



ÁLLAMI
SZÁMVEVŐSZÉK

ELEMZÉS

AZ ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK TAPASZTALATAI A HELYI
INGATLANADÓZTATÁSRÓL

2026. április

www.asz.hu



ÁLLAMI
SZÁMVEVŐSZÉK

Elemzés
**Az Állami Számvevőszék tapasztalatai a helyi
ingatlanadóztatásról**

2026. április

www.asz.hu



Elemzéseink az interneten a
www.asz.hu címen olvashatók.

ELLENŐRZÉSI IGAZGATÓSÁG:

ELLENŐRZÉSI IGAZGATÓSÁG II.

ELLENŐRZÉSI IGAZGATÓ:

DR. BAFFIA GERGELY GÁBOR igazgató

AZ ELEMZÉSKÉSZÍTÉST IRÁNYÍTOTTA:

KANYÓ LÓRÁNT ISTVÁN ellenőrzésvezető

KÉSZÍTETTÉK:

BAFFIA-KLEMENT GABRIELLA számvevő

DR. HEIZER-KISS ZSÓFIA vezető számvevő

NAGYNÉ DR. FARKAS ANIKÓ vezető számvevő

KANYÓ LÓRÁNT ISTVÁN ellenőrzésvezető

KIADJA AZ ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK:

EL-4453-001/2026

TARTALOMJEGYZÉK

■ VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓ	1
1. A kontextus	1
2. A cél	1
3. Fő üzenet.....	2
4. Az ÁSZ ellenőrzései.....	2
5. Támogató javaslatok.....	3
■ TEMATIKUS ÁTTEKINTÉS	6
1. Az ingatlanok adóztatásának főbb összefüggései	7
2. Az adórendelet-alkotás és az adórendelet-előkészítés jelentősége	10
3. Az adótárgy- és adóalany-feltárás jelentősége.....	12
4. A jogszerű és meggyőző adóhatározat jelentősége.....	14
5. Az adóvégrehajtás, adóbehajtás jelentősége	16
6. Az adóhatóság erőforrásai, az adóztatási kiadások	18
■ MELLÉKLET.....	20
Példák az adórendelet és az adóhatósági erőforrás összefüggéseire, a feladatmutatók értékelésére, a lehetséges változtatásokra.....	20
Függelék: Az önkormányzatok helyi adóztatási tevékenységének ellenőrzése során készült jelentések.....	21

VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓ

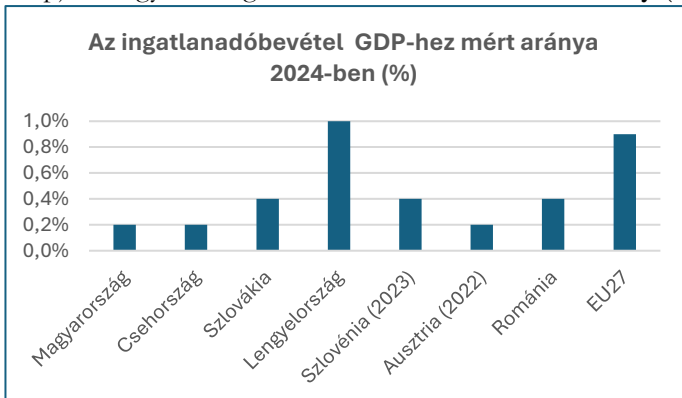
1. A kontextus

A települési önkormányzatokat 1991 óta a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény keretei között, nemzetközi összevetésben is nagy szabadságfokkal, az Alaptörvény rendelkezése alapján illeti meg a helyi adóztatás joga. Adórendeletben dönthetnek az egyes helyi adónemek: **ingatlanadóként az építményadó, a telekadó, a magánszemély kommunális adója**, továbbá a helyi iparüzési adó és az idegenforgalmi adó bevezetéséről, valamint a törvényi felső mértéken belül az adó mértékéről, az adómentességekről, adókedvezményekről.

2024-ben a települések mintegy kétharmadán működött **egy vagy többféle ingatlanadó, s azokból** – 77,2 %-ban az építményadóból, nagyrészt a nem lakáscélú épületek adóztatásával – **225,2 Mrd Ft bevétel** származott. Az ingatlanadó az önkormányzatok **költségvetési bevételeinek 5,9%-át** tette ki, de ez bevételi arány eltérő volt településtípusonként (lásd az infografikát). A **helyi adóbevételben 14,2%-ot** képviselt az ingatlanok adóztatásából eredő bevétel.

Az ingatlanadóban **az adóeltitkolás kockázata rendkívül alacsony, az adóztatás egyszerű, a bevétel jól tervezhető**, stabil, fedezete maga az ingatlan, s a bevételhez nem kapcsolódik szolidaritási hozzájárulás fizetési kötelezettség.

Az 1. ábra mutatja, hogy az ingatlanadó-bevétel bruttó hozzáadott értéken belüli aránya a 2024. évi adatok alapján Magyarországon uniós **összevetésben alacsony** (az



1. ábra: Az ingatlanadóbevétel GDP-hez mért aránya 2024-ben (%) (ÁSZ szerkesztés)

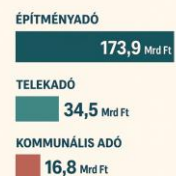
Hány településen működött helyi adó 2024-ben?



Milyen arányt tesz ki az ingatlanadó a bevételekben?



Mennyi volt a bevétel 2024-ben?



uniós tagállamok átlagának a negyede), **a régiós mintázattól azonban érdemben nem tér el.**

Az adóztatás az egyik legfontosabb közpolitikai döntés, **az ingatlanok adóztatása** pedig – a magyar társadalomban az ingatlanok adóztatásával szembeni történelmi, szociokulturális ellenérzés miatt – **fokozott megfontolást igényel.** Ennélfogva **az önkormányzatoknak kiemelt felelősségük van** a helyi adótárgyak és az adóterhet viselők körének, valamint az adóteher szintjének a meghatározásában.

Az **ingatlanadó-szabályozásban lévő helyi jogalkotási szabadság egyben lehetővé teszi** az önkormányzatok számára, hogy a települési sajátosságokat figyelembe véve, az ott ingatlanal rendelkezők többsége teherbíró képességének megfelelően alakítsák ki az ingatlanadó-rendszert.

2. A cél

Az **ÁSZ jelen dokumentuma** – 20 önkormányzat ingatlanadóztatása ellenőrzési tapasztalatainak a fényében (a jelentések felsorolását a Függelék tartalmazza) – az önkormányzati adóztatási feladatellátás színvonalának javítása érdekében – **célja szerint:**

- az önkormányzatok **ingatlanadóztatással összefüggő feladataira**, kötelezettségeire **hívja fel figyelmet;**
- **támponkat kíván adni** az önkormányzatok számára a megfelelő adókönyvet kialakításához;
- az ingatlanadóztatás jogi és intézményes rendszerének változtatására vonatkozó, **nem kötelező érvényű, megfontolásra, vitára javasolt gondolatokat, támogató szándékú javaslatokat** fogalmaz meg az ingatlanadóztatásban **felelőséggel bíró szervek:** önkormányzat, jegyző, illetékes miniszter, a Magyar Államkincstár (a továbbiakban: Kincstár) **számára.**

3. Fő üzenet

Az önkormányzati **alkotmányos önállóság záloga** a település saját döntésen alapuló bevétele, közte kiemelten a **helyi adóbevétele**. A helyi adók döntő többsége, 84,3%-a, 1348,6 Mrd Ft származott iparüzési adóból 2024-ben. A helyi iparüzési adóbevétele – tekintettel arra, hogy a legtöbb településen az adómérték a törvényi maximumon áll – adódöntéssel nem növelhető, továbbá – főképp kisebb települések esetén – kitétt a települési gazdasági aktivitás változásának. Az **ingatlanadó pedig** – bevételi súlyára is tekintettel – az iparüzési adó mellett **csak kiegészítő helyi**

adóforrás lehet. Az adószabály-változás útján való érdemi ingatlanadóbevétele-növelésnek ugyanis egyes nagytelepülések¹, fővárosi kerületek és az üdülőtelepülések² esetén a szinte kizárólagosan alkalmazott alapterület **szerinti adóztatás** (az alapterület lényegileg változatlan) **szab határt**, más településeken pedig az **adóalanyok teherbíró képessége**, valamint az adóztatható adótárgyak korlátos száma.

Kérdés tehát, hogy **van-e valós mozgástér** az ingatlanadó-bevétele növelésére?

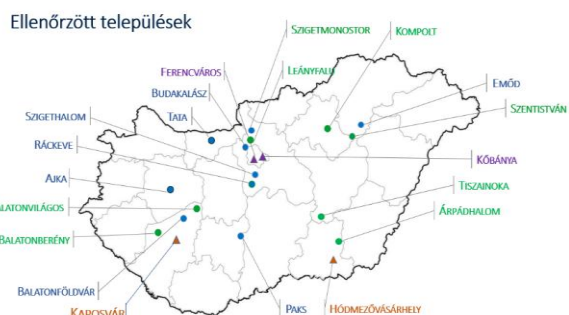
A helyi közterhek elosztásához, nagyságának meghatározásához kellő felhatalmazással csakis a választással létrejövő, a helyi viszonyokat ismerő, a település gazdálkodásáért felelős képviselő-testület rendelkezik. Az ÁSZ célja, hogy segítséget, kapaszkodót adjon a helyi adórendszer kialakításában, nem foglalhat állást például az adónemek vagy az adómérték változtatását illetően.

Az ÁSZ álláspontja szerint – függetlenül a helyi adószabályok változásától – **az adószint (adómérték) növelése nélkül, pusztán a hatékonyabb ingatlan-adóztatással van mód – becslésünk szerint – mintegy 10-15%-kal növelni a helyi (ingatlan)adóbevételeket** (anélkül, hogy erre tekintettel felmerülne a szolidaritási hozzájárulás fizetése). Ehhez szükség van:

- a helyi adottságokhoz, a települési és adópolitikai célokhoz és a magasabb szintű jogszabályokhoz igazodó helyi ingatlanadó-rendeleti szabályokra, valamint
- az adószabályok végrehajtásához megfelelő kompetenciával és kapacitással rendelkező adóhatóságra.

Az ÁSZ ezért az érdekeltek (önkormányzatok, jegyzők, illetékes miniszterek, Kincstár) számára **nem kötelező érvényű, megfontolásra érdemes, vitára szánt támogató szándékú javaslatokat dolgozott ki**.

4. Az ÁSZ ellenőrzései



843 oldalban

215 javaslattal

2. ábra: Az ÁSZ által 2024-2025-ben folytatott ellenőrzések az ingatlanadóztatás vonatkozásában (ÁSZ szerkesztés)

Az ÁSZ a javaslatai megfogalmazása során **merített 20 települési önkormányzat** 2023. évi és a 2024. év első félévi ingatlanadóztatására vonatkozó **ellenőrzései tapasztalataiból** (a Függelék tartalmazza a vonatkozó jelentések felsorolását, elektronikus elérési útját). Az ÁSZ ezen ellenőrzései az önkormányzatok bevételszerző tevékenységének ellenőrzésére vonatkozó törvényi kötelezettség³ alapján kiterjedtek a bevételszerző tevékenység két aspektusára: (i) a rendeletalkotásra és (ii) az adóhatósági feladatellátásra. Az ellenőrzésekről készült jelentések megtalálhatóak az ÁSZ honlapján (www.asz.hu).

¹ 10.000 lakosnál nagyobb lélekszámú települések

² Idegenforgalmi szempontból frekvenciált települések

³ Az ÁSZ ellenőrzi a helyi önkormányzatok adóztatási és egyéb bevételszerző tevékenységét [Ász tv. 5.§ (8)]

5. Támogató javaslatok

Az önkormányzat (a képviselő-testület) számára:

- a) A törvényi szabályoknak és az önkormányzat akaratának megfelelő, koherens adórendelet abban az esetben alkotható meg optimálisan, **ha a település rendelkezik** világos, a települési közszolgáltatások működtetési igényeihez, a település fejlesztési céljaihoz igazodó **adópolitikai célrendszerrel, koncepcióval**. A célkitűzésekről érdemes tervezetet készíteni és társadalmi egyeztetést folytatni a jogalanyokkal, majd annak eredményeként az adópolitikai célokról határozatot hozni.
- b) A helyi adótörvény értelmében a helyi adószabályokat (az adómértéket, kedvezményeket) úgy kell megalkotni, hogy egyaránt figyelembe kell venni a helyi sajátosságokat, az adóalanyok többségének teherbíró képességét, az önkormányzat gazdálkodási követelményeit. **E három**, adott esetben egymásnak ellentmondó **szempontot**, azok egymáshoz viszonyított súlyát az Alaptörvény felhatalmazása alapján döntési jogkörrel és közpolitikai felelősséggel felruházott **képviselő-testületnek kell a települési célokkal összefüggésben mérlegelnie**.
- c) Az ÁSZ megítélése szerint a **helyi sajátosságok** elsősorban a település földrajzi-gazdasági-szociológiai-településszerkezeti adottságaiból fakadnak, de ide érthetőek a képviselő-testület környezeti, társadalmi, településképi, településrendezési törekvései is. Az adóalanyok többségének **teherbíró képessége** alapvetően a lakosság vagyoni-jövedelmi helyzetétől és a vállalkozások gazdasági erejétől függ. **Az önkormányzat gazdálkodási követelményei pedig** feltételezik az elégséges likvid tartalékot, ugyanakkor az ezt meghaladóan beszedett adók esetén az ÁSZ szükségesnek találja, hogy az önkormányzat a többlet felhasználására is rendelkezzen elképzelésekkel.
- d) Az önkormányzatnak évente (november 30-ig) – a jegyző adórendelet hatályosulásáról szóló előterjesztése alapján – **indokolt áttekintenie** azt is, hogy a hatályos **adórendelet megfelel-e a képviselő-testület akaratának**. Ekkor érdemes vizsgálni az adóztatással

összefüggésben **felmerült kiadásokat és az adóhatóság kapacitásait is**, s ezek ismeretében dönteni az egyes adószabályokról.

- e) A képviselő-testületnek – a jegyző előterjesztése alapján, esetlegesen külső szakértő bevonásával – időközönként célszerű áttekintenie, hogy **az adóhatóság feladatellátása megfelel-e a jogszabályoknak és az önkormányzat által megfogalmazott hatékonysági szempontoknak**.

A jegyző mint önkormányzati adóhatóság számára:

- a) Az elsőfokú adóhatóság vezetőjeként a jegyzőnek **időközönként szükséges felmérnie, hogy elégséges-e a rendelkezésre álló adóhatósági kompetencia és kapacitás a megfelelő színvonalú adóztatáshoz**. Ehhez segítségül szolgálhatnak az ÁSZ ingatlanadóztatással összefüggő jelentéseiben lévő mutatószámok. Ezek alkalmazása esetén az adóztatási kiadásokat, az egyes feladatmutatókat és az adóhatósági feladatellátás minőségi kritériumait együttesen és összességében kell értékelni. Amennyiben az adórendelet érdemben változik, célszerű a korábbi következtetéseket újra áttekinteni.
- b) Évente (november 30-ig) javasolt vizsgálni és a képviselő-testület ülésére benyújtandó **előterjesztésbe foglalni** azt, hogy **az adórendelet mennyiben igazodik** a (változó, megváltozott) törvényi szabályokhoz, az adópolitikai célokhoz és az önkormányzat jogalkotói akaratához. Ezen előterjesztésben célszerű bemutatni a képviselő-testület számára **az adóhatósági feladatellátás kiadásait**, az egyes adónemek működtetéséhez szükséges erőforrást is, illetve esetlegesen javaslatot tenni a rendeleti szabályok módosítására és/vagy az erőforrások változtatására.
- c) **Néhány évente**, hosszabb időszakra vonatkozóan a jegyzőnek érdemes áttekintést adnia **az adóhatósági feladatellátást jellemző mutatók változásáról**, hatékonyságáról. Ehhez belső ellenőr és/vagy külső szakértő segítségét is igénybe lehet venni.

- d) Az ingatlanadó-tárgyak és -adóalanyok felderítése kiemelten fontos és egyben – figyelemmel az alacsony kockázatú adótárgyeltilkolásra és az ingatlanokról vezetett közhiteles ingatlan-nyilvántartásra – specifikus szaktudást legkritikább esetben igénylő feladat. Ezért kívánatos, hogy **az adótárgyak beazonosítása, felkutatása szerepeljen az önkormányzati adóhatóság tervezett éves feladatai között**, különösen nagyobb települések esetén. Ennek keretében a városok, fővárosi kerületek, üdülőtelepülések önkormányzati adóhatóságai vizsgálják meg, hogy a településen gazdaságos-e **digitális eszközök** (műholdképek, légifelvétel, utcakép, ortofotók⁴) **használata** az ingatlan-nyilvántartásban nem, vagy nem helyes adattal szereplő adótárgyak felkutatása, adatpontosítása érdekében.
- e) Az ingatlanadó-fizetés az adóhatóság által kiadott határozaton alapul. Az adót vagy az adóalany személyét jogszerűtlenül vagy egyáltalán nem tartalmazó határozat nem keletkeztet jogszerű fizetési kötelezettséget. Az egyéb okból hiányos, nem kellően indokolt, nem a határozathoz tartozó jogszabályi hivatkozást magában foglaló, adószámítást nem tartalmazó döntések pedig nem segítik az adózó jogkövetését. Ezért a jegyzőnek **az adómegállapító határozatok tartalmára és indokolására érdemes kiemelt figyelmet fordítania**. Ehhez segítséget adhat, ha a rendeleti szabályokhoz is igazodó saját mintahatározatokat készít.
- f) Az adómegállapítással összefüggő iratok (különösen: adatbejelentés, határozat) alapján jön létre az adófizetési kötelezettség. Ezért ezen iratok kapcsán – az adómegállapítás ténye és a végrehajthatóság érdekében – a selejtezési szabályokat akként kell alkalmazni, hogy a selejtezési határidő kezdő napjaként azt a napot kell meghatározni, amely naptól a határozat már joghatás (adófizetés, végrehajtás) kiváltására nem alkalmas.
- g) Az **adóbehajtás és az adóvégrehajtás** legalább annyira eszköze az önkormányzati bevételek beszedésének, mint amennyire tekinthető **az adókat rendben fizető adózók melletti kiállásnak**. Az elmaradó vagy sokáig halogatott behajtási, végrehajtási intézkedés kamatmaradással vagy többlet-kamatkiadással is járhat az önkormányzatnál (a település később vagy egyáltalán nem jut bevételhez). Ezért **megfontolandó**, hogy az önkormányzati adóhatóság már a **30 napon túl lejárt**

esedékességű adótartozás esetén is küldjön a tartozás esedékességét követő 31. naptól számítva 15 napon belül **fizetési felszólítást** az adós számára.

- h) Amennyiben az adótartozás **legalább 60 napon túl lejártnak minősül, célszerű megfontolni a végrehajtási eljárás indítását**, legalább az „asztal” mellett végezhető intézkedésekkel (inkasszó, jövedelemletiltás, követelés-foglalás, gépjármű-foglalás, az állami adó- és vámhatóság adóbehajtás céljából való megkeresése). A jogkövetési hajlandóság fokozása érdekében, a magasabb összegű adótartozás esetén az önkormányzati adóhatóságnak célszerű megfontolnia az ingó- és ingatlanvégrehajtás kezdeményezését (legalább a végrehajtási jog bejegyzését) is.

A kormányhivatalok felügyeletéért felelős miniszter, az önkormányzatokért felelős miniszter és az adópolitikáért felelős miniszter számára:

- a) Az elsőfokú önkormányzati adóhatósági feladatokat települési érdekkörben a jegyző, a másodfokú adóhatósági feladatokat és az adórendeletek törvényességi felügyeletét a központi kormányzati érdekkörben a vármegyei (fővárosi) kormányhivatal látja el. Az adóhatósági feladatellátás kapcsán kiemelt szerepe van a megfelelő adószakmai kompetenciával rendelkező tisztviselőknek. E tekintetben különös hangsúllyal bír a megfelelő kormányhivatali tisztviselői erőforrás rendelkezésre állása, mert feladatuk az első fokon tevékenykedő adótisztviselők munkájának szakmai segítése is. Ezért fontos, hogy az **illetékes miniszterek áttekintsék a kormányhivatali személyi kapacitásokat. Emellett célszerű lehet programokat indítani elsősorban a kormányhivatali, másodsorban a kormányhivatalokon keresztül az adóhatósági tisztviselők képzésére.**

Középtávon – a tisztviselők végzettségi követelményei újragondolásába ágyazva – érdemes **az önkormányzati adótisztviselői végzettséget adó képzés kidolgozása**, az önkormányzati adótisztviselői munka ellátására vonatkozó szakmai **követelmények definiálása**.

⁴ Speciális légifelvétel, amely alkalmas tereptárgyak méretének meghatározására

Az adópolitikáért felelős miniszter számára

- a) A specifikus adóhatósági feladatok (adóellenőrzés, adóvégrehajtás) megfelelő színvonalú ellátása specializált szaktudást és gyakorlatot igényel. Ezt nem érdemes és nem is feltétlenül szükséges kialakítani valamennyi (kis)településen. Célszerű lenne, ha ezen hatósági feladatokat például a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény szerinti **társulási formában, több önkormányzat közösen hajthatná végre.** Ehhez azonban szükséges az adóhatóság által foganatosítandó végrehajtási eljárásokról szóló 2017. évi CLIII. törvény és az adóigazgatási rendtartásról szóló 2017. évi CLI. törvény módosítása. Ezért **megfontolható, hogy a jogszabályi környezet tegye lehetővé azt is, hogy csak az adóvégrehajtás és/vagy adóellenőrzés is ellátható legyen társulási formában.**

Az ÁSZ további felvetésekkel él az ingatlanadóztatás technikai egyszerűsítésére vonatkozóan a tematikus áttekintésben.

A Kincstár elnöke számára

- a) Az önkormányzati adóhatóságok csak a Kincstár szakrendszerét használhatják feladataik támogatására. A Kincstár által működtetett adónyilvántartási programrendszer (ASP. ADO szakrendszer) hatékonyabban tudná segíteni az adótárgy- és adóalanyfeltárási munkát, ha lehetővé tenné, hogy abból automatikusan kinyerhető legyen, **mely potenciális adótárgyak, adóalanyok azok, amelyek az ingatlanügyi hatóság által évente szolgáltatott adatok közt nem szerepelnek vagy nem az ingatlan-nyilvántartásnak megfelelően szerepelnek.** Jelenleg ez csak külön megvásárolható számítógépes programmal lehetséges, **így államháztartási szinten megtakarítást jelenthetne,** ha ilyen programot nem kellene a településeknek külön-külön megvásárolniuk.
- b) Az adóhatóságok adómegállapítási feladatai segítségét szolgálná, ha a Kincstár időközönként (legalább évente) **felülvizsgálná, bővítené, frissítené az általa üzemeltetett adónyilvántartó szoftver mintahatározatait.** Ez javíthatná az adóhatóság „termékének”, a fizetési kötelezettséget megalapozó határozatnak a minőségét, érthetőségét, ösztönözné az adózók jogkövetését.

TEMATIKUS ÁTTEKINTÉS

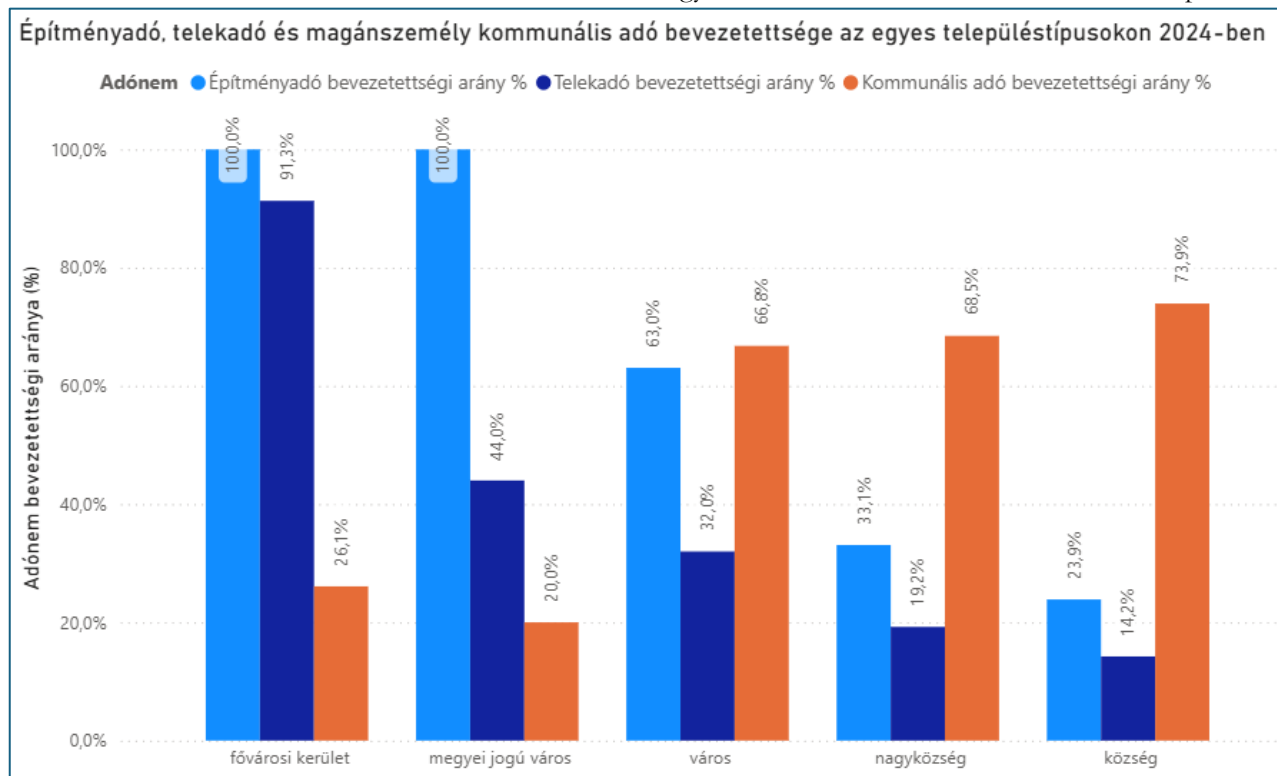
1. Az ingatlanok adóztatásának főbb összefüggései

- (1) A helyi ingatlanadó-szabályok nagyfokú szabadságot biztosítanak az önkormányzatoknak a települési sajátosságok figyelembevételére, van mód a településre és az ott ingatlannal rendelkezők teherbíró képességére szabott ingatlanadó-rendszer kialakítására.
- (2) Az ingatlanadó-bevétel után nem merül fel szolidaritási hozzájárulás fizetési kötelezettség, így az ingatlanadó – elsősorban a nagytelepülések, a fővárosi kerületek esetén – „tiszta” bevétel.
- (3) Egyes nagytelepülések, fővárosi kerületek és az üdülőtelepülések esetén érdemi többlet-ingatlanadóbevétel két módon: hatékonyabb adóztatással vagy – az alapterület szerinti adóztatásnál összetettebb, nagyobb adóztatási kiadással járó, több jogvita kockázatát hordozó – forgalmi érték szerinti adóztatással lenne elérhető.

Az Alaptörvény szerint a helyi önkormányzatokat törvényi keretek között illeti meg a helyi adók bevezetésének és az adó mértéke megállapításának a joga. A helyi adótörvény az ingatlanok adóztatását az építményadóban és a telekadóban az ingatlan alapterülete vagy forgalmi értékének fele alapján teszi lehetővé, a magánszemély kommunális adója adótárgyanként, tételes összegben fizetendő. Az ingatlanadó mértékét a törvényi felső mértéket nem meghaladó módon az önkormányzat valamely objektív szempont (pl.: az ingatlan fajtája, területe, kora, az ingatlanban folytatott

tevékenység jellege) szerint vagy a települési fejlesztési céloknak megfelelően differenciálhatja. A nem vállalkozó magánszemélyek számára pedig lényegileg korlátlan adóelőnyt (akár teljes adómentességet) nyújthat az önkormányzat.

A nemzetközi összevetésben is nagy szabadságfokú önkormányzati szabályozási környezet tehát lehetővé teszi a helyismerettel rendelkező önkormányzat számára, hogy a települési sajátosságokat, az eltérő adózói jövedelmeket figyelembe véve alakíthasson ki a településre vagy



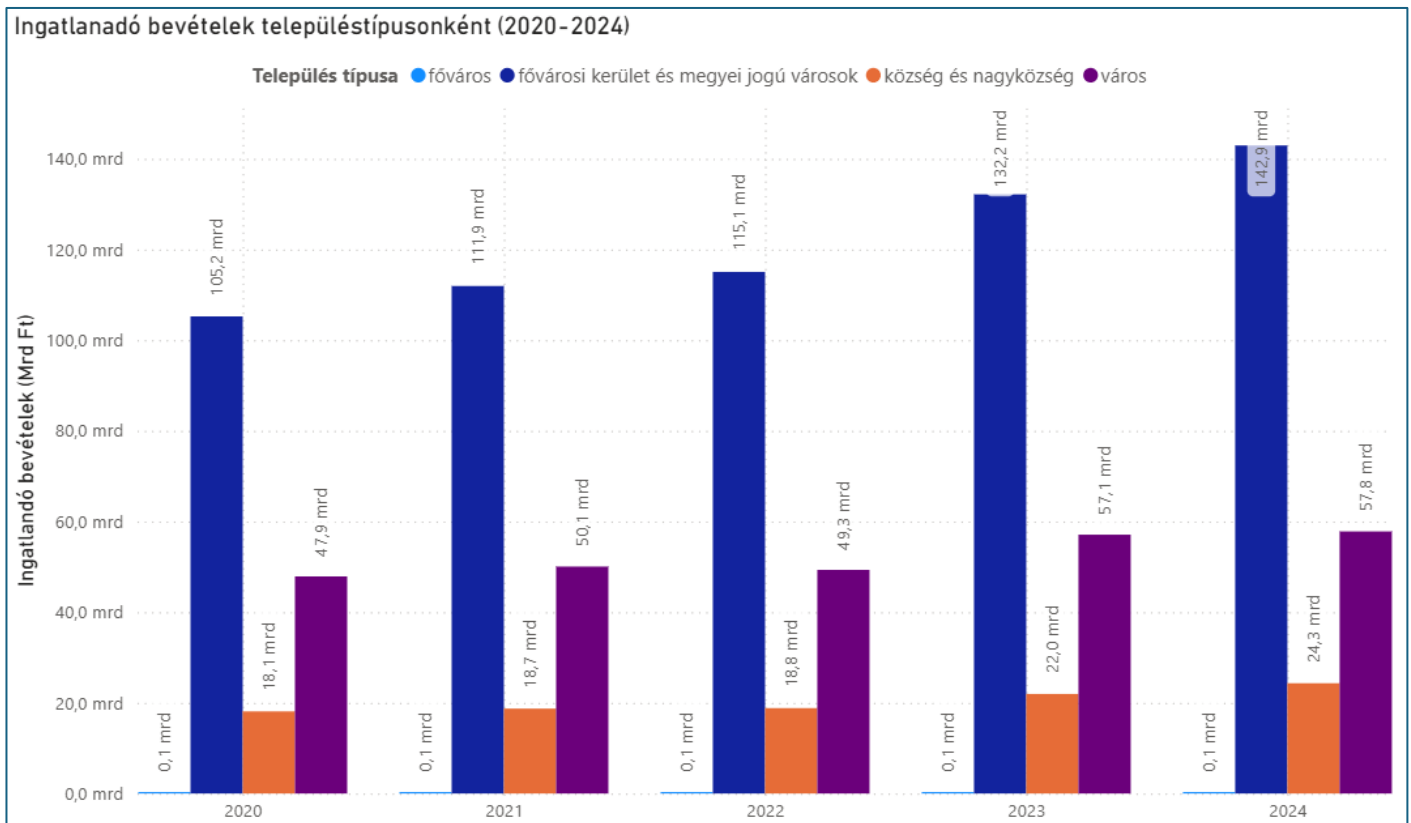
3. ábra: Az ingatlanadó bevezetettsége az egyes településtípusokon 2024-ben (ÁSZ szerkesztés)

településrésze szabott ingatlanadóztatást, vagy akár – erre figyelemmel – eltekintsen az ingatlanok adóztatásától. Az adóbevezetés 2020 óta lényegileg változatlan. A leggyakoribb helyi adó az iparűzési adó, a „legnépszerűbb” ingatlanadó a magánszemély kommunális adója. Ez utóbbi éves mértéke jellemzően 6-15.000 Ft/adótárgy összeg között mozog, s jellemzően a lakásokra, lakóházakra vonatkozik. Az építményadó és a telekadó elsősorban a városokban jellemző, s ott is a nem lakás céljára szolgáló épületeket, telkeket terheli alapterület szerint, változatos adómértékekkel.

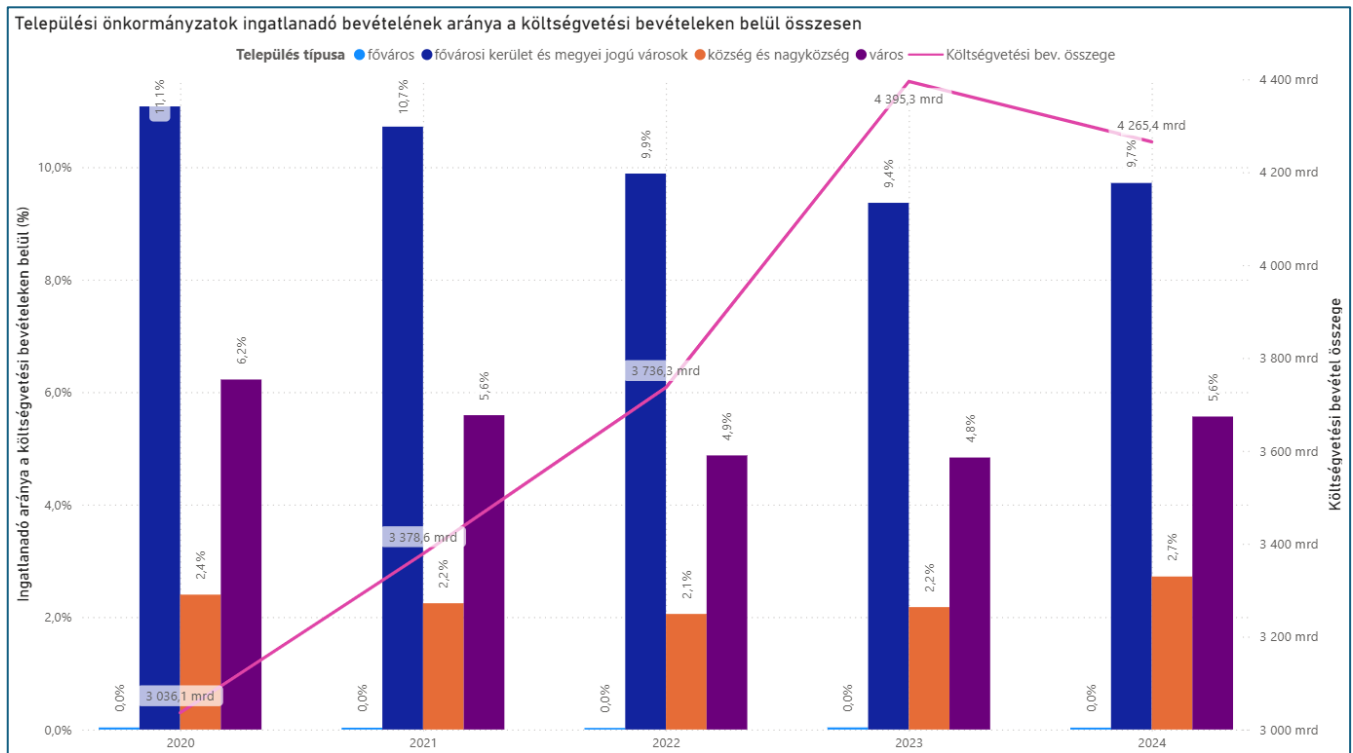
A nagyvárosok, fővárosi belső kerületek, üdülőtelepülések esetén jellemző bizonyos körzetekben, egyes ingatlanfajtáknál (nem lakáscélú épületek) a törvényi felső mértékhez közeli, alapterület szerinti adóztatás. Az adóösszeg mégis töredéke az adóztatott ingatlan forgalmi értékének, s érdemben nem is növelhető, még akkor sem, ha az adózók teherbíró képessége azt lehetővé tenné.

Például Balatonfüreden az üdülőépületek fajlagos forgalmi értéke 1-1,2 M Ft/m², a legmagasabb adómérték a törvényi felső mérték több, mint 90%-a, 2900 Ft/m². Egy 50 m²-es üdülőépület esetén az éves adó a forgalmi érték 0,2-0,3%-ának megfelelő összeg.

Az ingatlanadóból származó bevétel a 2024. évben 225,2 Mrd Ft volt, 2020. és 2024. között **évente átlagosan 13,5 Mrd Ft-tal nőtt, a növekedés éves átlagos üteme 7,9% volt** (2021-2022 években adónövelési moratórium volt érvényben). Településtípusonként vizsgálva a bevétel éves átlagos növekedési mértékét és ütemét, az **leginkább a fővárosi kerületekben, megyei jogú városokban (9%-kal, 9,5 Mrd Ft-tal) nőtt**. A városokban évente átlagosan 5,2%-kal, 2,5 Mrd Ft-tal, a községekben 8,6%-kal, 1,6 Mrd Ft-tal **nőtt** (4. ábra).



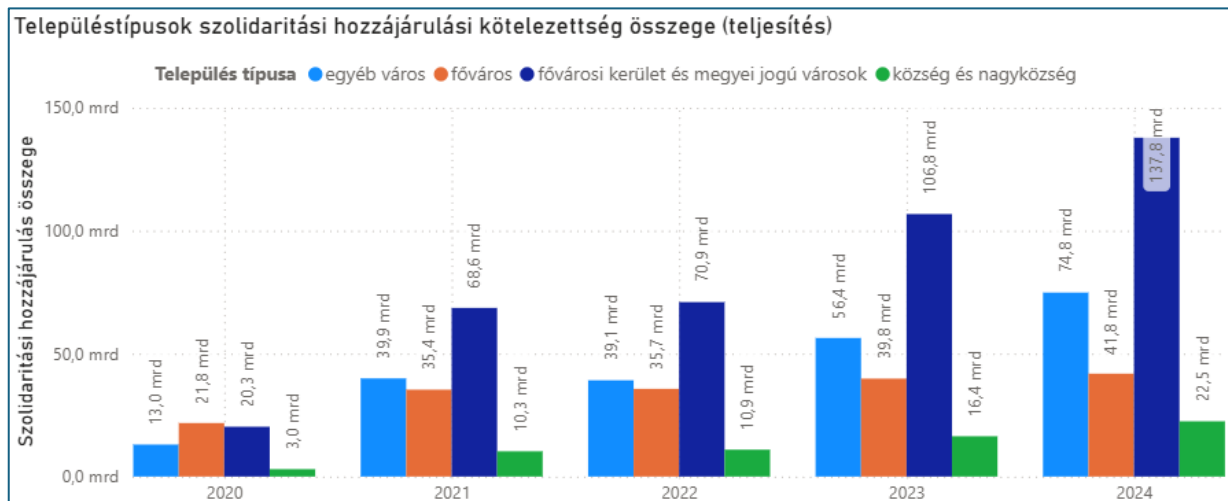
4. ábra: Ingatlanadóból származó bevételek településtípusonként (2020-2024) (ÁSZ szerkesztés)



5. ábra: A települési önkormányzatok ingatlanadó bevételének aránya a költségvetési bevételeken belül (ÁSZ szerkesztés)

Az ingatlanadók az önkormányzati szektor költségvetési bevételeiből 5,9%-ot képviseltek 2024-ben, szerepük leginkább a fővárosi kerületek és a megyei jogú városok költségvetési bevételében volt érdemi (9,7%). Az ingatlanadók helyi adóbevételeken belüli aránya 2020-ban 19,5%, 2024-ben 14,2% volt (összefüggésben az iparüzési adó 2023-ban és 2024-ben bekövetkező jelentősebb növekedésével) (5. ábra). A helyi adóbevételek meghatározó eleme a helyi iparüzési adó, azzal, hogy az adó felhasználási célja a helyi adótörvény alapján korlátos, illetve a bevételhez szolidaritási hozzájárulás-fizetés kapcsolódhat.

Ilyen korlátok az ingatlanadók esetén nincsenek, ugyanakkor az azokból eredő bevétel jóval kisebb, mint az iparüzési adóbevétel. 2023-ról 2024-re 58 Mrd Ft-tal több szolidaritási hozzájárulást kellett fizetni, főképp a fővárosi kerületek és megyei jogú városok terhére (6. ábra). E két településtípusban 2024-ben összesen 142,9 Mrd Ft ingatlanadó keletkezett. Hatékonyabb adóztatással mintegy 10-15 Mrd Ft többlet-ingatlanadó érhető el, ami a 2024. évi többlet-szolidaritási hozzájárulás összegének mintegy 17,2-25,9%-át tehetné ki.



6. ábra: A településtípusok szolidaritási hozzájárulási kötelezettség összege (teljesítés) (ÁSZ szerkesztés)

2. Az adórendelet-alkotás és az adórendelet-előkészítés jelentősége

- (4) Az önkormányzatnak érdemes megfogalmaznia a település működtetéséhez, fejlesztési céljaihoz igazodó adópolitikai célrendszert.
- (5) A jegyzőnek célszerű évente felülvizsgálnia az adórendeletet a magasabb szintű szabályoknak, az adópolitikai céloknak és a jogalkotói akaratnak való megfelelés szempontjából.
- (6) Az illetékes miniszterek számára megfontolandó, hogy nagyobb hangsúlyt helyezzenek a kormányhivatali törvényességi felügyeleti tevékenység személyi kapacitásaira és az azt végző munkatársak adózási tárgyú képzésére, adóismereteik bővítésére.

Problémafelvetés

Az ÁSZ az ellenőrzései alapján úgy véli, hogy az önkormányzatok ritkán, s akkor is csak **inkább szematikusan teszik mércévé az adórendelet-alkotás, adórendelet-előkészítés során azt a törvényi elvet,** miszerint az adórendeleti szabályoknak összességében kell tükrözniük a helyi sajátosságokat, az önkormányzat gazdálkodási követelményeit és az adóalanyok teherviselő képességét („három” követelményrendszer). Ezen szabályok mérlegelésének hiánya ahhoz vezethet, hogy:

- az önkormányzat nem él a feladatai finanszírozása szempontjából optimális adókönyvet kialakításának a lehetőségével vagy
- az adóbevétel jelentősen meghaladja az adott önkormányzat feladatellátásához és a települési célokhöz szükséges forrást, az adóztatás elveszíti eredeti rendeltetését.

Az ÁSZ által ellenőrzött önkormányzatok többsége **nem**

rendelkezett a települési (fejlesztési) célokhoz igazodó adópolitikai **célrendszerrel** sem (tipikusan – egyébként helyesen – a bevételszerzést jelölték meg), márpedig ezen kapaszkodók nélkül a törvényi kritériumok mérlegelése sem lehet teljes.

Az ÁSZ valamennyi ellenőrzött település esetén tapasztalta kisebb-nagyobb mértékben azt, hogy a helyi adórendelet egyes rendelkezései nem álltak összhangban a magasabb szintű jogszabályokkal⁵, ami bevételi kockázatot hordozott, mert erre hivatkozással a rendelet a bíróság előtt vitathatóvá vált.

Az ÁSZ többszörös adóztatást vagy az adóztatás elmaradását eredményező önkormányzati kodifikációs hibákat is feltárt (pl.: az építményadóban és a kommunális adóban egyaránt kellett adót fizetni a lakás után a

rendelet alapján, de az is előfordult, hogy nem megfelelő szövegezés miatt, a jogalkotói szándéktól eltérően egyik adónemben sem állt fenn adófizetési kötelezettség valamely adótárgy után).



7. ábra: Jogalkotási hibák és arányuk az ellenőrzött települések rendeleteiben (ÁSZ szerkesztés)

⁵ Htv.: a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény Jat.: a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény

Az adórendeleti szabályozás több esetben **nem megfelelően igazodott a jogalkotói akarathoz**. Egy ilyen jogalkotási hiba minden esetben magában rejtí annak kockázatát, hogy a helyi adórendszer idővel diszfunkcionálissá válik (nem akként működik, ahogyan azt a jogalkotó kívánja). Abban az esetben pedig, ha az adóztatási gyakorlat a jogalkotói akarathoz és nem a szabálynak volt megfelelő, bevételi kockázatot hordoz, hiszen az adózóra nézvést kedvezőtlen gyakorlat esetén jogvita alakulhat ki, bírósági döntésből következhet az adó visszafizetése vagy – ha az adóalanyra kedvezőbb a joggyakorlat – aluladóztatás kialakulásához vezet.

Következtetés

Az önkormányzatok **többsége nem fordított különös figyelmet** az egyik legfontosabb közpolitikai döntésre: a lakosság és a vállalkozók forrásai egy részének helyi jogalkotói akarattal való elvonására, a helyi adóztatásra. Ezért a helyi adózásra vonatkozó elvek, elképzelések és **az adópolitikai célrendszer rögzítése és ezeknek adórendeletbe foglalása is elmaradt**, noha arra a jövedelem- tulajdonosokkal való partnerség, a tervezhetőség, a kiszámíthatóság és így az adómorál növelése szempontjából is szükség lenne.

A rendeleti hiányosságok visszavezethetőek: (i) a törvényi változások nem megfelelő vagy elmaradó implementálására, (ii) a törvényi szabályok nem megfelelő ismeretére, (iii) egyszerű kodifikációs hibákra.

A jogalkotói szándéknak nem megfelelő, valamint a nem pontos normaszöveg hátterében az ÁSZ szerint szövegalkotási bizonytalanság állt. A többszörös adóztatás és az adóztatás elmaradását eredményező helyi jogalkotás kockázatát nagyban növeli az a körülmény, hogy a helyi adótörvény három különböző adónemet foglal magában részint azonos adótárgyakat terhelve.

Támogató javaslat

Annak érdekében, hogy a települési bevételek a helyi jogalkotói akarathoz megfelelően teljesüljenek, az adórendelet előkészítése és vitája során az önkormányzat döntéshozó szervének érdemes pontosan **megfogalmaznia** – a települési fejlesztési, működtetési célokkal összhangban álló – **adópolitikai céljait**, s e célokból kell következnie a bevételi igénynek. Ezen adópolitikai törekvések az ÁSZ

A többszörös adóztatás vagy az adóztatás elmaradása hatékonyabb kizárásának egyik eszköze lehet az adók számának és az adóadminisztrációnak a csökkentése, vagyis a törvényi szabályozás adóztatás-technikai egyszerűsítése. Lehetséges olyan kodifikációs megoldást alkalmazni, amely lényegi-tartalmi értelemben nem változtatja meg az önkormányzati adómegállapítási jogosultságot. Indokolt fenntartani az önkormányzatok azon jogát, hogy dönthessenek arról, hogy a lakások, a nem lakás céljára szolgáló épületek, telkek közül mely adótárgyat kívánják adóztatni, arról, hogy az adóalany a nem magánszemély és/vagy magánszemély legyen, illetve arról is, hogy az adóalap az alapterület, a forgalmi érték vagy maga az adótárgy legyen. Célszerű azt is fenntartani, hogy egyes adótárgyak után adótárgyanként egységes (tételes) adót is megállapíthasson a képviselő-testület, legyen lehetősége differenciált adómértéket megállapítani, valamint, hogy az adótárgyak adómentesítése magánszemély adóalany esetén továbbra is lehetséges maradjon.

megítélése szerint nem lehetnek öncélúak, s nem pusztán az amúgy helyes bevétel-elérést kell megfogalmazni, hanem igazodniuk kell a település-üzemeltetés forrásigényéhez, a település fejlesztési céljaihoz is, hiszen e nélkül az adóztatás funkcióját (forrás a közösségi kiadásokhoz) veszítene.

Az ÁSZ szerint a jegyzőnek évente – a törvényi változásokat és az adórendelet hatásait feltárva, azokra figyelemmel – érdemes lenne felülvizsgálnia a rendelet hatályosulását és ezt be kellene mutatnia a képviselő-testület számára. Az előterjesztés megvitatásával kiszűrhető, ha a rendeleti szöveg vagy az adóztatási gyakorlat eltér a jogalkotói akarattól, a képviselő-testület célkitűzéseitől.

A jegyzőnek a jogalkotói akarathoz és magasabb szintű jogszabályoknak megfelelő normaszöveget kell előkészítenie. A megfelelő kodifikációban segítséget nyújthat a vármegyei (fővárosi) kormányhivatal. Mindazonáltal az ÁSZ – a felmerült jogalkotási hibák számából következően – azt javasolja megfontolásra az adópolitikáért felelős miniszter és a kormányhivatalok felügyeletéért felelős miniszter számára, hogy vizsgálják felül a rendelkezésre álló kapacitásokat, s lehetőség szerint képzések formájában nyújtsanak szakmai támogatást a kormányhivatalok törvényességi felügyeleti tevékenységét végző tisztviselői számára.

3. Az adótárgy- és adóalany-feltárás jelentősége

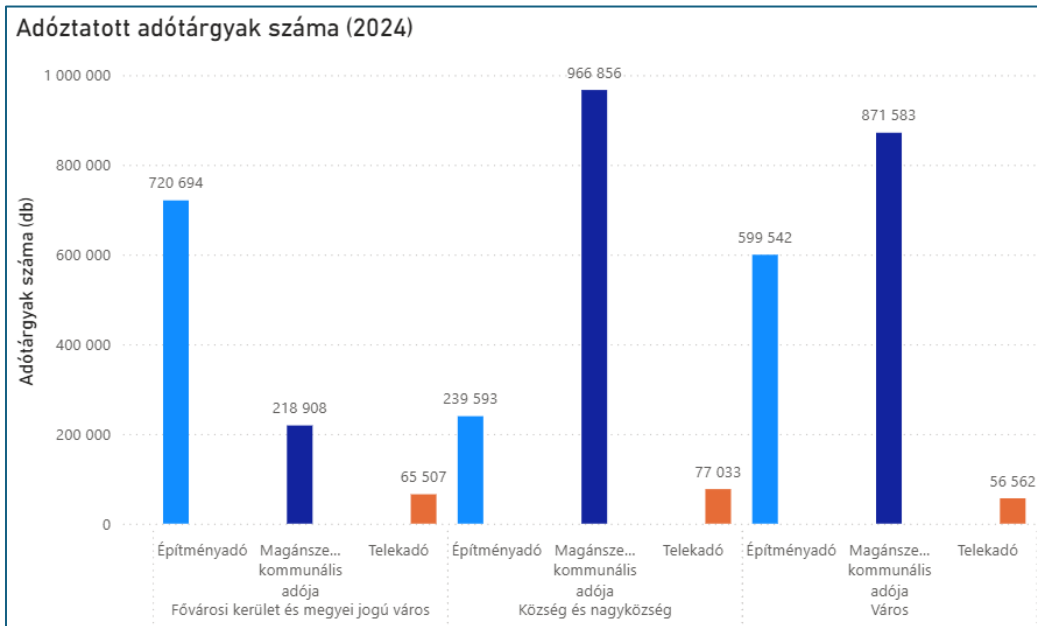
- (7) Célszerű, ha az adótárgyak, adóalanyok feltárása, azonosítása szerepel az önkormányzati adóhatóság tervezett éves feladatai között.
- (8) Javítaná a feladatellátás hatékonyságát, ha a nagyobb települések, üdülőtelepülések önkormányzati adóhatóságai digitális eszközöket is használnának az ingatlan-nyilvántartásban nem szereplő adótárgyak felkutatása, az adónyilvántartás pontosabbá tétele érdekében.
- (9) Indokolt, hogy a Kincstár által üzemeltetett ASP.ADO program támogassa az adónyilvántartásban szereplő adótárgyak és adóalanyok adatainak az ingatlan-nyilvántartásban szereplő adatokkal való automatikus összevetését.

Problémafelvetés

Az adóhatósági adótárgy- és adóalany-feltárás kisebb-nagyobb mértékben valamennyi városi, nagyvárosi település esetén tetten érhető volt az ÁSZ ellenőrzései során. Sőt, az ÁSZ **több pozitív gyakorlatot is azonosított:** (i) digitális megoldások (ortofotók, műholdképek, digitális térképek, utcaképek adatainak felhasználása), (ii) adatbázis-összevetés (az ingatlan-nyilvántartás és az adóhatósági adótárgy-

az a rendelet szerint adóköteles lett volna.

Az ingatlanadóztatás jellemzője ugyanakkor, hogy (i) az adótárgy nem „rejtető el”, az adóeltitkolás valószínűsége alacsony, az adófeltárás lehetősége magas, (ii) az adóalany (a tulajdonos vagy a vagyoni értékű jog jogosítottja) az ingatlan-nyilvántartás alapján könnyen azonosítható, (iii) az adó



8. ábra: Adóztatott adótárgyak száma (2024) (ÁSZ szerkesztés)

nyilvántartás adatai összevetésére alkalmas szoftver vásárlása, vagy saját erőforrással való fejlesztése). A kisebb települések önkormányzatai eközben a hely- és tényismeretre helyezték a hangsúlyt, ami a településméretből fakadóan szintén lehetett célravezető.

Ezzel együtt az ÁSZ ellenőrzései során több olyan esetet tárt fel, amikor az adóhatóság az ingatlant nem adóztatta, noha

tárgya és az adóalany személye akár évtizedeken át változatlan, továbbá (iv) az adómegállapítás hatósági eljárás (tényfeltárás, jogi minősítés, döntés folyamata) keretében történik. A pontos adózási tényállás – szemben az önadózással – már az adókötelezettség keletkezésekor megállapítható, ami hosszú időn át nem változik.

Ennélfogva az ingatlanadóztatás esetén az utólagos

adómegállapítás (adóellenőrzés) útján való adóztatásnak alig van szerepe, s nem mellesleg utólagosan többször nehéz is bizonyítani azt, hogy az adótárgy mióta létezik, változott-e a nagysága, funkciója.

Habár az önkormányzati adóhatóságok jogosultak évi egy alkalommal ingyenes és elektronikusan feldolgozható adatokat kérni az ingatlanügyi hatóságtól a településen található valamennyi ingatlan január 1-jén fennálló adatairól, az ÁSZ több ízben azt tapasztalta, hogy az adóhatóság vagy nem kérte meg az adatokat, vagy a megkapott adatokat nem vetette szisztematikusan össze az adónyilvántartás adataival.

Egyes adóhatóságoknál az adatbázisok manuális összehasonlítására látott az ÁSZ példát. Ez azonban több ezer adótárgy esetén rendkívül idő- és erőforrásigényes feladat, s sok hibalehetőséget hordoz.

Következtetés

A hiányos adótárgy-feltárás részben arra vezethető vissza, hogy **az ingatlan-nyilvántartási hatóság által szolgáltatott adatok formátuma nem kompatibilis az adóhatóságoknál vezetett adónyilvántartás adatainak formátumával**, így az adatok elektronikus összehasonlítása számítógépes úton csak speciális szoftverrel lehetséges.

Léteznek piaci szereplők által fejlesztett szoftverek e probléma kiküszöbölésére, ezek megvásárlása, üzemeltetése azonban csak nagy adózószám esetén térülhet meg, s felvetődik, hogy államháztartási szinten célszerű-e több száz településnek külön-külön szoftvert vásárolnia egy, az állami érdekkörben megvalósítható fejlesztés eredményeként előálló szoftver helyett.

Több esetben az elégtelen adóhatósági kapacitás is állhat a nem megfelelő adótárgy- és adóalany-feltárás mögött.

Támogató javaslat

Az adótárgy- és adóalany-feltárás hatékonyságát nagyban növelné, ha **a Kincstár által működtetett helyiadó-nyilvántartó számítógépes program akként változna**, hogy a települési ingatlanokra és tulajdonosokra vonatkozó ingatlanügyi hatósági adatszolgáltatás adatai **automatikusan összevethetővé válnának a helyiadó-nyilvántartásban szereplő adótárgy- és adóalany-adatokkal**. Így nem lenne szükség településenként külön-külön szofttvásárlásra, vagy az adatok manuális összevetésére, s ezáltal államháztartási szinten is megtakarítás érhető el.

Több önkormányzat számolt be arról is, hogy az adótisztviselők ösztönzését célzó érdekeltségi hozzájárulás bevezetésével vagy az adózással foglalkozó tisztviselők, illetve a magasabban képzett tisztviselők felvételével növekedett az adózásba bevont személyek, ingatlanok száma. Az ÁSZ úgy véli, hogy a rendelkezésre álló munkaerő ösztönzésének hatékony eszköze lehet az adótisztviselők számára előre meghatározott teljesítménycélhoz és elért eredményekhez igazodó juttatása.

Az ÁSZ ugyanakkor olyan önkormányzatnál is tapasztalt magas színvonalú adóztatást, amely nem alkotott külön az adótisztviselőkre vonatkozó ösztönző rendszert, más motivációs megoldást alkalmazott.

4. A jogszerű és meggyőző adóhatározat jelentősége

- (10) A jegyzőnek érdemes figyelemmel lennie arra, hogy az ingatlanadó-megállapító határozat (i) a törvényi és adórendeleti normatartalmon és a valós tényálláson alapuljon, (ii) indokolása tartalmazza a fizetési kötelezettség adóalanyonkénti számítását, és csak a releváns jogszabályhelyeket tartalmazza.
- (11) Megfontolandó, hogy a Kincstár időközönként (legalább évente) vizsgálja felül az általa üzemeltetett adónyilvántartó szoftver mintahatározatait.
- (12) A jegyzőnek célszerű a helyi adórendeletre igazodó saját mintahatározatokat készítenie.

Problémafelvetés

Az ÁSZ azt tapasztalta, hogy az általa ellenőrzött önkormányzatok többsége esetén **jelentős arányban nem volt szabályszerű az adóhatósági adóhatározat**. Sok esetben sem az adó összege, sem az adóalany személye nem volt jogszályszerű a vizsgált adóhatározatban. Ezek a súlyos hibák hatványozottan fordultak elő olyan esetekben, amikor egy adótárgy után egyidejűleg több adóalany adókötelezettsége állt fenn, s ezen adóalanyok megállapodtak

abban, hogy közülük a többiek nevében egy adóalany fog kapcsolatot tartani az adóhatósággal.

További, kisebb súlyú problémaként azonosította az ÁSZ, hogy a települési adóhatóságok⁶

döntő többsége nem fordított kellő figyelmet az adóhatározatok érdemi indokolására, így abból nem derült ki, hogy a kivetett adó összege mely számítás

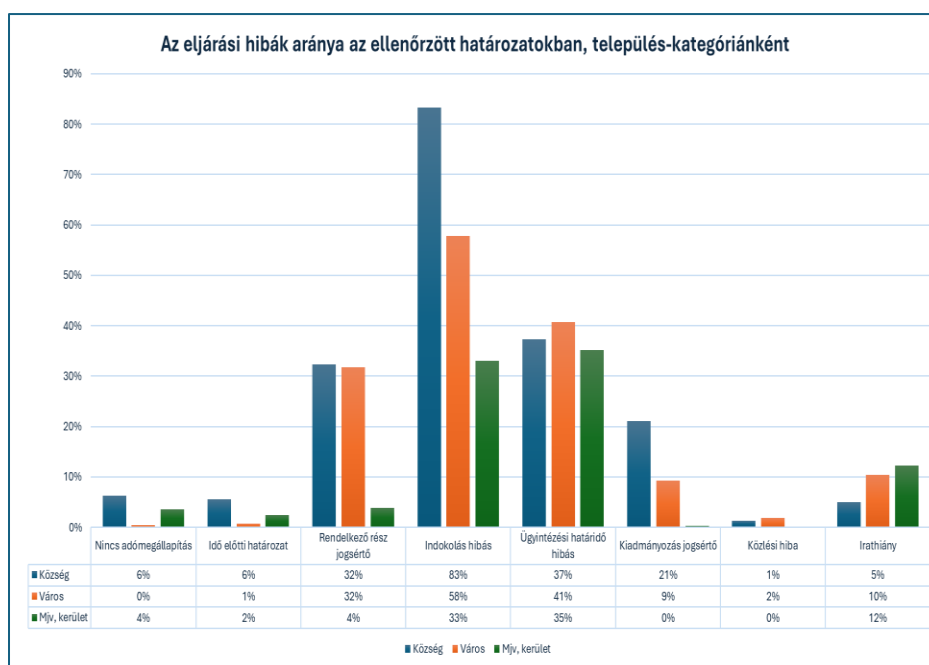
eredményeként állt elő, továbbá, hogy konkrétan mely jogszabályhely alapozta meg az egyes adóalanyok adó- illetve adófizetési kötelezettségét.

Az adómegállapításhoz kötődő hiányosság az ÁSZ tapasztalata

szerint az is, ha az adómegállapító határozatot az önkormányzati adóhatóságok az elektronikus ügyintézésre vonatkozó szabályok megsértésével közlik az adózóval, azaz annak ellenére papíralapon kézbesítik a magánszemély adózónak az adómegállapító

határozatot, hogy az adózó az elektronikus kapcsolattartási igényéről rendelkezett.

Végezetül az ÁSZ azt is tapasztalta, hogy egyes adóhatóságok idő előtt – az adótarozás végrehajthatósága elévülési határidejének utolsó napjától számított 10. év utolsó napja előtt, törvényt sértően – selejtezik az adómegállapítás alapjául szolgáló adóbevallás, adatbejelentés dokumentumait, valamint magát az



9. ábra: Az eljárási hibák aránya az ellenőrzött határozatokban (ÁSZ szerkesztés)

⁶ község, város, megyei jogú város (az ábrán: Mjv), fővárosi kerület (az ábrán: kerület) adóhatósága

adómegállapító határozatot. Ez azért okoz bevételi kockázatot, mert ezen iratok hiányában az adómegállapítás nem bizonyítható, a végrehajtás nem foganatosítható.

További hiányosság volt, hogy az adóhatóságok egyedi ügyben kiadott határozatai az adózó számára értelmezhetetlen módon olyan részeket is tartalmaztak, amelyeknek a konkrét adóügyben, az adózó esetében semmilyen relevanciája nem volt.

Ugyanakkor a szabályszerű, kellően indokolt és egyszerűen értelmezhető határozat alapvető **feltétele az önkéntes, jogkövető adózói magatartásnak, az adófizetési kötelezettség határidőben történő és hiánytalan teljesítésének.** Ez egyben a fizetésre kötelezett adózóval szembeni kötelezettség és az adózó iránti tisztelet jele is.

Következtetés

Az adómegállapítással kapcsolatos adóhatósági jogsértések elsősorban **a jogszabályok alapos ismeretének a hiányára, valamint egyes adóhatóságok esetén a kapacitáshiányra** vezethetők vissza.

Az adóhatóságok továbbá a Kincstár által kiadott mintahatározatokat nem, vagy csak ritkán szabják át az adórendeletnek megfelelően (holott erre van jogi és technikai lehetőségük), ami növelheti a hibás döntések számát.

Problémát jelenthet továbbá az is, hogy az önkormányzatok törvényességi és az adóhatóság hatósági felügyeletét ellátó vármegyei kormányhivatalok kontrolltevékenységük során nem fordítanak kellő figyelmet arra, hogy az adóhatóságokat a jogszerű adómegállapítás irányába instruálják.

Támogató javaslat

Az ÁSZ álláspontja szerint, ha az adóhatározatban a jogszabályoknak mindenben megfelelő, a fizetési kötelezettség összegét és az adó kiszámítása folyamatát

világosan, egyértelműen és érdemben tartalmazó indokolás szerepel, az két előny is jár.

Egyfelől **csökkenti** az adóhatározat bíróság előtti vitatásából fakadó **bevételi kockázatot**, másfelől **növeli az önkéntes jogkövetési hajlandóságot**, összességében mindkét tényező **magasabb bevételi biztonsághoz vezet.** Ezért a határozat kiadása előtt elkerülhetetlen az adott adótárgyra, adóalanyra vonatkozó egyedi tényállás megismerése, amely az adókiivetés kiindulópontja.

Emellett az adóhatósági tisztviselőnek ismernie kell nemcsak a vonatkozó helyi adórendeletet, hanem a hatályos törvényi szabályozást is, beleértve mind az anyagi, mind az eljárásjogi szabályokat. Az ÁSZ ezért azt javasolja, hogy az önkormányzat tegye lehetővé az adóhatósági dolgozók **szakmai képzéseken való rendszeres részvételét**, illetve a jegyző gyakoroljon érdemi kontrollt az adóhatósági feladatellátás felett.

Az adóhatósági iratok selejtezése során különös gondossággal kell eljárni, figyelemmel arra, hogy ezen iratok alapozzák meg a fizetési kötelezettséget, szolgálnak az esetleges végrehajtási eljárás megindításának feltételül. Az iratok hiánya tehát bevételi kockázatot hordoz.

Az önkormányzati adóhatóságok adómegállapítási munkáját a Kincstár által gondozott ASP.ADO program segíti, amely az adómegállapítási eljárásokat egyszerűsítendő mintahatározatokat is tartalmaz. E határozatok ugyanakkor az adóhatóságok által módosíthatóak, egyediesíthetők, sőt az adómegállapítás jogszerűsége érdekében minden esetben egyediesítendő. A jogszerű adómegállapítás érvényesülése érdekében az ÁSZ azt javasolja, hogy **a Kincstár időközönként (legalább évente) vizsgálja felül** az általa üzemeltetett adónyilvántartó szoftver mintahatározatait, **az adóhatóságok** pedig a helyi adórendeletnek megfelelő **saját**, meggyőző, egyértelmű, az építményadó és a telekadó esetén számszaki levezetést is tartalmazó indokolással ellátott **mintahatározatokat alkossanak**, s azokat szintén rendszeresen vizsgálják felül.

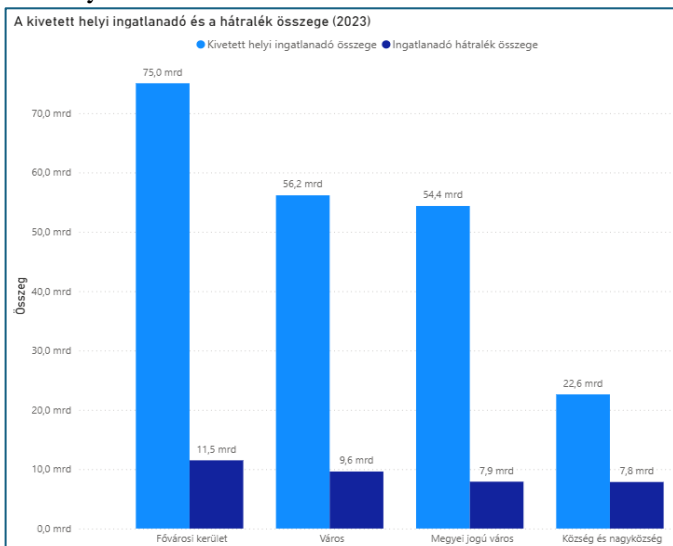
5. Az adóvégrehajtás, adóbehajtás jelentősége

- (13) Az önkormányzati adóhatóságnak már a 30 napon túl lejárt esedékességű adótartozás esetén is célszerű fizetési felszólítást küldeni az adós számára. A legalább 60 napja lejárt esedékességű adótartozás esetén érdemes fontolóra venni a végrehajtási eljárás indítását, legalább az „asztal” mellett végezhető intézkedésekkel (inkasszó, jövedelemletiltás, követelés-foglalás, gépjármű-foglalás, az állami adó- és vámhatóság megkeresése).
- (14) A jogkövetési hajlandóság fokozása érdekében, magasabb összegű adótartozás esetén az önkormányzati adóhatóságnak célszerű élnie az ingó- és ingatlanvégrehajtás kezdeményezésével (legalább az ingatlanra vonatkozó végrehajtási jog bejegyzésével) is.
- (15) Megfontolandó, hogy a jogszabályi környezet tegye lehetővé az adóvégrehajtás társulási formában történő megvalósítását.

Problémafelvetés

2023. utolsó napján 37 Mrd Ft ingatlanadó-tartozást tartottak nyilván az önkormányzati adóhatóságok (10. ábra). Ez a 2023-ban kivetett adó 17,7%-ának (11. ábra), a 2023. évi bevétel 17,5%-ának felelt meg. Az állami adóhatóságnál kimutatott, az ingatlanadókhöz hasonlóan szintén kivetéses/kiszabásos gépjárműadó és illeték együttes bevételre vetített hátralék 15,2% volt, ami érdemben – ide nem értve a községek adatát – nem tért el az önkormányzati adóhatósági adattól.

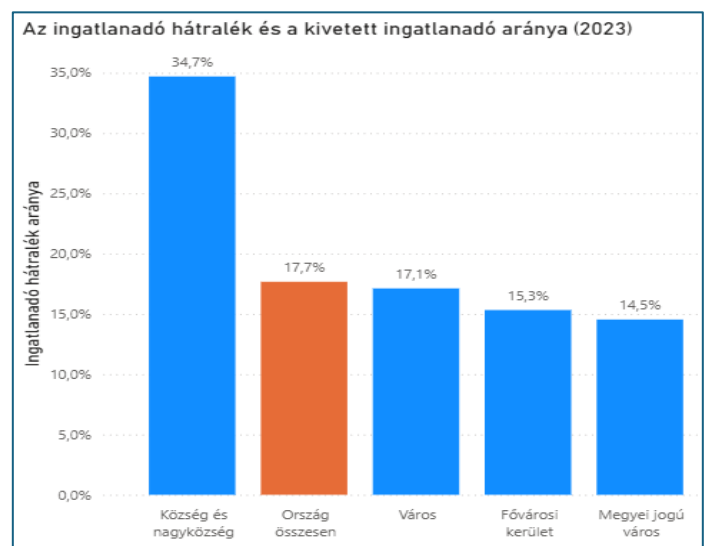
Az ÁSZ tapasztalatai szerint az adóhatóságok az adótartozások behajtása érdekében nem, vagy csak későn, illetve kevés számú érdemi intézkedést tesznek, nem használják fel a végrehajtásra vonatkozó valamennyi törvényi eszközt.



10. ábra: A kivetett helyi ingatlanadó és a hátralék összege 2023-ban (ÁSZ szerkesztés)

Emellett ugyanakkor az ÁSZ azt is tapasztalta, hogy az adóhatóságok – a kisebb, alacsony adóbevételű települések kivételével – széles körben élnek az adótartozások behajtása érdekében a végrehajtást megelőző **fizetési felszólítások küldésének lehetőségével, melyet az ÁSZ jó gyakorlatnak tart**, mert segítségével csökkenthető a végrehajtási eljárások száma, s jellemzően a költségigénye is alacsonyabb, mint a végrehajtási eljárásnak.

A végrehajtási cselekmények jelentős része azonnali beszedési megbízás (inkasszó), az egyébként rendelkezésre álló egyéb végrehajtási eszközökkel (jövedelemletiltás, állami adó- és vámhatóság megkeresése, ingó- vagy ingatlanvégrehajtás) az önkormányzati adóhatóságok akkor sem éltek, ha annak alkalmazása egyébként kézenfekvő lett volna.



11. ábra: Az ingatlanadó hátralék és a kivetett ingatlanadó aránya 2023-ban (ÁSZ szerkesztés)

A foganatosított végrehajtási cselekmények **sok esetben célszerűtlenek voltak**, mivel a tartozás esedékessége és az adótartozás behajtására irányuló eljárási (fizetési felhívás) vagy végrehajtási cselekmény (végrehajtási intézkedés: pl. inkasszó, ingó- vagy ingatlanvégrehajtás) között gyakran **több száz, s nem egy esetben 1500-nál több nap is eltelt.**

Ellenőrzése során az ÁSZ kiemelt jogsértésként tapasztalta, hogy az egyik önkormányzati adóhatóság nevében – több más adóhatósággal egyetemben – az adóvégrehajtást jogszerűtlenül egy önkormányzati végrehajtási társulás látta el.

Az ÁSZ álláspontja szerint a szabályozás hatékonysági szempontú felülvizsgálata során esetleges szempontként az is vizsgálható, hogy nem eredményezne-e eredményesebb, hatékonyabb feladatellátást, ha a kisebb települések esetében **az önkormányzat javára az adóvégrehajtási, adóellenőrzési feladatokat centralizált szervek, például járási szinten a járásszékhely település önkormányzati adóhatóságai látnák el.**

Ugyanakkor e kérdéskör összetettségét mutatja, hogy az ÁSZ célszerűnek látná, ha – főképp a kisebb települések – közösen, társulásban folytathatnák le az adóvégrehajtást, mert ezáltal hatékonyabban, professzionálisabban lehetne végrehajtani.

Következtetés

Az ÁSZ álláspontja szerint a végrehajtási eljárások csekély száma elsődlegesen a végrehajtás lefolytatásához szükséges személyi **kapacitás hiányára** vezethető vissza.

Emellett az is megfigyelhető, hogy az önkormányzati adóhatóság munkatársai nem szívesen konfrontálódnak a helyi lakosokkal.

Ugyanakkor az ÁSZ megítélése szerint a megfelelő (az adóbevétel felhasználására vonatkozó) adózói tájékoztatással a helyi adóvégrehajtások lakossági elfogadtatása, támogatása is növelhető. Az az adózó, aki minden alkalommal határidőben és maradéktalanul befizeti a helyi adóját, vélhetően pozitív intézkedésként üdvözli és el is várja azt, hogy az adóhatóság a nem fizető adózóktól is behajtsa az általuk fizetendő adót.

Az adóhatóság által foganatosítandó végrehajtási eljárásokról szóló 2017. évi CLXIII törvény – helyesen – nem szab határidőt a végrehajtás megkezdésére, figyelemmel arra, hogy az nagyban függ a tartozás összegétől, az adótartozást

felhalmozó korábbi adókötelezettség teljesítésétől. E körülményt **az adóhatóságok úgy értékelik**, hogy mivel nem szabályszerűtlen a tartozás későbbi végrehajtása, **megfelelő az az adóhatósági gyakorlat, amely kapcsán több év óta fennálló adótartozás érdekében sem tesznek lépéseket.**

Támogató javaslat

Az ÁSZ megítélése szerint az adóbehajtás és az adóvégrehajtás legalább annyira eszköze az önkormányzati bevételek beszedésének, **mint amennyire tekinthető az adójukat rendben fizető adózók melletti kiállásnak.**

Amennyiben az adózók azt tapasztalják, hogy az adóhatóság a tartozás behajtása iránt nem intézkedik, akkor az már rövid távon is bevételi kockázatot jelent, hosszabb távon pedig aláássa az adómorált, szétzilálhatja a helyi adórendszert. A magyar helyi adórendszer sajátosságaiból adódóan az önkormányzat felelőssége és kötelessége, hogy ne engedje elveszni az őt megillető saját, el nem vonható helyi adóbevételét.

Az ÁSZ szerint az adóbehajtás hatékonyságát növelné, ha az önkormányzati adóhatóság az esedékességet követően mielőbb (legkésőbb a tartozás **keletkezését követő 30. napon**) intézkedne a be nem fizetett adó behajtása iránt, **fizetési felszólítás kibocsátásával.** A fizetési felszólításban foglalt teljesítési idő (például 8-15 nap) leteltét követően **az ÁSZ megfontolásra ajánlja a végrehajtás mielőbbi (legkésőbb az esedékességet követő 60. napot megelőző) megindítását.** Az ÁSZ szerint az esedékességtől számított legfeljebb 60 nap elteltével megkezdett végrehajtás hatékonysága magasabb, mint azé a végrehajtásé, ami az esedékességet csak több hónap/több év elteltével követi.

Az ÁSZ érdemesnek gondolja áttekinteni az önkormányzati adóhatóságok számára, hogy az adó behajtása érdekében **ne csak és kizárólag inkasszó kibocsátásával éljenek, hanem más végrehajtási cselekményeket is alkalmazzanak**, továbbá – amennyiben annak sikeressége valószínű – az ingó- és ingatlan-végrehajtás eszközt is használják, függően természetesen a végrehajtandó összeg nagyságától.

Az ÁSZ az adópolitikáért felelős miniszter számára megfontolásra javasolja, hogy a hatályos adóvégrehajtási jogszabályok tegyék lehetővé az önkormányzatok számára a specifikus szakismeretet jelentő adóvégrehajtás önkormányzati társulás keretében való végzését.

6. Az adóhatóság erőforrásai, az adóztatási kiadások

- (16) A jegyzőnek az adórendelet éves felülvizsgálata keretében célszerű kiszámítania és bemutatnia a képviselő-testület számára az adóhatósági feladatellátás kiadásait, az egyes adónemek működtetéséhez szükséges erőforrást.
- (17) A jegyzőnek – akár külső szakértő segítségével – érdemes felmérnie, hogy elégséges-e a rendelkezésre álló adóhatósági kompetencia és kapacitás a megfelelő színvonalú adóztatáshoz, s szükség esetén javaslatot tehet a képviselő-testület számára az erőforrások vagy a helyi adórendszer változtatására.
- (18) A jegyzőnek az adóztatási kiadásokat, az egyes feladatmutatókat és az adóhatósági feladatellátás minőségi kritériumait együttesen és összességében indokolt értékelnie az erőforrások meghatározása során.
- (19) A képviselő-testületnek a felmerülő adóztatási kiadásokat és a szükséges erőforrásokat is célszerű figyelembe vennie az adózási szabályok módosításakor.
- (20) Mérlegelendő, hogy az illetékes miniszterek a kormányhivatali (másodfokú) adóhatósági és az önkormányzati adóhatósági tisztviselők képzésére programokat indítsanak, középtávon pedig megfontolandó az önkormányzati adótisztviselők képzésének kidolgozása, a szakmai követelmények meghatározása.

Problémafelvetés

Az önkormányzati adóhatóságok az állami adóhatósággal azonos jogi eszköztárral és felelősséggel bírnak az adóztatási tevékenységük ellátása során. Településenként azonban jelentősen eltérő maga az adóztatási feladat és az annak ellátásához szükséges erőforrás- és kompetenciaigény. Az eredményes ingatlanadóztatás alapfeltétele a hatékony és megfelelő erőforrással rendelkező adóhatóság.

Az ÁSZ azt tapasztalta, hogy az önkormányzatok nagyon sok esetben – a jogszabályi kötelezettség ellenére – **nem tartják nyilván az adóigazgatási funkció kiadásait**, ha pedig ez meg is történt, az adatok megbízhatósága kétséges volt (ezért az adóztatási kiadásokat a jól dokumentált személyi jellegű kifizetések és azok közterhei adattal azonosította az ÁSZ).

Az ÁSZ **nem talált arra vonatkozó adatot**, információt, hogy **az önkormányzatok figyelembe vették volna azt**, hogy **az adóhatósági erőforrások elégségesek-e** az adórendelet jelentette feladatok ellátására.

Az ÁSZ arra sem talált bizonyítékot, hogy az önkormányzatok mérlegelték volna azt, hogy az adóhatósági kompetencia és a kapacitás növelésével elérhető-e a

feladatellátás minőségének javítása, továbbá az önkormányzati adórendelet jelentette bevételi potenciál jobb kihasználása.

Az ÁSZ által ellenőrzött önkormányzatok széles körben alkottak rendeletet az adótisztviselők anyagi ösztönzése érdekében. Az ÁSZ ezt jó gyakorlatnak tekinti, mert transzparens eszköz és segíti az intenzívebb munkaidő-kihasználást. Több esetben azonban nem volt kellően kitérve az a szempontrendszer, amely alapján a juttatásokat számították, s így kérdéses volt, hogy a kiépített rendszer megfelelően ösztönöz-e a hatékony feladatellátásra.

Az adóztatási kiadás megmutatja, hogy 1000 Ft közteher beszédésével mekkora kiadása merült fel a beszédő szervnek. Az OECD tagállamokban ez 10-20 Ft (1-2%) közötti érték. Az állami adóhatóság esetén 2022-ben 1000 Ft adóbevételre 10,8 Ft volt a személyi jellegű juttatások és azok közterhei összege, a dologi kiadásokkal együtt pedig 13,5 Ft. Ezek a számadatok olyan adóhatóságokra vonatkoznak, amelyek önadózással adónemeket szednek be, azaz amelyek esetén a hatósági kiadások kisebbek. Szakértői összevetés alapján 50 Ft (5%) alatti érték fogadható el az ingatlanadóztatás elvi maximális, 1000 Ft bevételre jutó kiadásként.

Következtetés

Ahhoz, hogy az adórendelet által biztosított adóbevételi kapacitás minél nagyobb mértékben kihasználható legyen, **hozzáértő (szaktudással rendelkező) adószakemberekkel és optimális (az adórendeleti szabályok végrehajtásához szükséges) kapacitásokkal rendelkező adóhatóság** szükséges.

Az ÁSZ ellenőrzési jelentései tartalmazzák azokat a feladatmutatókat, amelyek segítségével fel lehet mérni és értékelni lehet a szükséges adóhatósági kapacitást, illetve össze lehet vetni az adóztatási kiadásokat (lásd: 1. táblázat). Fontos azonban az is, hogy az adóhatóság vajon szabályszerűen, célszerűen, hatékonyan végzi-e a munkáját. Ezt áttekintheti maga a jegyző, vagy külső szakértő. A mellékletben pedig néhány példa szolgál segítségül a feladatmutatók és az adóztatási tapasztalatok összefüggéseinek, a változtatás lehetséges irányainak a bemutatására.

Támogató javaslat

Az ÁSZ meglátása szerint a helyi adózási szabályok kapcsán indokolt az önkormányzatnak mérlegelnie a meglévő és a szükséges erőforrásokat. Ezért az ÁSZ azt javasolja, hogy a jegyző az adórendeletek éves felülvizsgálata keretében vizsgálja meg és mutassa be a képviselő-testület számára, hogy az egyes adónemek – magas szakmai színvonalú – működtetése **mekkora erőforrást igényel és mekkora összegű adóztatási kiadással jár.** Az önkormányzat feladata, hogy mérlegelje: az adóhatósági kompetencia és kapacitás növelése, ami szükségképpen az adóztatási kiadások növekedését eredményezi, arányban áll-e az elérhető többlet-adóbevétellel avagy a rendeleti szabályokat kell akként változtatni, hogy a meglévő erőforrásokat hatékonyabban lehessen használni (pl.: megszüntetni az adót, vagy éppenséggel – a korábbi helyett – új adónemet bevezetni, esetleg egyszerűsíteni a kedvezmények, mentességek rendszerét, vagy növelni az adószintet).

Az ÁSZ indokoltan tartja azt is, hogy a kisebb településeken adóhatósági feladatot ellátók számára a Kincstár és a vármegyei kormányhivatalok intenzívebb szakmai támogatást nyújtsanak. Érdemes megfontolni azt is, hogy a pénzügyi kormányzat középtávon dolgozza ki az önkormányzati adóhatósági tisztviselő-képzés szakmai kereteit, követelményeit.

Adóztatási kiadások és teljesítménymutatók településtípusok szerint 2023. évben

Településtípus, szervezet	Településtípusra, szervezetre jellemző érték ⁷ (2023)				
	adóztatási kiadás aránya az adóbevételhez (%)	egy adótisztviselőre jutó személyi jellegű juttatás és munkaadói teher (ezer Ft/fő/év)	egy adótisztviselőre jutó adótárgy (db/fő)	egy adótisztviselőre jutó adózó (db/fő)	egy adótisztviselőre jutó helyi adóbevétel (ezer Ft/fő)
Község	3,3%	7 307,1	1 396,0	1 257,0	218 852,8
Város	1,5%	8 350,8	1 751,1	1 461,7	544 502,3
Megyei jogú város	1,3%	8 034,0	2 068,8	1 334,1	613 578,2
Fővárosi kerület ⁸	3,1%	9 508,1	1 023,9	454,3	306 828,1
Állami adóhatóság (2022)	1,3%	9 700,0	-	-	-

1. táblázat (ÁSZ saját szerkesztés)

⁷ Település-típusonként nyolc önkormányzat adata (község és város)

⁸ A fővárosi kerületet megillető iparüzési adó nélkül, mert Budapesten a Fővárosi Önkormányzat adóhatósága látja el az iparüzési adóban az adóhatósági feladatokat.

Példák az adórendelet és az adóhatósági erőforrás összefüggéseire, a feladatmutatók értékelésére, a lehetséges változtatásokra

Kompolt

Az önkormányzati adóhatóság adóztatási kiadása a helyi adóbevétel 11,3%-a volt, több, mint háromszorosa a településtípusra jellemző (1. táblázatban látható) aránynak, az adótisztviselők személyi juttatása ugyanakkor csak 58,2%-a volt a településtípusra jellemző ugyanezen aránynak.

A magas adóztatási kiadási arány melletti alacsonyabb fajlagos személyi juttatás nem a pazarló erőforrás-felhasználásra utal. A mutató háttérében az áll, hogy mind a kommunális adó, mind az építményadó-bevétel relatíve alacsony volt, ami pedig az alacsony települési adómértékre vezethető vissza.

Az egy adótisztviselőre jutó adótárgyszám a településtípusra jellemző érték 73,7%-a volt, ami nem utalt elégtelen kapacitásra. Az ÁSZ ellenőrzés azonban számos igazgatási feladatellátási hibát tárt fel, az adóztatási hatékonyság alacsony volt. A magasabb színvonalú adóztatáshoz megfelelő szakmai kompetenciára és több erőforrásra lenne szükség, ami – minden más változatlansága esetén – viszont a magas kiadási arányt tovább növelné.

Ilyen körülmények között az önkormányzat dönthet például a kommunális adó megszüntetése mellett és/vagy az építményadó mértékének és/vagy a magánszemély kommunális adója mértékének emeléséről.

Kőbánya

Az önkormányzati adóhatóság kiadása a helyi adóbevétel 1,46%-a volt (jóval alacsonyabb, mint a fővárosi kerületi átlagadat az 1. táblázatban), a fajlagos személyi juttatás és munkaadói közteher kissé volt magasabb, mint a településtípus átlaga.

Az egy adótisztviselőre jutó adótárgyak száma a nyolc fővárosi kerületre jellemző (1. táblázat szerinti) számadat

49,6%-a, azaz jóval kisebb érték volt, a kapacitás magas volt. Az önkormányzati adóhatóság feladatellátása ellenben kifejezetten magas színvonalú volt (mindössze kisebb hiányosságok voltak).

A mutatók és a tapasztalatok rávilágítottak arra, hogy alacsony adóztatási kiadás mellett is lehetséges kiemelkedő feladatellátás. Valójában mindez annak tudható be, hogy az adórendelet igazodik a helyi sajátosságokhoz: a nagy területen elhelyezkedő üzleti célú ingatlanokat adóztatja a rendelet, a lakásokat – mivel ott fajlagosan alacsony adóösszeg lenne elérhető – nem vonja adó alá.

Ennek következménye az is, hogy egy adótisztviselőre feleannyi adótárgy jut. Az, hogy ez túlzott kapacitást jelent vagy a jobb munkavégzés garanciája, részletes vizsgálatot igényel.

Paks

Az önkormányzat adórendelete a nem lakáscélú épületeket korrigált forgalmi érték alapján adóztatja. A hatályos szabályok szerint a forgalmi értéket évente felül kell vizsgálni, s szükség esetén új határozatot kell alkotni az adóról. Ellenkező esetben a nagyon hasonló ingatlanok adóalapja közt jelentős lesz az eltérés csak annak következtében, hogy az adóhatóság mikor állapította meg az adóalapot és az adót (például azért, mert az egyik ingatlan egy éve gazdát cserélt, a másikat viszont régóta azonos a tulajdonosa, így az első esetben – értéknövekedés esetén – jóval magasabb a megállapított adóalap, mint utóbbi esetén).

Az adóhatóság öt adótisztviselője ugyanakkor e feladat ellátására nem jelent elégséges kapacitást, az adóztatás eredménye a teherviselési rendszer torzulása annak ellenére, hogy a vagyoni értékbeni különbségeket jobban visszaadó forgalmi érték szerinti adóztatás zajlik.

Függelék: Az önkormányzatok helyi adóztatási tevékenységének ellenőrzése során készült jelentések

Ajka Város Önkormányzata - <https://www.asz.hu/dokumentumok/25032.pdf>

Árpádhalom Község Önkormányzata - <https://www.asz.hu/dokumentumok/24158.pdf>

Balatonberény Község Önkormányzata - <https://www.asz.hu/dokumentumok/24159.pdf>

Balatonföldvár Város Önkormányzata - <https://www.asz.hu/dokumentumok/25021.pdf>

Balatonvilágos Község Önkormányzata - <https://www.asz.hu/dokumentumok/24127.pdf>

Budapest Főváros IX. Kerület Ferencváros Önkormányzata - <https://www.asz.hu/dokumentumok/25050.pdf>

Budapest Főváros X. kerület Kőbányai Önkormányzat - <https://www.asz.hu/dokumentumok/25049.pdf>

Budakalász Város Önkormányzata - <https://www.asz.hu/dokumentumok/25020.pdf>

Emőd Város Önkormányzata - <https://www.asz.hu/dokumentumok/24204.pdf>

Hódmezővásárhely Megyei Jogú Város Önkormányzata - <https://www.asz.hu/dokumentumok/25044.pdf>

Kaposvár Megyei Jogú Város Önkormányzata - <https://www.asz.hu/dokumentumok/25076.pdf>

Kompolt Községi Önkormányzat - <https://www.asz.hu/dokumentumok/24203.pdf>

Leányfalu Nagyközség Önkormányzata - <https://www.asz.hu/dokumentumok/24201.pdf>

Paks Város Önkormányzata - <https://www.asz.hu/dokumentumok/25004.pdf>

Ráckeve Város Önkormányzata - <https://www.asz.hu/dokumentumok/24205.pdf>

Szentistván Nagyközség Önkormányzata - <https://www.asz.hu/dokumentumok/24160.pdf>

Szigethalom Város Önkormányzata - <https://www.asz.hu/dokumentumok/24206.pdf>

Szigetmonostor Község Önkormányzata - <https://www.asz.hu/dokumentumok/24202.pdf>

Tata Város Önkormányzata - <https://www.asz.hu/dokumentumok/25031.pdf>

Tiszainoka Község Önkormányzat - <https://www.asz.hu/dokumentumok/24161.pdf>



ÁLLAMI
SZÁMVEVŐSZÉK

1052 Budapest, Apáczai Csere János u. 10. | 1364 Budapest 4., Pf. 54
www.asz.hu | szamvevoszek@asz.hu
telefon: +36 1 484 9100