak meg egyes helyi adókhöz.

ciója. Ha ezek is fogalmi kellékek lennének, akkor a tanulmányban vizsgált államokban nagyon kevés adó minősülne helyiinek.⁹ Kétség sem férhet hozzá, hogy az előbbi fogalom a *minimális tartalmat* határozza meg. A helyi önkormányzatok pénzügyi autonómiája annál teljesebb, minél több kiegészítő feltételnek¹⁰ felel meg a helyi adó.

A helyi önkormányzatok finanszírozását úgy szükséges kialakítani, hogy a helyi közfeladatok ellátásának anyagi háttere biztosított legyen. A közfeladatoknak a kormányzati szintek közt történő megosztása ennek megfelelően logikailag megelőzi a pénzügyi szabályozás kialakítását. Ugyanis a források követik a feladatokat – és nem fordítva.¹¹ Ha feltételezzük, hogy a központi kormányzat és a helyi önkormányzatok által ellátandó feladatok adottak, akkor intézményesíteni kell olyan csatornákat, amelyek keresztül mindkét kormányzati szint elegendő bevételhez jut. A közpénzügyi föderalizmus az ún. *vertikális közpénzügyi egyensúly* (vertical fiscal balance) kifejezéssel írja le azt a helyzetet, amelyben mindegyik kormányzati szint elegendő bevétellel rendelkezik a feladataihoz mérten.¹²

A helyi adó egy eszköz a vertikális közpénzügyi egyensúly kialakításához. Méghozzá olyan eszköz, amely a helyi önkormányzat saját bevételei közé tartozik. A finanszírozási eszközöket alapvetően két ágra lehet bontani. Abból a szempontból, hogy a helyi önkormányzat hatáskörrel rendelkezik-e bevételeinek nagyságrendjéről dönteni, megkülönböztetjük egyfelől a saját, másfelől az átadott forrásokat. Közös bennük, hogy mindkettő a helyi önkormányzat költségvetésének bevételi oldalán jelenik meg. Különbség a felettük gyakorolt döntési autonómiában mutatkozik. Azok a bevételek, amelyeknek a nagyságrendje független a forrásban részesülő önkormányzat döntésétől, átadott forrásnak minősülnek. Ezzel szemben azokat, amelyek az önkormányzat döntésétől függenek, saját bevételnek tekintjük. Egy bevétel sajátjának minősítése független attól, hogy a kiadási oldalon az adott forrás felett milyen döntési autonómiát gyakorol a helyi önkormányzat. A bevételeket a felhasználás szabadsága szempontjából két csoportba lehet sorolni, úgymint szabad felhasználású, illetve kötött felhasználású, de ez nem kap szerepet a bevétel sajátjának minősítésében.¹³

A saját bevételek jelentősége egyrészt abban rejlik, hogy a helyi önkormányzat általában képes hatást gyakorolni saját döntésével a költségvetés bevételi főösszegére. Az önkormányzat tehát a saját bevételek módosításával tud alkalmazkodni a kiadási oldalon jelentkező szükségletek akár felfelé, akár lefelé történő változásához. A saját bevételek funkciója ezért az, hogy az önkormányzati költségvetés bevételi oldalán bizto-

9 Helyi adónak minősülne két kis spanyol adó. Lásd később.

10 Kiegészítő feltételként értelmezhetők mindazok, amelyekre fentebb utaltam. Tehát különösen az adó bevezetéséről való szabad döntés, az adóbevétel szabad felhasználása és az adó helyi adminisztrációja.

11 Jorge Martínez-Vázquez: *Revenue assignments in the practice of fiscal decentralization*. In: Núria Bosch – José M. Durán (ed.): *Fiscal federalism and political decentralization: lessons from Spain, Germany and Canada*. Edward Elgar, Cheltenham, 2008. p. 28.

12 Teresa Ter-Minassian: *Intergovernmental Fiscal Relations in a Macroeconomic Perspective: An Overview*. In: Teresa Ter-Minassian (ed.): *Fiscal Federalism in Theory and Practice*. Washington, IMF, 1997, pp. 8–15.

13 Kecső Gábor: *A helyi önkormányzatok finanszírozásának eszköztára*. In: Balázs István et. al.: *A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata*. HVG, Budapest, 2014, 373–376. o.

A helyi adók jellemzői és a működtetett helyi adók négy külföldi jogrendszerben

sítsák a rugalmasságot. A Charta ezért védi legalább az adómérték megállapításának a szabadságát. A saját bevételek másrészt az önkormányzati *autonómia anyagi támaszát* is jelentik, hiszen ezek kevésbé kitétek a felsőbb szintű kormányzat akaratának, jóllehet a törvényi keretek meghatározásán keresztül a jogalkotó befolyásolhatja az önkormányzati döntéshozatalt. Harmadrészt a saját bevételek fokozzák a *helyi gazdálkodás elszámoltathatóságát*. A helyi önkormányzat gazdálkodási fegyelme jóval kisebb, ha átadott forrásból költenek.¹⁴ Mindezek az érvek felsorakoztathatók a helyi adók mellett is.

A helyi adó a saját bevételeken belül fiskális típusú közjogi bevétel. Fiskális típusú, mert azt a célt szolgálja, hogy legyen miből ellátni a közfeladatokat; szemben a szankciós típusú bevételekkel, amelyek a forrásteremtéstől eltérő célokat szolgálnak. Közjogi, mert egyoldalú közhatalmi (normatív) döntésen alapul, szemben a magánjogi bevételekkel, amelyek szerződésből erednek.

A helyi adó-megállapítás alapszabályai

A helyi adók megállapításának hatáskörét közvetlen és közvetett technikával is szabályozhatja a jogalkotó. Előbbiek között a nyílt listás és a zárt listás módszert különböztetjük meg.¹⁵ Utóbbiakat számos módon alakíthatja ki a jogalkotó. A következőkben néhány jellemző megoldást vázolok fel a közvetett korlátok köréből.

A nyílt listás módszer

A *nyílt listás* módszer mint a helyi adók megállapítására vonatkozó hatáskör egyik alaptípusa azt jelenti, hogy főszabály szerint a helyi önkormányzat bármilyen adót bevezethet, amelyet központi jogszabály nem tilt. A törvényalkotó ezt a szabadságot csupán generálklauzulákkal korlátozza. Például a helyi önkormányzat olyan adótárgyat nem alkalmazhat, amelyre központi adó vonatkozik, illetve nem vezethet be olyan adót, amely az önkormányzat illetékességi területén belül korlátozza a letelepedési szabadságot. Az adórendeletnek természetesen összhangban kell állnia az alkotmányos szabályokkal is.¹⁶

A nyílt listás módszer alkalmazása meglehetősen ritka. A nyílt lista a helyi adórendszert *zavaróan változatossá* teszi, amennyiben a helyi önkormányzatok valóban élnek a felkínált lehetőséggel. A helyi adópolitika iránya akár szöges ellentétbe is kerülhet a központiével. A nyílt listára vonatkozó, általam ismert egyetlen külföldi példát az alábbiakban mutatom be.

¹⁴ Uo.

¹⁵ Jorge Martínez-Vázquez: *Revenue assignments in the practice of fiscal decentralization*. In: Núria Bosch – José M. Durán (eds.): *Fiscal Federalism and Political Decentralization*. Cheltenham, Edward Elgar, 2008, p. 32.

¹⁶ Kecskő Gábor: A helyi önkormányzatok gazdálkodásának egyes kérdései nemzetközi kitekintésben. *Új Magyar Közigazgatás*, 6. évf. 2013/1., 11–12. o.

Pennsylvániában 1947 és 1965 között működött nyílt listás helyi adórendszer. Pennsylvania egyik 1947-es törvénye főszabály szerint a helyi önkormányzatok összes típusa számára biztosította az adóztatás jogát minden olyan adótárgy tekintetében, amelyre az állam is adót vehetett volna ki. A helyi adóztatásnak egy általános korlátja volt. Az állam elsőbbséget élvezett. A helyi önkormányzatok nem adóztathatták azt, amire az állam adót vetett ki, illetve a költségvetési év végén automatikusan hatályát veszítette az a helyi adó, amelynek tárgyára idő közben az állam adót állapított meg.¹⁷ Megjegyzendő, hogy a hatályos pennsylvániai törvény már nem ezt a módszert alkalmazza. Hosszú szabályokkal meghatározza a megengedett helyi adók körét.¹⁸

A helyi adóztatás területén sem lehet egyszer és mindenkorra elvetni a modellváltás lehetőségét. Ennek alátámasztása érdekében itt szükséges emlékeztetni a magyar szabályozás aktuális reformjára. Történeti előzményként meg kell említeni, hogy 2011 őszén a magyar kormány által benyújtott törvényjavaslatban felmerült a nyílt lista alkalmazásának gondolata.¹⁹ A települési adót megalapozó szabályokat azonban egy módosító indítvánnyal törölték a 2011-es javaslatból. A kormány 2014-ben ismét javaslatot tett a települési adó bevezetésére, kissé módosított rendelkezések mellett.²⁰ Második nekifutásra bevezették a nyílt listás rendszert Magyarországon, 2015. január 1-jei hatálybalépéssel.

Annak ellenére, hogy a tanulmány nem vállalkozik a magyar szabályozás alapos elemzésére, a nyílt listás rendszerre történő áttérést röviden szükséges tárgyalni. A 2010-es választásokot követően 2014 őszéig – szemben a támogatási rendszerrel és a kölcsönfelvételi korláttal – *nem következett be alapvető reform a helyi adók területén*. 2014. október 21-én viszont egy olyan törvényjavaslat érkezett az Országgyűléshez, amely ismét bevezetni tervezte a nyílt listás helyi adórendszert. A javaslat szövegén azonban kissé finomítottak módosító indítványokkal. Az elfogadott normaszöveget a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény (a továbbiakban: Htv.) 1/A. §-ába építették be a következőképpen:

17 General Enabling Act of June 25, 1947 (Act 481), Sec 1B. It is the intention of this section to confer upon such political subdivision the power to levy, assess, and collect taxes upon any and all subjects of taxation – which the Commonwealth has power to tax but which it does not tax or license, subject only to the foregoing provision that any (local) tax upon a subject which the Commonwealth does hereafter tax or license shall automatically terminate at the end of the current fiscal year of the political subdivision. A jogszabályt idézi: Advisory Commission on Intergovernmental Relations: State Constitutional and Statutory Restrictions on Local Taxing Powers, Washington, DC, 1962, p. 80. Az előbbi hivatkozáshoz az alábbi forrás vezetett: Juan de Torres: *Financing Local Government*. National Industrial Conference Board, Studies in Business Economics 96., New York, 1967, pp. 24–25.

18 Local Tax Enabling Act, The Act of Dec. 31, 1965, P.L. 1257, No. 511, Section 301.1.

19 A törvényjavaslat két korlátról rendelkezett. Települési adót nem lehetett volna megállapítani egyrészt törvényben szabályozott közteher tárgyára, így különösen a jövedelemre, az adózás előtti eredményre, az árbevételre, másrészt a magyar állam, a költségvetési szerv, az egyház, a közszolgáltató szervezet terhére (az egyes adótörvények és azzal összefüggő egyéb törvények módosításáról szóló T/4662. számú törvényjavaslat 155. §).

20 T/1705. számú törvényjavaslat az egyes adótörvények és azokkal összefüggő más törvények, valamint a Nemzeti Adó- és Vámhivatalról szóló 2010. évi CXXII. törvény módosításáról, 126–127. §.

A helyi adók jellemzői és a működtetett helyi adók négy külföldi jogrendszerben

(1) Az önkormányzat az illetékességi területén rendelettel *olyan települési adót*, települési adókat vezethet be, amelyet vagy amelyeket *más törvény nem tilt*. Az önkormányzat települési adót *bármely adótárgyra* megállapíthat, feltéve, hogy arra *nem terjed ki törvényben szabályozott közteher hatálya*. A települési adónak *nem lehet alapja állam, önkormányzat, szervezet, továbbá – e minőségére tekintettel – vállalkozó* (52. § 26. pont).

(2) Az e § alapján megállapított *települési adóra kizárólag az 1. § (1) bekezdését, a 42/B. §-t és a 43. § (3) bekezdését kell alkalmazni*.

(3) A települési adóval kapcsolatos adóhatósági feladatokat az önkormányzati adóhatóság látja el.

(4) A települési adóval kapcsolatos eljárási kérdésekben az adózás rendjéről szóló törvény rendelkezéseit azzal az eltéréssel kell alkalmazni, hogy az önkormányzat települési adót önadózással megállapítandó adóként is bevezethet.

(5) A települési adóból származó bevétel az azt megállapító önkormányzat bevétele.

Komoly problémákat okozhat, hogy a Htv. általános rendelkezéseit nem kell alkalmazni a települési adóra, mert azokat kifejezetten kizárja a javaslat. Gondoljunk arra, hogy ezek között olyan garanciális szabályok vannak, mint például az, hogy az évközi módosítás naptári éven belül nem súlyosbíthatja az adóalanyok adóterheit, valamint az adó mértékét a helyi sajátosságokhoz, az önkormányzat gazdálkodási követelményeihez és az adóalanyok teherviselő képességéhez igazodóan kell megállapítani.²¹ Nyílt listás helyi adórendszer esetében az *országos minimumszabályokat törvénybe foglalt generálkazulákkal* kell megteremteni a kiszámítható helyi adórendszer érdekében. Ezért indokoltnak tartom, hogy a törvényhozó felülvizsgálja, melyek azok a rendelkezések a Htv.-ben, amelyek alkalmazásától érdemes eltekinteni. Az elfogadott normaszöveg szerintem nem megfelelő ebből a szempontból. Törvénymódosítás hiányában az Alkotmánybíróságra, illetve a Kúria Önkormányzati Tanácsára hárul a települési adó országos minimumkövetelményeinek értelmezés útján történő lefektetése.

A települési adóra kizárólag a Htv. három rendelkezését kell alkalmazni, ahogyan arról fentebb szó volt. Megjegyzendő ugyanakkor, hogy a *települési adóra is vonatkoznak* a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: *Gst.*) *A közterhek* című 8/A. fejezetében lefektetett korlátok, mert a fizetési kötelezettség fogalmába²² a települési adó is beletartozik. Ilyen korlát például

21 Htv. 6. § a) és c).

22 *Gst.* 28. § (1) Magyarországon minden természetes személy, jogi személy és más jogalany
a) adó, járulék, hozzájárulás, vagyonszerzési illeték, pótlék vagy más hasonló – az állam közvetlen ellenszolgáltatása nélküli – rendszeres vagy rendkívüli fizetési kötelezettség, továbbá
b) az állami közhatalom birtokában nyújtható szolgáltatásért, eljárásért fizetendő felügyeleti díj, eljárási és felügyeleti illeték, igazgatási szolgáltatási díj, pótdíj
[az a) és b) pont a továbbiakban együtt: *fizetési kötelezettség*] teljesítésével járul hozzá a közös szükségletek fedezetéhez.

a hátrányt okozó visszaható hatály tilalma, a szektorális adóamnesztia tilalma és a minimális felkészülési idő biztosítása.²³

A nyílt listás rendszer bevezetésével nem értek egyet. Kevésbé kiszámíthatóvá teszi az adórendszert, sőt akár helyi politikai játszmák eszközeként is felhasználható a települési adó, mert ezzel sokkal könnyebb egy-két célzott adóalanyt elérni, mint az országos adókkal. A 2014-es javaslat valójában a magánszemélyek egyes vagyontárgyainak az adóztatását vetíti előre, ha a helyi önkormányzatok egyáltalán élni fognak a felkínált lehetőséggel. Megjegyzendő, hogy az ösztönző rendszer finomításával könnyedén a települési adó bevezetésére lehet őket sarkallni. Ennek ellenére kétséges, hogy a magánszemélyek tulajdonában lévő, jellemzően kisebb értékű vagyontárgyak adóztatása érdemi bevételt hozhat. Az építmény, a telek, a gépjármű, a közművezeték, az eb már foglalt adótárgynak minősül a vagyonadók körében. Ahogyan Nagy Árpád fogalmazott a Pénzügyi Jogot Oktatók IV. Országos Konferenciáján Debrecenben: lehetőséget kapnak a települési önkormányzatok például arra, hogy dugóadót, földadót, nőtlenségi adót, vigalmi adót vagy értéknövekedési adót vezessenek be.²⁴

A zárt listás módszer

A zárt listás módszer mint a helyi adók megállapítására vonatkozó hatáskör másik alaptípusa azt jelenti, hogy központi jogszabály (jellemzően törvény) sorolja fel a lehetséges helyi adókat és rögzíti az adótevénytartalmát. Az önkormányzat szabadsága legfeljebb abban áll, hogy a felsorolt adók közül kiválasztja, melyiket szeretné bevezetni, és a törvény által lehetővé tett körben, illetve határokon belül dönthet az adó(k) alapjáról, mértékéről, kedvezményeiről, mentességeiről, de a központi jogforrásban felsoroltakon kívül adót nem vezethet be.²⁵

Az önkormányzat döntési szabadságának legalább arra kell kiterjednie zárt lista esetében, hogy a törvényi határokon belül döntsön az adómértékről. Ha ez a feltétel nem teljesül, akkor az adott adó nem minősül helyi adónak, még abban az esetben sem, ha az adóból származó bevétel az önkormányzatokat illeti és ha az adóval kapcsolatos adminisztráció az önkormányzati adóhatóság hatáskörébe tartozik.

23 Gst. 31. § (1) *Jogszabály* a hatálybalépését megelőző időszakra vonatkozóan nem növelheti a *fizetési kötelezettséget*, nem bővítheti a fizetésre kötelezettek körét, illetve nem szüntethet meg vagy korlátozhat kedvezményt, mentességet.

(2) A *fizetési kötelezettség* keletkezésekor hatályban lévő jogszabályok által előírt fizetési kötelezettséghez képest *jogalanyok utólagosan meghatározott csoportjának* nem adható jogszabályban visszamenőlegesen olyan fizetési kedvezmény, mentesség, amely a fizetési kötelezettség összegét csökkenti, kivéve, ha ez az Európai Unió kötelező jogi aktusának vagy nemzetközi szerződésnek való megfelelés miatt szükséges vagy ha a kedvezmény vagy mentesség a fizetési kötelezettség teljesítésére köteles természetes személyek vagy más jogalanyok teljes körét megkülönböztetés nélkül érinti.

32. § *Fizetési kötelezettséget* megállapító, fizetésre kötelezettek körét bővítő, a fizetési kötelezettség terhét növelő, a kedvezményt, mentességet megszüntető vagy korlátozó jogszabály *kihirdetése és hatálybalépése között legalább 30 napnak* el kell telnie.

24 Nagy Árpád előadása. Pénzügyi Jogot Oktatók IV. Országos Konferenciája, Debrecen, 2014. november 14.

25 Kecső Gábor: A helyi önkormányzatok gazdálkodásának egyes kérdései nemzetközi kitekintésben. *Új Magyar Közigazgatás*, 6. évf. 2013/1., 11–12. o.

A helyi adók jellemzői és a működtetett helyi adók négy külföldi jogrendszerben

A zárt lista a bevett megoldás a külföldi jogrendszerek túlnyomó többségében. A dolgotban érintett államok közül hagyományosan mindenütt ezt alkalmazzák. Fő előnye, hogy biztosítja a helyi adórendszer integritását.

A helyi adó-megállapítási szabadság egyéb korlátai

Közvetett módon különböző ösztönző szabályok finanszírozási rendszerbe történő építésével terelhető elvárt irányba a helyi adópolitika.²⁶ Az OECD tagállamaiban az egyik leggyakrabban használt ösztönző szabály arra szolgál, hogy a helyi önkormányzatok kimerítsék *adóerő-képességüket*. A horizontális közpénzügyi kiegyenlítést célzó szabályozás egyik módszere (az ún. bevételi kiegyenlítés) ugyanis úgy rendelkezik, hogy az önkormányzatnak járó állami támogatás összegét bizonyos arányok szerint csökkenti a központilag meghatározott elvárt – azaz ténylegesen be nem folyt – adóbevétel.²⁷ Tehát a kieső állami támogatás pótlása miatt az önkormányzat abban érdekelt, hogy legalább az elvárt szinten kihasználja adóztatási hatáskörét.

Két további közvetett korlát mutatható be példaként.

Az egyik a *közvetlen demokrácia* szerepe a helyi adó-megállapításban. A választópolgárok számos amerikai tagállamban közvetlenül korlátozhatják a tagállamok és a helyi önkormányzatok adó-megállapítási szabadságát. Megjegyzendő, hogy hasonló lehetőséget élveznek a kiadásokkal és a kölcsönfelvétellel összefüggésben is. (Ezzel a korlattal a később foglalkozom.) A hatályos szabályok szerint a helyi választópolgárok helyi népszavazáson kinyilvánított akaratának függvényében alakul az adómérték túlzónak minősített emelése Angliában. (A sajátos angol megoldást később tárgyalom.) Az amerikai és az angol szabályozás tehát ellentétes azzal a nézettel, hogy a közösségi pénzügyeket érintő kérdéseket feltétlenül a közvetett demokrácia intézményein keresztül kell intézni.

A másik közvetett korlátozó technika a helyi önkormányzatok *kölcsönfelvételi korlátjával áll összefüggésben*. Törvényi szabályok jellemzően az önkormányzatok saját bevételeinek valahány százalékában határozzák meg a helyben felhalmozható adósság terheinek felső határát. Amennyiben a helyi önkormányzat növeli a saját bevételek közé tartozó helyi adóbevételeket, több kölcsönt vehet fel. A magyar törvényi szabályozás ezen az összefüggésen túl azt is kifejezetten megköveteli, hogy a települési önkormányzat legalább egy helyi adót vezessen be.²⁸

26 Horváth M. Tamás: Urbanizáció-igazgatás és pénzügyi föderalizmus. *Tér és Társadalom*, XXII. évf., 2008/1., 136. o.

27 Hansjörg Blöchliger et.al.: *Fiscal Equalisation in OECD Countries*. OECD Working Papers on Fiscal Federalism No. 4., 2007, pp. 5–9.

28 Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény, 10. § (2). (Hatályos 2015. 01. 01-től.) Települési önkormányzat adósságot keletkeztető ügyletet csak abban az esetben köthet, ha a hatályos helyi adó rendelete alapján a helyi iparüzési adót vagy a helyi adókról szóló törvény szerinti vagyoni típusú adók közül legalább az egyiket vagy a magánszemélyek kommunális adóját bevezette.

A jó helyi adó ismérvei

Az adó-megállapítási hatáskör megosztásának alapproblémája és a két klasszikus

Az adó-megállapítási hatáskör megosztásának alapproblémája azt a kérdést veti fel, hogy *ki és mit adóztasson*, pontosabban melyik kormányzati szint milyen adók megállapítására rendelkezzen hatáskörrel. Tehát az adórendszer vertikális tagolásának ideális struktúrájára vonatkozó nézetek tartoznak ide. Az adó-megállapításhoz való jog kormányzati szintek közti telepítésének három lehetséges típusát különböztetik meg az irodalomban. Egyrészt az adóztatás hatásköre illetheti kizárólag a központi kormányzatot, másrészt kizárólag a helyi önkormányzatot. Előbbi esetben nincsenek helyi adók. Utóbbi megoldást pedig félre is tehetjük, mert alkalmazását a mai viszonyok között kizártnak tarjuk, jóllehet föderáció és tagállam viszonyában például a volt Jugoszláviában működött ez a rendszer.²⁹ Harmadrészt fel lehet osztani az adóztatás jogát az állam és a helyi önkormányzatok között. Ebben az esetben a megosztásnak két fajtáját lehet elhatárolni. Egyfelől a szétválasztott adóztatást, ami azt jelenti, hogy meghatározott adótárgyhoz csak az egyik kormányzati szint férhet hozzá,³⁰ másfelől a konkuráló adóztatást, amely értelmében mindkét kormányzati szint adóztathatja ugyanazt az adótárgyat. A pótagók ebbe az utóbbi csoportba tartoznak.³¹

A Musgrave és Oates nevével fémjelzett klasszikus elmélet tételei közül a következőket szükséges kiemelni. Egyfelől a redisztribúciós és stabilizációs feladatokért való felelősséget a központi kormányzat kezébe kell adni a hatékonyság biztosítása érdekében. *A helyi önkormányzatok kizárólag az allokáció egy részének megvalósításával járulhatnak hozzá a jólét emeléséhez.* Ebből az következik, hogy minden olyan adónemet, amely kifejezetten alkalmas a jövedelmek újraelosztására vagy a gazdaság stabilizálására, a központi kormányzat hatáskörébe kell utalni.³² A jövedelem- és nyereségadókat – például a személyi jövedelemadót, a társasági adót – ilyennek tekintik a klasszikus elmélet követői, mert adótani sajátosságaiknál fogva lehetőséget teremtenek arra, hogy egyrészt figyelembe vegyék az adóalanyok személyes körülményeit az adóterhelés kialakításakor, másrészt progresszív adómértékükkel a gazdaság automatikus szabályozójaként szolgáljanak.³³

29 Teresa Ter-Minassian: *Intergovernmental Fiscal Relations in a Macroeconomic Perspective: An Overview*. In: Teresa Ter-Minassian (ed.): *Fiscal Federalism in Theory and Practice*. IMF, Washington, 1997, p. 9.

30 Uo.

31 John Norregaard: *Tax Assignment*. In: Teresa Ter-Minassian (ed.): *Fiscal Federalism in Theory and Practice*. IMF, Washington, 1997, p. 51.

32 Maria Flavia Ambrosanio – Massimo Bordignon: *Normative versus positive theories of revenue assignments in federations*. In: Ehtisham Ahmad – Giorgio Brosio (eds.): *Handbook of Fiscal Federalism*. Edward Elgar, Cheltenham, 2008, p. 312. old.

33 Richard M. Bird: *Tax Assignment Revisited*. *IIB Paper*, No. 17, Toronto, 2008, p. 5.

Másfelől három tényezőnek kell egybeesnie a helyi szinten történő allokációs funkció ideális megvalósulásához: a helyi közjavakról döntést hozók körének, a helyi közjavak előnyeiből részesülők körének, valamint a helyi közjavak ellátását finanszírozók körének azonossága szükséges.³⁴ Másként megfogalmazva ez azt jelenti, hogy *minden kiadást az a kör viseljen és az hozzon róla döntést, amely érdekében a kiadás történik.*³⁵ Ebből az következik, hogy a helyi adóknak a *haszonelven* kell alapulniuk a fizetőképesség elve helyett, mert egyébként nem azok viselik a terheket, akik élvezik a szolgáltatásokat.³⁶ A jövedelem- és nyereségadókat kifejezetten arra alkalmasak, hogy fizetőképesség szerint vonjanak el jövedelmet.³⁷ Tehát azért sem tartják indokoltnak a jövedelem- és nyereségadókat alkalmazását a helyi közjavak finanszírozására, mert ezek az adók nem a haszonelvet juttatják kifejezésre. A nem helyi közjavak fedezetét az államnak kell biztosítania, amely a jövedelemközpontosítás során a finanszírozásba a fizetőképesség elve szerint vonja be az adóalanyokat.

A jó helyi adó, illetve adórendszer további ismérvei

Johannes Popitz (1884–1945), a berlini egyetem tiszteletbeli tanára, majd Poroszország pénzügyminisztere a tudományos és a politikai szférában is sokat foglalkozott a helyi adókkal a két világháború között.³⁸ Egyebek mellett felvázolta azokat a szempontokat, amelyekre figyelemmel kell lenni a *jó helyi adórendszer* kialakítása során. Popitz gondolatait Kapmler Béla közvetítésén keresztül mutatom be.³⁹ A helyi adóztatással szemben nyolc követelmény fogalmazható meg. Ezek a következők:

1) *Rugalmas helyi adójogalkotásra adjon lehetőséget.* Az önkormányzatnak képesnek kell lennie arra, hogy közvetlenül meghatározza az *adóbevételek összetételét és nagyságrendjét.* Előbbi azt a követelményt foglalja magában, hogy az önkormányzatnak lehetősége legyen több helyi adót bevezetni, illetve azok közül választani. Utóbbi – a Chartával összhangban – akkor teljesül, ha legalább az adó mértékét bizonyos keretek között a helyi önkormányzat határozza meg. Erről a bevezető sorokban már szó

34 Bernard Dafflon: *The Assignment of Functions to Decentralized Government: from Theory to Practice.* In: Ehtisham Ahmad – Giorgio Brosio (eds.): *Handbook of Fiscal Federalism.* Edward Elgar, Cheltenham, 2008, p. 280.

35 Elméleti előzmény szinte minden gondolathoz található. Más szövegezésben, de részben ugyanazt jegyezte le Balás Károly 1935-ben, mint Dafflon 2008-ban: „*Minden kiadást az a kör viselje, amely érdekében a kiadás történik.*” In: Balás Károly: *Pénzügytan.* Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1935, 729. o.

36 John Norregaard: *Tax Assignment.* In: Teresa Ter-Minassian (ed.): *Fiscal Federalism in Theory and Practice.* IMF, Washington, 1997, p. 54.

37 Fred E. Foldvary: *Municipal Public Finance.* In: Fred Thompson – Mark Green (eds.): *Handbook of Public Finance.* Marcel Dekker, New York, 1998, p. 415.

38 Charles B. Blankart – Rainald Borck: *Local Public Finance.* In: Jürgen G. Backhaus – Richard E. Wagner: *Handbook of Public Finance.* Kluwer, Boston, 2004, p. 443.

39 Kamplér Béla: *Az önkormányzati adóztatás elméleti és gyakorlati kérdései.* A doktori értekezés munkapéldányának kézirat. SZTE ÁJK, Szeged, 2005, 81–85. o. Kamplér az alábbi – általam fel nem dolgozott – forrásra hivatkozik: Johannes Popitz: *Der künftige Finanzausgleich zwischen Reich, Ländern und Gemeinden,* Berlin, 1932.

volt. A későbbiekben bemutatom, hogy milyen problémával jár jelenleg Angliában az, hogy csak egyetlen helyi adó van hatályban.

2) *Igazodjon a gazdaság állapotához.* Lényegében Popitz e követelménnyel kapcsolatban arra gondolt, hogy a helyi adók ne legyenek túlzott mértékűek, ne lehetetlenítsék el, illetve ne veszélyeztessék a helyi gazdasági tevékenységet. Az arányosság egyfajta megfogalmazásáról van tehát szó. A hatályos német alkotmány szerint a helyi adóbevételnek a gazdasági teljesítőképességen kell alapulnia (wirtschaftskraftbezogene Steuerquelle).

3) *Szorosan kapcsolódjon a helyi viszonyokhoz.* A helyi adók olyan adótárgyakat ragadjanak meg, amelyek közeli kapcsolatban állnak a településsel. Az illetékességi területen lévő telek, építmény, lakos, munkáltatás, munkavállalás említhető példaként. Ennek a követelménynek nem felel meg az az adó, amelyet „exportálni” lehet olyanokra, akik/amelyek távoli kapcsolatban állnak a településsel. Az idegenforgalmi adó ilyennek tekinthető. A turista nem rendelkezik szavazójoggal az adóztató önkormányzat területén, az elfogyasztott javakért (múzeum, szállás stb.) általában külön (díjat) fizet.

Kiegészítésként megjegyzendő, hogy a magyar irodalomban gyakran használják a „helyben képződő források” kifejezést, amellyel különösen azt kívánják alátámasztani, hogy a személyi jövedelemadóból részesíteni kell az önkormányzatokat, hiszen ez az adóbevétel helyben keletkezik. Véleményem szerint *ez a kifejezés bizonyos értelmezés mellett üres.* Nehéz lenne ugyanis olyan adót találni, amely jogi értelemben nem egy meghatározott helyen, így egy adott önkormányzat illetékességi területén termelődik. Például a személyi jövedelemadó ott képződik, ahol a jövedelem szerzésének a helye található – tehát fogalmilag nem ott, ahol az adóalany lakóhelye van –; a társasági adó ott, ahol az adóalany székhelye vagy telephelye fekszik, az általános forgalmi adó ott, ahol a teljesítési hely van. Ahogyan az adó egy államhoz, úgy egy önkormányzathoz is köthető.

4) *Elegendő bevételt biztosítson.* A helyi adóknak elégséges bevételt kell produkálniuk az önkormányzati közkiadásokhoz viszonyítva a vertikális közpénzügyi egyensúly megteremtése érdekében, bár a helyi önkormányzatok más forrásokból is gazdálkodnak. Mi több: a tanulmányban egyetlen olyan helyi adórendszer szerepel, amely az önkormányzati bevételek több mint felét biztosítja. Ez a spanyol.

5) *Az önkormányzati kiadások és adóbevételek között szoros összefüggés legyen.* Ez alatt Popitz azt értette, hogy mindazok járuljanak hozzá a helyi bevételekhez, akik érdekében a kiadások jelentkeznek. A haszonelv szerinti adóztatás követelményét fogalmazta tehát meg. Thatcher bukása kiválóan bemutatja, hogy milyen veszéllyel jár, ha ezt az elvet a végletekig viszik.

6) *A különböző társadalmi rétegek arányos adóztatását biztosítsa.* Popitz szerint úgy kell felépíteni a helyi adórendszert, hogy egyrészt a helyi lakosság széles köre fizessen helyi adót, másrészt ezen adó terhelésével összhangban kell megállapítani azon helyi adót, amely csupán a helyi lakosok szűk körét terheli. E gondolat mögött egy adópolitikai szándék húzódott meg. Fő helyi adóként a személyi jövedelemadó-

hoz kapcsolódó pótdadó bevezetését szorgalmazta. Ez az adó szinte minden aktív természetes személyt terhel. Emellett azonban további helyi adók intézményesítése mellett is érvelt, így például az iparüzési adó mellett is. Ez a helyi lakosság töredékét érintő közteher. Popitz azt kívánta biztosítani, hogy a lakosság széles körét képviselő tanácsstagok, akik döntenek a helyi adókról, ne tehessék meg, hogy gátlástalanul növelik a szűkebb kör fizetési kötelezettségét. A garanciális szabály tehát arra vonatkozott, hogy ha az egyik helyi adó mértékét emelik, akkor emeljék a másikat is. Ezáltal valósul meg az az adópolitikai cél, hogy a társadalom minden rétegét arányosan vonják be a közterhek viselésébe.

7) *Az adóbevételek stabilak legyenek.* Ez a pont azt követeli meg, hogy a helyi adókból származó bevételeket kevésbé érintse a gazdasági ciklus alakulása, mint a központi adóbevételeket. A helyi költségvetés ugyanis nem alkalmas az anticiklikus gazdaságpolitika folytatására, a stabilizációra. Tehát a gazdaság hullámzásától függetleníteni kell a helyi bevételeket. Természetesen nincs olyan adónem, amely teljesen független a gazdasági helyzettől. Az amerikai tapasztalatok tükrében az ingatlanadók a legstabilabbak.

8) *Álljon összhangban a központi adópolitikával.* Az egységes gazdasági tér az államon belül nem fér össze a partikuláris adópolitikával. A nyílt listás módszer egyik fő hátránya, hogy a központi és helyi adópolitika összhangját nem garantálja, jóllehet a nyílt listás adóztatást Popitz nem tárgyalta.

Az újabb irodalom szerint az ideális helyi adónak *további jellegzetességekkel* is rendelkeznie kell. Az adótárgynak egyrészt *helyhez kötöttnek* kell lennie, hogy csökkentse az adóverseny kialakulásának valószínűségét, másrészt országon belül *egyenlően kell eloszlania* a nagymérvű horizontális közpénzügyi egyenlőtlenségek megelőzése miatt.⁴⁰ A helyi adónak *világosnak és egyértelműnek* kell lennie a helyi lakosok számára amiatt, hogy a helyi képviselők elszámoltathatósága ezáltal is növekedjen. Ezenfelül a helyi adót úgy kell kialakítani, hogy *ne lehessen áthárítani* olyanokra, akik kívül esnek az előzőekben meghatározott körön.⁴¹ Mindehhez vegyük még hozzá azt is, hogy az ideális helyi adónak rendelkeznie kell *a jó adó ismérveivel*, amelyeket Adam Smith 1776-ban négy elvben fogalmazott meg: arányos, kényelmes, olcsó, konkrét. Utóbbi a legalapvetőbb jogállami követelmény megfogalmazását jelenti, amely magában foglalja azt, hogy a helyi adó legyen kiszámítható és ne legyen önkényes.⁴²

40 Maria Flavia Ambrosanio – Massimo Bordignon: *Normative versus positive theories of revenue assignments in federations.* In: Ehtisham Ahmad – Giorgio Brosio (eds.): *Handbook of Fiscal Federalism.* Edward Elgar, Cheltenham, 2008, p. 312.

41 John Norregaard: *Tax Assignment.* In: Teresa Ter-Minassian (ed.): *Fiscal Federalism in Theory and Practice.* IMF, Washington, 1997, p. 54.

42 Simon István: *Adóalany és adótárgy – az Alkotmánybíróság határozatainak tükrében.* In: Fazekas Marianna – Nagy Marianna (szerk.): *Tanulmányok Berényi Sándor tiszteletére.* Eötvös Kiadó, Budapest, 2010, 395–396. o.

Ezeket a feltételeket végiggondolva nem alaptalanul jutunk arra a következtetésre, hogy *ilyen adó egyszerűen nem létezik*.⁴³ A közpénzügyi föderalizmus elméletéből tehát az olvasható ki, hogy az adó-megállapítási hatáskör önkormányzatokra telepítése erősen korlátozott, ha mindegyik feltételnek meg szeretnénk felelni. Tulajdonképpen az irodalom két adótípust kínál, amelyek többé-kevésbé összeegyeztethetők a fenti követelményekkel. Egyrészt a vagyoadókat, azok közül is kifejezetten az ingatlanadót,⁴⁴ másrészt a pótheadókat, amelyek jellemzően a központi jövedelemadókhöz kapcsolódnak.⁴⁵

Az angol helyi adó

Az angol önkormányzati rendszer

Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága egy sajátosan berendezett unitárius állam. Magában foglalja Angliát (kb. 130 000 km², 52 millió lakos), Walest (kb. 21 000 km², 3 millió lakos), Skóciát (kb. 78 000 km², 5,2 millió lakos) és Észak-Írországot (kb. 14 000 km², 1,8 millió lakos).⁴⁶ Az Egyesült Királyságot szokás szerint azért tekintik föderatív helyett unitárius államnak, mert a westminsteri parlament törvényhozás útján bármikor visszavonhatja azokat a hatásköröket, amelyek gyakorlását az ún. devolúció (szabályozási hatáskör átadása) útján átengedett a walesi, a skót és az észak-ír területek számára. A jelenlegi viszonyok között azonban nagy feszültséggel járna visszavenni azt, amit egyszer már átadott. Az uralkodóknak hosszú évszázadok alatt sikerült egyesíteniük a négy államot, amelyek jelenleg a függetlenség irányába haladnak.⁴⁷ A dolgot tárgyra tekintettel megjegyzendő, hogy a devolúció eredményeként a skót, a walesi és az észak-ír parlament hatáskörébe tartozik az önkormányzatok szabályozása.

43 Emiatt újabban a helyi adókkal szemben támasztott minimális feltételek meghatározásáról folyik a vita. A legfontosabb feltételnek a haszonelv alkalmazását tartják. Jorge Martínez-Vázquez: *Revenue assignments in the practice of fiscal decentralization*. In: Núria Bosch – José M. Durán (eds.): *Fiscal Federalism and Political Decentralization*. Cheltenham, Edward Elgar, 2008, p. 38.

44 John Norregaard: *Tax Assignment*. In: Teresa Ter-Minassian (ed.): *Fiscal Federalism in Theory and Practice*. IMF, Washington, 1997, pp. 55–61. A hivatkozott szerző a személyi jövedelemadót is jó helyi adónak tartja, de később több korlátot fogalmaz meg vele kapcsolatban.

45 Maria Flavia Ambrosiano – Massimo Bordignon: *Normative versus positive theories of revenue assignments in federations*. In: Ehtisham Ahmad – Giorgio Brosio (eds.): *Handbook of Fiscal Federalism*. Edward Elgar, Cheltenham, 2008, pp. 323–325. A hivatkozott szerzők az adómegosztást is ajánlják. Az adómegosztás azonban nem az adóztatási jog megosztását jelenti, hanem az adóbevétel megosztását. Megjegyzendő, hogy a szerzők pár oldallal később a támogatások közé sorolják át az adómegosztást.

46 Az Egyesült Királysághoz több sziget is tartozik, jellemzően speciális jogállással. Ezeket nem tárgyalom. John McCormick: *Contemporary Britain*. Palgrave Macmillan, New York, 2012, pp. 12., 54.

47 A devolúciós folyamatok következtében ma már önálló parlamentje van Walesnek, Skóciának és Észak-Írországnak. Westminster politikai okok miatt aligha tudná könnyedén visszavenni az átengedett hatásköröket Wales, Skócia és Észak-Írország törvényhozásától, hiába lenne elegendő ehhez csupán törvényt alkotnia az angol képviselők szavazatával.

Anglia önkormányzati rendszeréről a Westminster rendelkezik. Ebben az az érdekes, amire Tam Dalyell, a West Lothian skót választókerület munkáspárti képviselője kérdezett rá 1977-ben az alsóház egyik ülésén: Vajon meddig fogják túrni a tisztelt angol képviselők, hogy skót, walesi és észak-ír képviselőtársaik az Angliára vonatkozó politikai ügyek kimenetelét szavazataikkal döntően befolyásolják, ha a tisztelt angol képviselőknek nem lesz beleszólásuk a hasonló walesi, skót és észak-ír ügyekbe? A *West Lothian-kérdés* megfogalmazása mögött egyfelől a folyamatban lévő észak-ír devolúció, másfelől a hasonló walesi és skót törekvések álltak.⁴⁸ Igazán élessé azonban a devolúció kiteljesedése után vált a helyzet. A Westminster alsóházába a mindösszesen 650 székből 59-et Skóciából, 40-et Walesből, 18-at Észak-Írországból érkező képviselők foglaltak el a 2010-es általános választásokon.⁴⁹ Tehát 533 képviselő jutott be angol választókerületekből, de számukra nincs egy elkülönített „kis angol parlament”. Ahogyan a brit ügyekről, úgy az angol ügyekről is Nagy-Britannia és Észak-Írország parlamentje, a Westminster dönt. Michael Moran azt írta 2011-ben, hogy Anglia politikai egységét kell újra gondolni a devolúció eredményei tükrében.⁵⁰ David Cameron beszéde, amelyet a skót népszavazás eredményére tekintettel mondott el, azt vetíti előre, hogy az *Egyesült Királyság a (kvázi) föderáció útjára lép*.⁵¹ Elképzelhető, hogy az angoloknak ugyanúgy lesz saját parlamentjük, mint ahogyan a másik három népnek már jelenleg is van az államalakulaton belül.

A hatályos angol jog alapján Anglia helyi önkormányzati rendszere a következő három területre tagolódik:

- 1) grófsági (shire area);
- 2) nagyvárosi (metropolitan area);
- 3) fővárosi (capital area).⁵²

48 John McCormick: *Contemporary Britain*. Palgrave Macmillan, New York, 2012, p. 55.

49 <http://news.bbc.co.uk/1/shared/election2010/results/> (2014. 07. 15.)

50 Michael Moran: *Politics and Governance in the UK*. Palgrave Macmillan, New York, 2011, p. 195.

51 “It is absolutely right that a new and fair settlement for Scotland should be accompanied by a new and fair settlement that applies to all parts of our United Kingdom. In Wales, there are proposals to give the Welsh Government and Assembly more powers. And I want Wales to be at the heart of the debate on how to make our United Kingdom work for all our nations. In Northern Ireland, we must work to ensure that the devolved institutions function effectively. I have long believed that a crucial part missing from this national discussion is England. We have heard the voice of Scotland - and now the millions of voices of England must also be heard. The question of English votes for English laws - the so-called West Lothian question - requires a decisive answer. So, just as *Scotland will vote separately in the Scottish Parliament on their issues of tax, spending and welfare so too England, as well as Wales and Northern Ireland*, should be able to vote on these issues and all this must take place in tandem with, and at the same pace as, the settlement for Scotland.” David Cameron beszéde 2014. 09. 19-én, <http://www.telegraph.co.uk/news/uknews/scottish-independence/11108256/Scottish-independence-David-Camerons-speech-in-full.html> (2014. 09. 19.)

52 A három terület megnevezésének és az alábbiaknak a forrása - egyéb hivatkozás hiányában - az a dokumentum, amelyet a helyi önkormányzatokért felelős minisztérium a Local Government Act 1972 168. § (4) bekezdése alapján minden évben köteles a Westminster számára bemutatni. Department of Communities and Local Government: Local Government Financial Statistics England, No.24 2014, London, 2014, pp. 9., 17-20.

A megkülönböztetés azért lényeges, mert területenként eltérően alakul az önkormányzatok szerkezete és feladatellátási kötelezettsége. Mindegyik területen működik általános helyi önkormányzat és egycélú önkormányzati alakulat is. Előbb az általános, utóbb az egycélú önkormányzatokat vázoló fel. Végül már a bevezető sorokban szóba hozok néhány olyan 21. századi fejleményt, amelyek minden bizonnyal meglepőek azok számára, akik korábban vizsgálták az angol önkormányzati rendszert. A kilenc angliai régióval nem foglalkozom, mert csak statisztikai egységek (NUTS 1), önkormányzattal sosem rendelkeztek.⁵³ Az önkormányzati rendszert és a főbb közfeladatok telepítését az alábbi ábra mutatja be. A feladatok áttekintéséből látható, hogy az angol helyi önkormányzatok széles körű felelősséggel rendelkeznek, hiszen a közfeladatok mindkét típusából több mindent ellátnak. A közfeladatok legegyszerűbb tartalmi csoportosítás szerint humán szolgáltatásokra (services to the people) és vagyonelemekhez (infrastruktúrához) kapcsolódó szolgáltatásokra (services to the property) oszthatók fel. Előbbiek közé például az oktatás és a szociális ellátás, utóbbiak közé a lakásgazdálkodás és a közvilágítás tartozik.⁵⁴ Az angol helyi önkormányzatok a közfeladatok megvalósítása érdekében a kormányzati szektor összes kiadásának kb. 25%-át költik el.⁵⁵

Főbb feladatok	Nagyvárosi terület (metropolitan area)		Grófsági terület (shire area)				Fővárosi terület (Capital area, London)			
	Kerületi önkormányzat (district council) 36 db	Egycélú önkormányzat 20 db	Egységes helyhatóság (unitary authority) 55 db	Grófsági megye (shire county) 27 db	Grófsági kerület (shire district) 201 db	Egycélú önkormányzat 55 db	City of London 1 db	Londoni kerületek (London boroughs) 32 db	Nagy London Törvényhatósága (Greater London Authority) 1 db	Egycélú önkormányzat 4 db
Oktatás-nevelés	x		x	x			x	x		
Közutak	x		x	x			x	x	x	
Tömegközlekedés		x	x	x					x	
Szociális ellátás	x		x	x			x	x		
Lakásgazdálkodás	x		x		x		x	x		
Könyvtárak	x		x	x			x	x		
Környezetvédelem	x		x		x		x	x		
Szemétszállítás	x		x		x		x	x		
Szeméttárolás		x	x	x			x	x		x
Terrületfejlesztés	x		x	x			x	x	x	
Rendvédelem		x				x	x		x	
Tűz- és katasztrófavédelem		x		x		x			x	
Adóigazgatás	x		x		x		x	x		

1. ábra: Az angol helyi önkormányzatok típusai és feladatai a 2012–13-as költségvetési évben⁵⁶

53 A brit Nemzeti Statisztikai Hivatal honlapja: www.ons.gov.uk/ons/guide-method/geography/beginner-s-guide/eurostat/relationship-of-nuts-areas-to-uk-administrative-geographies/relationship-of-nuts-areas-to-uk-administrative-geographies.html (2014. 07. 20.)

54 Brian Dollery – Joel Byrnes: *Structural Reform in Australia*. In: Brian E. Dollery – Lorenzo Robotti (eds.): *The Theory and Practice of Local Government Reform*. Edward Elgar, Cheltenham, 2008, p. 100.

55 Department of Communities and Local Government: *Local Government Financial Statistics England*, No.24 2014, London, 2014, p. 9.

56 Department of Communities and Local Government: *Local Government Financial Statistics England*, No.24 2014, London, 2014, p. 20.

A *grófsági területeken* – amelyeket újabban „nem nagyvárosi”-nak (non-metropolitan) is neveznek – a helyi önkormányzatoknak *két típusa* működik. Az egyik kétszintű, a másik egyszintű önkormányzati struktúrába rendeződik. Előbbi – hosszú múltra visszatekintő történeti hagyományokra támaszkodva – magában foglalja a grófsági megyéket (shire counties) mint felső szintű és a grófsági kerületeket (shire districts) mint alsó szintű helyi önkormányzatokat. A grófsági megyék száma 27, a grófsági kerületeké 201. Utóbbit az egységes helyhatóságok (unitary authorities) alkotják, amelyekből összesen 55 található Angliában. Mindegyik az elmúlt két évtized „egyesítési örületének” a terméke. A korábbi kétszintű grófsági önkormányzatok helyén 46 egységes helyhatóságot hoztak létre 1995 és 1998. április 1. között, majd 2009. április 1-jei hatállyal további 9-et alapítottak. Az egységes helyhatóságok igen ritka kivételtől eltekintve ellátják mindazon feladatokat, amelyeket a grófsági megyék és kerületek egyesítésük előtt külön-külön valósítottak meg. A kivételek arra vezethetők vissza, hogy egycélú önkormányzati alakulatnak adtak át egy feladatot az egységes helyhatóság helyett. Az egységes helyhatóságok átlagos lakosságszáma megközelíti a 180 ezer főt.⁵⁷

Hat földrajzi területet nyilvánítottak *nagyvárosinak*.⁵⁸ Ezeken belül szerveződik a 36 nagyvárosi kerület (metropolitan district council) szintén egyszintű önkormányzatként. Ezeken a területeken gyakorlatilag az történt, hogy a nagyvárosok bekebeleztek az agglomerációt.

London területén a helyi önkormányzatok két szinten működnek. Az alsón 32 londoni kerület (London borough) és a City (Belváros) található. A felsőn Nagy-London Törvényhatósága (Greater London Authority, a továbbiakban: GLA) áll, amelyet a közvetlenül választott polgármester vezet, akinek tulajdonképpen az ellenőrzésére szolgál a közgyűlés a hatásköri szabályok sajátos elrendezése miatt.⁵⁹ A GLA négy szervezeti egységre tagolódik: rendőrségi hatóságra, tűz- és katasztrófavédelmi hatóságra, tömegközlekedésért felelős szervezetre és fejlesztési ügynökségre.

Az *egycélú önkormányzati alakulatok* szabályozása szintén eltér a három területen. A nem egyesített grófsági megyék és kerületek területén kizárólag a rendvédelmi feladatok ellátása érdekében működik egycélú önkormányzat. Az egyesített helyhatóságok területén a tűz- és katasztrófavédelemre is ilyen önkormányzatot alakítottak ki. Ahol a grófsági megyék fennmaradtak, ott hozzájuk tartozik a tűz- és katasztrófavédelem. A grófsági területeken összesen 55 egycélú önkormányzat végzi az előbbi feladatokat. A nagyvárosi területeken négy feladatot ruháztak az egycélú önkormányzatokra, amelyekből összesen 20 működik. Egycélú önkormányzat látja el a rendvédelmi, a tűz- és katasztrófavédelmi feladatokat, valamint a hulladék elhelyezését és a tömegközlekedést. London területén kizárólag a hulladék elhelyezését bízták egycélú önkormányzatra, amelyből 4 darabot hoztak létre. A GLA felelős azért a további három feladatért, amelyeket a nagyvárosi területeken egycélú önkormányzatok végeznek.

57 David Wilson – Chris Game: *Local Government in the United Kingdom*. Palgrave Macmillan, London, 2011, p. 71.

58 Greater Manchester, Merseyside, South Yorkshire, Tyne and Wear, West Midlands, West Yorkshire.

59 David Wilson – Chris Game: *Local Government in the United Kingdom*. Palgrave Macmillan, London, 2011, pp. 80–81.

Az önkormányzati jog II. világháború előtti magyar professzorai – mint például Ereky és Magyar – nagyon rácsodálkoznának a mai angol önkormányzati rendszerre. Erre minden bizonnyal több okuk is lenne, de az valószínű, hogy egyrészt a *járási önkormányzatot* (parish council) hiányolnák a leírásból, hiszen közkedvelt téma volt azt tanulmányozni a grófságok mellett. A járási önkormányzatokat még a Local Government Act 1894 hozta létre az állam és az egyház elválasztásának egyik lépéseként. Az egyházkerületektől (church parishes) elvette a nem vallási feladatokat, és a *vidéki területeken* egy újonnan intézményesített világi⁶⁰ önkormányzati alakulatra, a járásokra bízta azokat. A járási önkormányzat tehát már ekkor sem fedte le Anglia egész területét. Ez a vidék megszervezésének önkormányzati formája volt, és főszabály szerint a legalább 300 fővel rendelkező járásokban alakultak önkormányzatok. A többi járás kivételes esetben kapott jogot az önkormányzáshoz.⁶¹

A járási önkormányzatok ugyan nem tűntek el Angliából,⁶² de jogállásuk és jelentőségük oly mértékben megváltozott, hogy a mai szerzők már nem vagy csak néhány oldalon tárgyalják ezt az önkormányzati formát.⁶³ A járási önkormányzatok létrehozása és működtetése a *hatályos szabályok*⁶⁴ szerint *nem kötelező*. A járás területén élő *választópolgárok helyi népi kezdeményezést indíthatnak* annak érdekében, hogy a helyi önkormányzatnak az a magasabb típusa, amelynek területén belül a járási önkormányzatot létre szeretnék hozni, hozzájáruljon az alapításhoz. Kötelezően ellátandó feladatokat értelemszerűen nem lehet a járási önkormányzatra telepíteni. A járási önkormányzat önként vállalkozhat feladatok megvalósítására, így például arra, hogy megszervezze a térfelügyelő kamerarendszer telepítését vagy a szabadtéri erősítő gépek kihelyezését. Ezek miatt az angol jogban a járási önkormányzatra kiegészítő (non-principal) önkormányzati alakzatként tekintenek, szemben a helyi önkormányzat fő (principal) típusaival, amelyek törvény alapján kötelezően működnek a grófsági, nagyvárosi és fővárosi területeken.

Kiegészítésként még azt szükséges megjegyezni, hogy Angliában város(rész)i önkormányzat (town council) is működhet, amelyet a hatályos jog a járással azonos módon kiegészítő önkormányzati alakzatként kezel.⁶⁵ Például Birmingham City Council területén belül működik New Frankley Town Council. Előbbi a helyi önkormányzat fő típusa széles és kötelezően ellátandó feladatkörrel felruházva, utóbbi a helyi önkormányzat kiegészítő formája, amely szabadon vállalkozhat a városrészi lakosok igényeinek kielégítésére.⁶⁶

60 Ezért találkozhatunk azzal a kifejezéssel is, hogy *civil parish council*. Paul Clayden: *Arnold Baker on Local Council Administration*. LexisNexis, London, 2013, pp. 5–6.

61 Local Government Act 1894, Part 1 Sec 1.

62 Körülbelül 9500 járási önkormányzat működik, főként Anglia vidéki tájain, a lakosság kb. 30%-át lefedve. Mark Sandford: *Parish and town councils: recent issues*. House of Commons Library Parliament and Constitution Centre, London, 2014, p. 3.

63 David Wilson – Chris Game: *Local Government in the United Kingdom*. Palgrave Macmillan, London, 2011, pp. 85–88.

64 A Local Government and Public Involvement in Health Act 2007 4. része szabályozza a járási önkormányzatokat.

65 Mark Sandford: *Parish and town councils: recent issues*. House of Commons Library Parliament and Constitution Centre, London, 2014, p. 5.

66 New Frankley honlapja: www.newfrankleyinbirminghamparishcouncil.gov.uk/home (2014. 07. 17.).

Másrészt az is meglepő lenne a 20. századi szerzők számára, hogy *az angol helyi önkormányzatok* – ide nem értve az egycélú alakulatokat – *általános feladat- és hatásköri felhatalmazással rendelkeznek* a Localism Act 2011 hatályba lépése óta. Az ultra vires már a múlté. Hatalmas horderejű változásról van szó, amelynek minden következményét meglátásom szerint még az angol törvényalkotó sem gondolta végig. A reform kihat az önkormányzati feladatok rendszerére, az önkormányzat tulajdonosi jogosítványaira és általában a helyi önkormányzatok kormányzati szerepére.

Az angol helyi adó történeti előzménye

1990. április 1-jéig két helyi adó volt hatályban Angliában. Az egyik a háztartási (domestic), a másik a vállalkozási (non-domestic vagy business) célokat szolgáló ingatlanulajdont terhelte vagy adóként. Előbbi elnevezése domestic rate, utóbbié non-domestic rate volt évszázados hagyományok alapján. Eredetüket ugyanis a XVI–XVII. századi angol szegényügyi törvényekig lehet visszavezetni. Az angol köznyelvbe bele is ivódott az a kifejezés, hogy „rates and taxes”, ami tartalmilag úgy fordítandó, hogy „helyi és központi adók”, amennyiben a fenti időpont előtti hatályos jog rendelkezéseit megvizsgáljuk. Ezek alapján ugyanis megállapítható, hogy a „rates” megfizetése alanyi jogon járó ellenszolgáltatásra nem jogosította az adóalanyokat, mindkettőt a helyi önkormányzat költségvetésébe fizették és mindkettő mértékét a helyi önkormányzatok határozták meg.⁶⁷

1990. április 1-jén lépett hatályba a helyi önkormányzatok finanszírozását is alapjaiban átalakító *reformcsomag*, amely a Thatcher-féle politika részét képezte. A *non-domestic rate* innentől kezdve *már nem helyi adó*, hanem egy központi költségvetési támogatás finanszírozási forrása, amelyet az elmúlt években közelítettek az adómegosztáshoz. Félreértésekhez vezethet azonban, hogy a közteher *elnevezése nem változott*.

A *domestic rate-et hatályon kívül helyezték* a finanszírozási reform során. Ennek magyarázatát a Paying for Local Government: Green Paper 1986 című kormányzati kiadványban olvashatjuk.⁶⁸ A konzervatívok lényegében azt nem tudták elfogadni,

67 Arthur Midwinter – Colin Mair: *Rates Reform: Issues, Arguments and Evidence*. Mainstream, Edinburgh, 1987, pp. 22–35.

68 “Domestic taxes: At present in England, around 35 million adults are eligible to vote in local elections. Only 18 million are directly liable as ratepayers. Of these, 3 million have their bill met in full by housing benefit. In many authorities well over 50 per cent. of the voters pay no local rates and therefore have little interest in restraining spending by the local authority; indeed, they have a clear interest that it should spend more. Under the new social security proposals, *every ratepayer will have to pay part of their rate bill*. That still leaves 17 million adults with no liability to pay for the local services they use. It still means that the single pensioner or the single parent will face the same bill for local services as the house next door with four earners. Rates are a tax on property. They are *unpopular* because the rates burden is carried on *too few shoulders* and needs to be spread more widely. There are broadly *three alternatives*: a sales tax, local income tax or a flat-rate community charge. The Green Paper sets out the many difficulties we see both in a sales tax and in local income tax, and the reasons why we prefer a *community charge*. It would be more *closely linked to use of local services* and would give all adults a stake in local spending decisions. As with rates, there would have to be assistance for those on low incomes.” <http://hansard.millbanksystems.com/lords/1986/jan/28/paying-for-local-government-green-paper> (2014. 07. 17.)

hogy nagyon kevés választó fizetett helyi adót, miközben szerintük majdnem mindenki egyformán részesült a helyi önkormányzatok által nyújtott közszolgáltatásokból. Olyan adó bevezetésére törekedtek, amely szinte mindenkit egyformán terhel, aki részesedik a helyi közösséghez tartozás előnyeiből. Hangsúlyozták, hogy a *helyi közösségi létnek ára van*. Ezt az újonnan bevezetett helyi adó elnevezésével kiválóan ki is fejezték: community charge, közösségi díj. Tehát a reform célja a *haszonelv* szerinti helyi adóztatás bevezetése volt, aminek egyenes következménye lett az *adóalanyok körének szélesítése*. Az új helyi adótól azt várták továbbá, hogy a *helyi gazdálkodás elszámoltathatóságát növelje*. Ha az emberek érzik a helyi közteher súlyát, jobban számon kérik, hogy mire, mennyit és hogyan költ a helyi önkormányzat.

A community charge – ragadványnevén poll tax – jogforrása a Local Government Finance Act 1988 1–40. § szakaszai. Ez a helyi adó egy *fejadó* volt. Azt a természetes személyt terhelte konkrét fizetési kötelezettség, aki a következő három feltétel mindegyikének megfelelt:

- 1) 18. életévét betöltötte;
- 2) lakóhellyel rendelkezett a helyi önkormányzat területén;
- 3) nem vonatkozott rá mentesség.⁶⁹

A mentességek listáját a törvény első melléklete tartalmazta. Tényleges adófizetési kötelezettség nem terhelte többek között a fogvatartottakat, a katonákat, a szellemileg súlyosan sérülteket, a kórházban lévő betegeket, az otthonokban élőket és azokat, akik egész nap családtagjukat ápták. Ez a felsorolás jól mutatja, hogy a felnőttek túlnyomó többségének adót kellett fizetniük, mégpedig függetlenül attól, hogy mekkora jövedelemmel és vagyonnal rendelkeztek. Angliai bevezetésének évében az adó átlagos összege fejenként 363 font volt, ami kb. 800 fontnak felelt volna meg a 2010-es áron.⁷⁰ Kerekítve 300 000 forintról volt tehát szó. A társadalom ezt egész egyszerűen nem tudta elfogadni. Igazságtalannak tartották, hogy a legszegényebbek ugyanannyi helyi adót fizessenek, mint a leggazdagabbak.⁷¹ A community charge-ot úgy tartják számon, mint *minden idők egyik legnagyobb pénzügyi politikai tévedését*. Ennek tudják be Thatcher bukását és a Munkáspárt felemelkedését.⁷²

Thatcherrel együtt a *community charge is leköszönt*, egy tüntetésekkel és zavargásokkal teli rövid időszak után. Még csak a Munkáspárt 1997-es választási győzelmét sem kellett ehhez megvárni. John Major konzervatív kormánya az általános forgalmi adó 2,5%-os emeléséből támogatást nyújtott a helyi önkormányzatoknak a helyi

69 Local Government Finance Act 1988 2. § (1).

70 David Wilson – Chris Game: *Local Government in the United Kingdom*. Palgrave Macmillan, London, 2011, pp. 232–236.

71 “The poll tax was a flat tax rate. It was not based on ability to pay. Everyone over eighteen was liable. Rich and poor paid the same. The millionaire paid the same as the toilet attendant. The lawyer paid the same as the shop assistant. The Prime Minister Margaret Thatcher and her multi-millionaire husband paid the same as their gardener.” Danny Burns: *Poll Tax Rebellion*. AK Press, Stirling, 1992, p. 10.

72 John Gibson: *The Politics and Economics of the Poll Tax. Mrs Thatcher’s Downfall*. EMAS, London, 1990, pp. 255–259.

A helyi adók jellemzői és a működtetett helyi adók négy külföldi jogrendszerben

adóbevételek részleges kiváltása érdekében. A helyi önkormányzatok az adóalanyok fizetési kötelezettségét fejenként 140 fonttal csökkentették az előbbi forrásra támaszkodva.⁷³ 1993. április 1-jén pedig már hatályba is lépett az új helyi adó.

A hatályos angol helyi adó

A *tanácsi adó* (council tax) három év után váltotta fel a community charge-ot Angliában, ahol jelenleg ez az *egyetlen helyi adó*. Az összes önkormányzati bevétel kb. 16%-át biztosítja.⁷⁴

A tartalmi kérdések tárgyalása előtt a következő táblázat szemlélteti az *angol helyi önkormányzatok súlyát a közpénzügyi rendszerben*. Különösen arra érdemes felfigyelni, hogy *a tanácsi adó nagyon kis részét teszi ki az összes helyi bevételnek*, következésképpen az angol helyi önkormányzatok támogatásfüggősége (transfer dependency) kiemelkedően magas. Önmagában ez a táblázat is rámutat arra, hogy az angol helyi önkormányzatok – a közoktatástól eltekintve – nem játszanak jelentős szerepet a forrásigényes közszolgáltatások megvalósításában, és pénzügyileg nem függetlenek a központi kormánytól.

Az angol helyi önkormányzatok súlya a közpénzügyi rendszerben					
	2008/09	2009/10	2010/11	2011/12	2012/13
Helyi részesedés az összes kormányzati kiadásban	26,00%	26,00%	24,00%	23,00%	24,00%
Helyi adó részesedése az összes adóbevételben	5,00%	5,00%	5,00%	5,00%	5,00%
Helyi adóbevétel az összes helyi bevételben	16,00%	16,00%	16,00%	16,00%	17,00%

2. ábra: Az angol helyi önkormányzatok súlya a közpénzügyi rendszerben⁷⁵

A tanácsi adó adótani jellemzői alapján vegyes képet mutat. Alapvetően egy *vagyonadó*, amelynek tényállása több rendelkezés útján is kifejezésre juttatja az *adóalanyok életkörülményeit*, mint például azt, hogy egyedül élnek-e, tanulmányokat folytatnak-e

73 David Wilson – Chris Game: *Local Government in the United Kingdom*. Palgrave Macmillan, London, 2011, p. 236.

74 Department of Communities and Local Government: *Local Government Financial Statistics England*, No.24 2014, London, 2014, p. 31.

75 Sajtó szerkesztés az alábbiak alapján: *Local Government Financial Statistics England 2010–2014*, letölthető az angol kormány honlapjáról, www.gov.uk/government/collections/local-government-finance-statistics-england (2014. 12. 28.). Az OECD Fiscal Decentralisation Database, amelyből a német és a spanyol statisztikai adatokat nyertem, nem használható Anglia tekintetében, mert az Egyesült Királyság egészére vonatkozó információkat mutatja be az angol, a walesi, a skót és az észak-ír területek elkülönítése nélkül. Az OECD adatbázisa az USA vonatkozásában sem megfelelő forrás, mert egyáltalán nem tér ki az amerikai helyi önkormányzatokra vonatkozó adatokra.

vagy van-e másik lakásuk. Mindez abból következik, hogy a jogalkotó vissza szeretett volna térni az 1990 előtti gyökerekhez, azaz a magánszemélyek ingatlantulajdonának az adóztatásához, ám egyúttal egy szociális viszonyokra érzékenyebb adót akart bevezetni a community charge tagadásaként. Az öszvér megoldás az lett, hogy a fizetendő adó összegének a meghatározásakor a lakás értékéből indul ki a szabályozás, de már itt is nyolc sávot alkalmaz a progresszió biztosítása érdekében, és hogy személyi körülmények alapján könnyítéseket nyújt. Így a fizetendő adó összege egyfelől tárgyi, másfelől alanyi körülményektől függ. Azt azonban hangsúlyozzák az irodalomban, hogy a tanácsi adó ennek ellenére sem igazodik az adóalanyok jövedelmi helyzetéhez.⁷⁶

A tanácsi adót a Local Government Finance Act 1992 1–69. § szakaszai vezették be Angliában. Az elmúlt két évtizedben számos alkalommal módosították a hatályos szabályozást. Az alábbiakban az adótevényt elemzem mutatni be nagy vonalakban. A hangsúlyt annak elemzésére helyezem, hogy a helyi önkormányzatnak mennyiben áll szabadságában az adó mértékét megállapítani. A helyi önkormányzat mozgástere sajátosan alakul kontinentális nézőpontból szemlélve. Ezeket követően kitérek arra, hogy mit jelent az ún. „billing” és „precepting” helyi önkormányzati jogállás.

A tanácsi adó *tárgya a lakás* (dwelling). A lakás fogalmát más törvényekre való utalással határozza meg Local Government Finance Act 1992.⁷⁷ Leegyszerűsítve a lakás egy olyan örökíthető ingatlan, amely a magánszemély lakóhelyeként szolgál, és nem szerepel a non-domestic rate adótárgyairól vezetett listában, valamint a Local Government Finance Act 1988 sem mentesíti az adó alól.⁷⁸

Az adó *alanyát* sortartó felsorolásban szabályozza a törvény. A lényegét kiemelve elsődleges adóalany az a személy, aki a lakásban él, és erre határozatlan időre szóló korlátlan dologi joga van. Másodlagos adóalany az, aki a lakásban él, és erre határozott időre szóló joga van, ami nem rendelhető alá más hasonló jogának. Harmadlagos adóalany az, aki a lakásban él bérlőként, és ezt a jogát jogszabály biztosítja vagy önkormányzati lakás örökbérlője (secure tenancy). Negyedleges adóalany az, aki a lakásban él, és egyszerű szerződés alapján bérlő. Ötödleges adóalany az, aki a lakásban él. Hatodlagos adóalany az, aki a lakás tulajdonosa.⁷⁹ Megjegyzendő, hogy amennyiben

76 David Wilson – Chris Game: *Local Government in the United Kingdom*. Palgrave Macmillan, London, 2011, 222. old.

77 Local Government Finance Act 1992 3–4. §

78 Vö.: General Rate Act 1967, 115. § (1); Local Government Finance Act 1988 Part 3 Sec 51 és Schedule 5.

79 (2) A person falls within this subsection in relation to any chargeable dwelling and any day if, on that day—

- (a) he is a resident of the dwelling and has a freehold interest in the whole or any part of it;
- (b) he is such a resident and has a leasehold interest in the whole or any part of the dwelling which is not inferior to another such interest held by another such resident;
- (c) he is both such a resident and a statutory or secure tenant of the whole or any part of the dwelling;
- (d) he is such a resident and has a contractual licence to occupy the whole or any part of the dwelling;
- (e) he is such a resident; or
- (f) he is the owner of the dwelling.

Local Government Finance Act 1992 6. § (2).

a tulajdonos a saját lakásában él, akkor az elsődleges adóalanyiság feltételét kimeríti. Lényeges, hogy adóalany definíció szerint *kizárólag az a természetes személy lehet, aki a 18. életévét betöltötte.*⁸⁰ Tehát az előbbi korhatár az adóalanyiság egyik feltétele. A fiatalabbak nem mentesek az adó alól, hanem nem minősülnek adóalanyoknak.

Az adó *alapja az az érték*, amennyiért 1991. április 1-jén értékesíteni lehetett volna a lakást a szabad piacon. A Valuation Office Agency⁸¹ (a továbbiakban: VOA) feladata volt, hogy felértékelje az összes lakást, meghatározott vélelmeket alkalmazva,⁸² és egy jegyzékbe foglalja az eredményt, amelyre a helyi önkormányzatok támaszkodnak az adókiszabás során.⁸³ Ez a szabály számos kérdést felvet, mégsem változtatták meg az elmúlt két évtizedben, jóllehet többször tervbe vették az újraértékelést. 1991. április 1-jén még csak ki sem hirdették a tanácsi adó tényállását tartalmazó törvényt; hatályba pedig 1993. április 1-jén lépett. Egy példával érzékeltethető igazán, hogy mennyire különös ez a szabály. Ha az értékelés napja után épült egy lakás, a VOA a mai napig azt állapítja meg, hogy mennyit ért volna az adott lakás 1991. április 1-jén. A szabály egyfelől azzal az előnnyel jár, hogy stabilizálja az adó alapját, másfelől csökkenti az adminisztrációs költségeket. Az adóalanyok és a helyi önkormányzatok több mint 20 éve tisztában vannak az adó alapjául szolgáló összeggel. Azt nem befolyásolják a piaci ingadozások. Az újraértékelésre pedig nem kell sokat költeni.⁸⁴ Az alapvető probléma azonban az, hogy *az adó alapja mára teljesen elszakadt a valóságtól*. A lakások már sokkal magasabbak, mint a '90-es évek legelején voltak.⁸⁵ Ennek tükrében szükséges rögzíteni, hogy a tanácsi adó *valójában nem értékalapú ingatlanadó*. Talán a kezdetekben sem volt az.

Az *adó mértéke szerint tételes* adó. Az adótételt a helyi önkormányzat határozza meg egy-egy adóévre. Az önkormányzat szabadságát három szabálycsoport korlátozza. Egyrészt a törvényben található sávok. Másrészt az önkormányzat bevételi szükséglete. Harmadrészt az önkormányzatokért felelős miniszter diszkréciója, amit az elmúlt években a választópolgárok akaratára cseréltek le. Ebben a sorrendben mutatom be a korlátokat a következőkben.

80 “[...] resident, in relation to any dwelling, means an individual who has attained the age of 18 years and has his sole or main residence in the dwelling” Local Government Finance Act 1992 6. § (5).

81 A Valuation Office Agency a központi adóhatóság (HM Revenue and Customs) egyik szervezeti egysége, www.voa.gov.uk/corporate/About/index.html (2014. 07. 18.),

82 Vélelmezni kellett például azt, hogy a lakás üres, a tulajdon-átruházás teher nélkül történik, állapota átlagos. Valuation Office Agency: Understanding your council tax banding. The current rules for council tax in England. London, 2008, pp. 4–5.

83 Local Government Finance Act 1992 10. § és 21. § (1)–(2).

84 A lakás értékének ismételt megállapítására kivételes esetekben kerülhet sor. Például akkor, ha részben vagy egészben megsemmisült, egybenyitották egy másikkal vagy leválasztották. Az értéknövelő beruházásokra tekintettel a VOA akkor értékeli újra a lakást, ha eladják. Ekkor az új tulajdonos (vagy más adóalany) az új érték alapján fizet adót. Valuation Office Agency: Understanding your council tax banding. The current rules for council tax in England. London, 2008, pp. 6–7.

85 Valuation Office Agency: Understanding your council tax banding. The current rules for council tax in England. London, 2008, p. 5.

A törvény az alábbi táblázat szerint 8 sávot különböztet meg a lakások 1991. április 1-jére kimutatott értékeit alapul véve. A „D” a reprezentatív sáv, mert ehhez viszonyítva kell növelnie, illetve csökkentenie a helyi önkormányzatnak az adótételt a többi sávban. A sávok arányainak rögzítése is sajátos angolos. A „D” sáv 9/9-ed, azaz ez az adótétel minősül egy egésznek. Az „A” sáv 6/9-ed, azaz az értékük alapján ide tartozó lakások adótétele egyharmaddal kevesebb, mint a „D” sávba tartozóké. A „H” sáv szorzója 18/9-ed, azaz az értékük alapján ide tartozó lakások adótétele a „D” sáv adótételének duplája.

<i>A sáv elnevezése</i>	<i>A lakás értéke 1991. április 1-jén (GBP)</i>	<i>Az adótétel aránya</i>
A	–40 000	6/9
B	40 001–52 000	7/9
C	52 001–68 000	8/9
D	68 001–88 000	9/9
E	88 001–120 000	11/9
F	120 001–160 000	13/9
G	160 001–320 000	15/9
H	320 001–	18/9

3. ábra: A tanácsi adó sávjai Angliában⁸⁶

A helyi önkormányzatnak akkora adótételt kell meghatároznia, amelynek következtében elegendő helyi adóbevétel folyik be a költségvetésbe. A tételek megállapításakor a „D” sávot veszik alapul, hiszen az összes többi sávhoz tartozó tétel ennek valahány százaléka. A magyar szabályozástól eltérően az adó mértékének nincs törvényben rögzített felső határa. A finanszírozási rendszer összetett szabályai szerint *a helyi önkormányzatnak meg kell terveznie a kiadási főösszegét, abból le kell vonnia a helyi adón kívüli forrásból származó bevételeit, és a különbözetet (council tax requirement) a helyi adóból kell megfinanszíroznia.* Tehát a „D” sávot úgy kell beállítani az adóévre, hogy a tanácsi adó fedezze a hiányzó bevételi részt.⁸⁷

Az eddigiekből azt a következtetést lehetne levonni, hogy az adóterhelés növelése nincs korlátozva: a helyi önkormányzat bármennyig emelheti az adómértéket annak érdekében, hogy a kiadásokat fedezze. Ez azonban nem így van. Az adóemelést a Localism Act 2011 hatályba lépéséig a miniszter, ezt követően a helyi választók korlátozhatják.

Az *adóemelés korlátozását (capping)* a Rates Act 1984 vezette be. Ekkor még a két rates képezte az angol helyi adók körét. A konzervatívok a helyi önkormányza-

86 Local Government Finance Act 1992 5. § (1)–(2).

87 David Wilson – Chris Game: *Local Government in the United Kingdom*. Palgrave Macmillan, London, 2011, p. 224.

tokért felelős miniszter számára lehetővé tették, hogy egyedileg meghatározza a rates-ek adóévre vonatkozó felső határát azon önkormányzatoknál, amelyek véleménye szerint túlzott mértékben emelték azt fel.⁸⁸ A miniszter *diszkrecionális* hatáskörében eljárva a kezdetekben – néhány kivételtől eltekintve – munkáspárti vezetésű önkormányzatok adóemelését korlátozta.⁸⁹

Az adóemelés miniszteri korlátozásának lehetőségét a community charge és a tanácsai adó szabályai közé is beillesztették. Lényeges változás volt azonban, hogy az *egyediről általános korlátozásra tértek át*. A miniszter kiadta az éves adóemelés felső határát az önkormányzatok típusaira vonatkozóan, ajánlásként. Ha ezeket az önkormányzatok mégis túllépték, a miniszter a felső határ szerint korlátozta az adómértéket a szabályszerű önkormányzatok körében. A munkáspárti parlamenti többség azonban visszatért az egyedi korlátozásra 1997-ben. A mindenkori munkáspárti miniszter azonban egyszer sem élt a korlátozás lehetőségével a 2004–2005-ös költségvetési évig. Ezt követően összesen 36 helyi önkormányzatot korlátozott 43 alkalommal.⁹⁰

Alapvető változást hozott a Localism Act 2011 elfogadása. A konzervatív–liberális koalíció a kormányprogram részévé tette, hogy a *helyi adóemelések feletti kontrollt a központi kormánynak át kell adnia a helyi lakosok számára*.⁹¹ A döntést tehát nem a helyi önkormányzat választott szervére bízták, hanem a helyi választópolgárokra a közvetlen demokrácia szellemében. Ügyes megoldás ez, amint alább látni fogjuk a hatályos szabályozásból. Lényegében arról van szó, hogy kiugrónak tekintett adóemelés esetén helyi népszavazást kell tartani abban a kérdésben, hogy a választópolgárok támogatják-e az adóterhelés növelését.

A hatalmat három helyre telepítették. A miniszter dönt arról, hogy mi minősül kiugróan magas emelésnek. A helyi képviselő-testület dönt arról, hogy javasol-e kiugró mértékű adóemelést. A helyi választók döntenek arról, hogy megszavazzák-e ezt az adóemelést. Véleményem szerint az új megoldás sokkal szerencsésebb, mint a korábbi egyoldalú miniszteri kontroll. A helyi pénzügyi autonómia így már biztosított az adóemelés tekintetében. Úgy gondolom, hogy a helyi választók sokkal jobban tudják, hogy számukra elfogadható-e az adóemelés, mint amennyire azt a miniszter tudhatta.

88 Rates Act 1984 1–2. §.

89 31 érintett önkormányzatból 30 munkáspárti volt. Martin Loughlin: *Legality and locality: the role of law in central-local government relations*. Clarendon Press, Oxford, 1996, p. 50.

90 Mark Sandford: *Council tax: local referendums*. House of Commons Library Parliament and Constitution Centre, London, 2014, p. 3.

91 “We will give residents the power to veto excessive council tax increases.” The Coalition: Our programme for government 2010. Ezt a szándékot a konzervatív part önálló anyaga magyarázza: “The problem with [...] ‘capping’ is that it takes the power of decision about local spending and local taxation out of the hands of local voters, and hands it to remote central bureaucracies. That is why a Conservative government will introduce a new system that uses local referendums to control the level of local taxation – providing a direct link between local residents and the spending decisions of the local authorities to whom they pay their council taxes. A referendum will be triggered if an authority proposes a council tax increase above the national threshold.” Conservative Party: *Control Shift: returning power to local communities*, 2009. Mindkettőt idézi: Mark Sandford: *Council tax: local referendums*. House of Commons Library Parliament and Constitution Centre, London, 2014, pp. 3–4.

Az új szabály ezenfelül kifejezi azt is, hogy a helyi önkormányzat a helyi lakosok szerve, nem a központi kormányé vagy a parlamenté. A helyi önkormányzatok pénzügyi jogi jogállása az ilyen szabályokon mérettetik meg.

A Localism Act számos helyen módosította a Local Government Finance Act 1992 törvényt annak érdekében, hogy a helyi választókra bízva a korlátozást.⁹² A hatályos szabályok szerint a miniszter minden évben kiadja az adóemelésre vonatkozó elveket, amelyeket bemutat az alsóházaknak. Az elvek akár összetett szabályokat is magukban foglalhatnak, de az eddigi gyakorlat az volt, hogy az előző évhez viszonyított maximális adótétel-növelést határozta meg a miniszter a „D” sávra nézve. A 2012–13-as adóévre 3,5%-os, a 2013–14-es adóévre 2%-os, a 2014-15-ös adóévre szintén 2%-os emelési határról döntött. Az e fölötti adóemelés minősül kiugróan magasnak.⁹³

Az adómérték növelésével összefüggésben nem szabad megfeledkezni arról, hogy a tanácsai adó alapja 1991. április 1-jei árokon került rögzítésre. A helyi önkormányzatok csak úgy tudják *kezelni az infláció kedvezőtlen hatását*, hogy emelik az adómértéket. Tehát már ahhoz is adóemelésre van szükség, hogy a tanácsai adóból származó bevételek reálértékét biztosítsák.

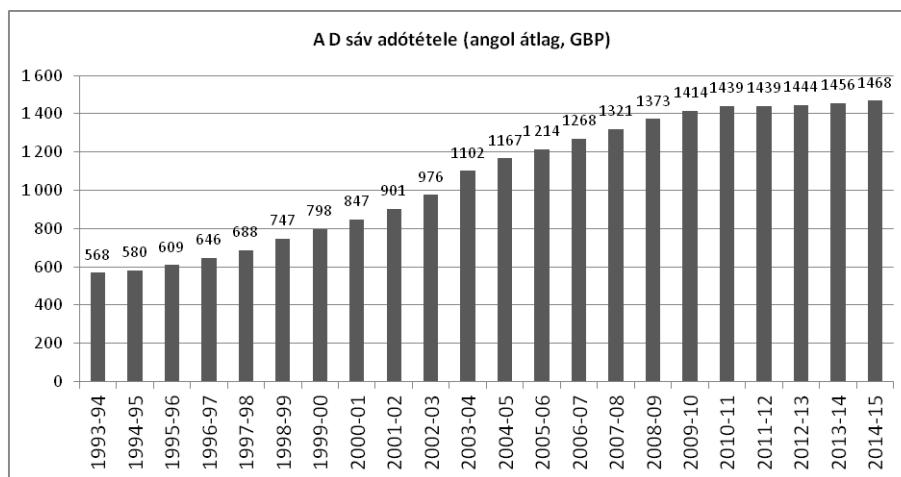
Megjegyzendő, hogy ennek ellenére a központi kormány arra ösztönzi a helyi önkormányzatokat, hogy *fagyasszák be az adó mértékét*. Az az önkormányzat, amely nem növeli a helyi adót, kiegészítő költségvetési támogatást (tax freeze grant) kap. Ez a támogatás a 2011–12-es költségvetési évben indult, és a 2015–16-os év végéig biztosan fennmarad.⁹⁴ A jelenlegi kurzus ugyanis úgy lép fel, mint a helyi lakosok védelmezője a helyi önkormányzatokkal szemben. A kommunikációban – mint például a napi sajtó egy részében és a kormány közleményeiben – azt írják, hogy a helyi önkormányzatok túlzott mértékben terhelik a helyi lakosokat a tanácsai adóval. A tanácsai adó „D” sávja Anglia átlagában több mint 2,5-szeresére emelkedett a bevezetés évéhez képest. A kormány és a miniszter tiszteletben tartja a helyi önkormányzatok adóemelését, amennyiben a helyiek többsége úgy akarja, de a rendelkezésére álló pénzügyi eszközöket beveti az adóemelés megelőzése érdekében. Kutatásaim szerint kivételes, hogy a helyi önkormányzatok nem elégszenek meg a tax freeze grant-tel. A helyi önkormányzatok 85%-a élt a támogatással a 2012–13-as költségvetési évben.⁹⁵ A „D” sáv szinte stagnál az elmúlt években. Helyi népszavazásra pedig még nem is került sor a kiugróan magas adóemelés érvényesítése érdekében. A konzervatív-liberális kormány politikája tehát sikeres e tekintetben, ahogyan az az alábbi ábrából kiolvasható.

92 A módosítás legfontosabb része: Localism Act Schedule 5 New Chapter 4ZA of Part 1 of the Local Government Finance Act 1992 Chapter 4ZA Referendums relating to council tax increases.

93 Mark Sandford: *Council tax: local referendums*. House of Commons Library Parliament and Constitution Centre, London, 2014, pp. 4–6.

94 www.gov.uk/government/collections/council-tax-freeze-scheme (2014. 07. 19.).

95 Matthew Keep – Gavin Berman: *The Local Government Finance Settlement 2013/14 and 2014/15*. Research Paper 13/10., House of Commons Library, London, 2013, p. 16.



4. ábra: A tanácsi adó „D” sávjának tétele az angol önkormányzatok átlagában⁹⁶

Ha a helyi önkormányzat képviselő-testülete *mégis kiugró mértékben kívánja az adót növelni*, akkor a hatályos szabályok szerint *két költségvetési tervet kell készítenie*.⁹⁷ Az egyik a kiugróan magas adóemelésen alapul, a másik egy olyan adóemelésen, amely nem lépi túl a miniszter által meghatározott számokat. Utóbbi a helyettesítő számítás. Ezt követően a helyi önkormányzatnak helyi népszavazást kell kiírnia, amelynek napját nem szabadon határozza meg. 2014-ben a miniszter úgy döntött, hogy a helyi népszavazást az uniós választásokkal egyidejűleg kell tartani, jöllehet helyi népszavazást nem írtak ki.⁹⁸ Egyéb esetben a törvény a helyi népszavazás határidejét rögzíti. Ha a szavazatok egyszerű többsége támogatja a kiugróan magas adóemelést, akkor az elfogadottnak minősül. Ha a szavazatok egyszerű többsége nem támogatja, akkor a helyettesítő számításban szereplő adóemelést kell elfogadottnak tekinteni.⁹⁹ Megállapítható tehát, hogy *a választók közvetlenül az adóemelésről, közvetetten a helyi költségvetésről döntenek*. A helyettesítő számítás gyakorlatilag egy *árnyékköltségvetés*, amelynek bevételi és kiadási főösszege alacsonyabb, mint amit a képviselő-testület el szeretne fogadni. A helyi lakosok választhatnak, hogy a közpénzügyi egyensúly magasabb vagy alacsonyabb adóterhelés mellett jöjjön létre.

A tanácsi adó törvényi tényállása szabályozza a *kedvezményeket és a mentességeket*. Ezeken keresztül juttatja kifejezésre az alanyi körülményeket. A Local Government Finance Act 2012 alapvető változást hozott az adókönyvitések szabályozása körében, 2013. április 1-jei hatállyal. Korábban a helyi önkormányzatok *központi jogszabályban*

96 Saját szerkesztés az alábbiak alapján: Live tables providing band D Council Tax figures and average Council Tax per dwelling since 1993 to 1994, www.gov.uk/government/statistical-data-sets/live-tables-on-council-tax (2014. 07. 20.).

97 New Chapter 4ZA of Part 1 of the Local Government Finance Act 1992.

98 Statutory Instrument 2013/2862.

99 New Chapter 4ZA of Part 1 of the Local Government Finance Act 1992 52ZH.

lefektetett kedvezményeket és mentességeket alkalmaztak, néhány kivételtől eltekintve. Az adókönyvitések miatt kiesett összeget a Munka- és Nyugdíjügyi Minisztérium költségvetési támogatás formájában megtérítette a helyi önkormányzatok számára. A Council Tax Benefit elnevezésű támogatás része volt a központi szociális támogatási rendszernek, amit a jogosultak nem közvetlenül pénzben kaptak meg, hanem a tanácsi adó összegéből való jóváírás útján. A támogatási rendszert nem tárgyalom. A tanácsi adóval összefüggésben azt azonban meg kell említeni, hogy 2013. április 1-jétől a billing jogállású önkormányzatok kötelesek kidolgozni az ún. lokalizált tanácsi adó támogatási rendszert. Ebben le kell fektetniük az adókönyvitések szabályait, amelyeket központilag meghatározott kereteken belül szabadon határoznak meg. A központi kormány már nem téríti meg a kieső összeget.¹⁰⁰

Az adót *naptári napokra* kell számítani a fentebb ismertetett szabályok szerint. Az éves összeg egy napra jutó részét annyival kell megszorozni, ahány napon az adóalanyiség feltételét teljesítette a személy.¹⁰¹ Tehát ez is eltér a magyar gyakorlattól, hiszen a Htv. szerint a helyi vagyoadók alanya az a személy, aki az év első napján megfelelt a törvényben lefektetett feltételeknek.

Az angol jog megkülönbözteti a *billing és a precepting helyi önkormányzatokat* a tanácsi adóval összefüggésben. A billing (számlázás) arra utal, hogy a helyi önkormányzat a tanácsi adót határozatban kiszabja. A tanácsi adót tartalmazó határozatot „council tax bill”-nek nevezik. Annak az önkormányzatnak a hatáskörébe tartozik a tanácsi adó adminisztrációja, amelyik a számlát kiküldte. A számla kiküldéséért azok a helyi önkormányzatok felelősek, amelyek a lakásgazdálkodási feladatokat ellátják. Ezek a nagyvárosi kerületek, az egyesített helyhatóságok, a grófsági kerületek, a londoni kerületek és a City. Tehát a billing helyi önkormányzatok azok, amelyek önkormányzati adóhatósággal rendelkeznek. Az előbbi önkormányzatok mellett azonban a többi helyi önkormányzat is jogosult a tanácsi adó megállapítására. Tehát jogosultak a grófsági megyék, a GLA, az egycélú önkormányzatok, a járási és a város(rész)i önkormányzatok is. Ezeket nevezik precepting önkormányzatoknak. Az ilyen jogállású önkormányzatnak is van hatásköre a tanácsi adó megállapítására, de adóigazgatási feladatokkal nem terheltek, önkormányzati adóhatósággal nem rendelkeznek. Helyettük egy határozatot kibocsátó önkormányzat jár el. A határozat tartalmazza a billing önkormányzatnak fizetendő tanácsi adót és az adóeljárási szempontból hozzá rendelt precepting önkormányzatoknak járó adót.¹⁰² Például a Birmingham City Council által kibocsátott határozat négy különböző önkormányzatnak járó tanácsi adót tartalmaz. A saját magáét, a tűz- és katasztrófavédelmi egycélú önkormányzatét, a rendvédelmi egycélú önkormányzatét, valamint New Frankley városrészi önkormányzatét.¹⁰³

100 Mark Upton: *Local Government Finance Act 2012 – Council Tax Reforms*. Local Government Information Unit, London, 2012, pp. 1–2.

101 Local Government Finance Act 1992 10. § (1).

102 David Wilson – Chris Game: *Local Government in the United Kingdom*. Palgrave Macmillan, London, 2011, p. 207.

103 Birmingham City Council: Budget for Birmingham 2014/2015. Birmingham, 2014, p. 8.