

OKOS ADÓZTATÁS, OKOS ADÓREFORM – ADÓPOLITIKAI ALAPVETÉSEK

CSÚRÖS Gabriella
egyetemi adjunktus (DE ÁJK)

Napjainkban egyre nagyobb teret hódítanak az ‘okos’ eszközök, és már a kormányzati beavatkozások, közhatalmi intézkedések is ‘okosodhatnak’.¹ Elég az okos város fejlesztésekre, és az egyik legújabb trendre, az okos adózás koncepciójára gondolni.

Ellentétben az okos várossal, az okos adózás vonatkozásában nagyon gyér a szakirodalom, azok sokszor koncepcionálisan eltérnek. Az okos adóreform a hazai szakirodalomban pedig nővumnak tekinthető. Az alábbiakban ezért az okos adózás, illetve adóztatás kerül górcső alá, meghatározva annak tartalmi kereteit és lehetséges adópolitikai sajátosságait. Általánosságban kerül sor az okos adóztatás közpénzügyi ismérveinek vizsgálatára, az okos adóreform lényegének meghatározását követően pedig adópolitikai felvetéseket fogalmazunk meg európai, illetve magyar viszonylatban.

1. Mi fán terem az okos adóztatás?

Okos adóztatás. Mindkét szó fundamentális része napi szóhasználatunknak, a szókapcsolat mibenlétének adekvát meghatározása viszont kihívást jelent. Meggyőződésünk, hogy az *okos város* attribútumaiból kiindulva, annak *táptalaján*, valamint az adópolitika sajátosságaira tekintettel kell az okos adóztatás ismérveit meghatározni. Ennek egyik oka, hogy mindkettő – meghatározó részben – kormányzati intézkedéseken alapul, a közszektorhoz szorosan kötődik (ellentétben az okos infrastruktúrával, okos eszközökkel, pl. okos házak, okos órák), magukon hordozva így a közszektor megnyilvánulásának (aktusainak) jeleit is. Másrészt az okos város témaköre már a nyolcvanas években megjelent nemzetközi szinten. Az okos város fejlesztésekben rejlő, napjaink számos kihívására reagálni képes lehetőségek indokolták, hogy az okos városok egyre fokozottabban az érdeklődés középpontjába kerültek, mely

¹ A tanulmány a K 115530 ny. sz. kutatási projekt keretében, a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Hivatal támogatásával készült.

az okos város koncepciójának tudományos megalapozottságát is eredményezte. Ez a magyarázata annak is, hogy az okos város koncepciójából kiindulva határozta meg az okos kormányzás vagy akár az okos egészségügy² tartalmának kereteit is. Sajnos a digitalizáció fejlődésével az is megfigyelhető, hogy az okos város és egyéb okos kormányzati programok keretében túlzottan a digitalizáció kerül előtérbe, ezért is fontos az okos város jellegzetességeinek adekvát meghatározása.

2. Az okos város attribútumai

Kiindulópontként elfogadva az okos város, okos adóztatás közötti összefüggést, érdemes először is meghatározni, hogy mit értünk ‘okos város’ alatt, mitől lesz okos egy városi kormányzás. Az okos városok esetén érdekes szabályozási és finanszírozási helyzettel szembesülhetünk. Különböző eszközökkel (legyen az közvetlen költségvetési támogatások nyújtása, külön szervezet felállítása, működtetése) egyre nagyobb figyelmet fordít az Európai Unió is az okos városokra, teszi mindezt úgy, hogy nem hozott létre jogi kereteket, nem szabályozza az okos várost, még annak *fogalmát* sem tisztázza jogszabályban³ – amire azért is szükség lenne, mert egyrészt költségvetési támogatásokat, közpénzeket rendelnek okos városfejlesztési projektekhez, másrészt a nemzetközi szakirodalomban számos, sokszor ellentmondásos fogalommal találkozhatunk. Míg a nemzetközi, uniós szabályozást, valamint a szakirodalmat az *úr és zűr* párosával jellemezhetjük tehát, addig hazánkban a szabályozás még gyerekcipőben jár, viszont előremutató. Az 56/2017. (III. 20.) Korm. rendelet⁴ ugyanis beépítette a területfejlesztésre és a területrendezésre vonatkozó egyes kormányrendeletekbe az ‘okos város’, valamint az ‘okos város módszertan’ fogalmát és azok használatát. Ezek alapján a 314/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet 2.§ 5. a. pontja értelmében az

„okos város olyan település, amelyik az integrált településfejlesztési stratégiájánál okos város módszertan alapján készíti és végzi.”

A kormányrendelet 5. b. pontja szerint az okos város módszertan pedig

„a települések vagy települések csoportjának olyan településfejlesztési módszertana, amely a természeti és épített környezetét, digitális infrastruktúráját, valamint a települési szolgáltatások minőségét és gazdasági hatékonyságát korszerű és innovatív információtechnológiák alkalmazásával, fenntartható módon, a lakosság fokozott bevonásával fejleszti.”

² KUN László: Mit jelent az okos közszolgáltatás? Az „okos” mint jellemző összehasonlítása egyes közcélú szolgáltatások esetében. *Új Magyar Közigazgatás*, 2018/4. 49–53.

³ Noha vannak uniós dokumentumok az okos városról és már az okos falvakról is, annak fő jellegzetességei ezek alapján meghatározhatók, de egy egységesen elfogadott, jogszabályi definíció nincs.

⁴ 56/2017 (III. 20.) Korm. rendelet egyes kormányrendeleteknek az „okos város”, „okos város módszertan” fogalom meghatározásával összefüggő módosításáról.

A hazai szabályozás tehát a településfejlesztés tervezésének módszertana oldaláról közelítette meg a fogalmat.

Noha az okos város kapcsán mind a mai napig nem találkozhatunk nemzetközi szinten egységesen alkalmazott fogalommal, annak *ismérvei*, valamint alrendszerei többnyire már elfogadottak. Dameri és Rosenthal-Sabroux,⁵ valamint Budde⁶ alapján – mely álláspontokkal leginkább egyetértünk – három pillérre épül az okos város:

- a) Innováció, az új technológiák kidolgozása, illetve alkalmazása a gazdasági fejlődés, a káros környezeti hatások csökkentése és a városi szolgáltatások minőségének javítása érdekében a társadalom minél szélesebb bevonásával.
- b) A fenntartható fejlődés előmozdítása (környezet minőségének megőrzése és javítása) a legújabb technológiai eredményeket is felhasználva a városi szolgáltatások nyújtása során, illetve által (érintett terület lehet például az energiahasználat, a levegő- és vízszennyezés, a közlekedés).
- c) A köz- és magánszolgáltatások hatékony nyújtása a városi élet valamennyi szereplője (pl. vállalkozások, non profit szervezetek, tanulók, dolgozók, idősek, turisták) számára, ezáltal az életminőség javítása.

Az okos város *célja* tehát az innováció és digitalizáció, a környezetvédelem, valamint az életminőség javítása, a megvalósítás során pedig kiemelt figyelmet kap a participáció (mint eszköz, illetve módszer). A magyar szabályozás hasonló fogalmi elemeket határoz meg. A kormányrendelet alapján az okos város településfejlesztésének tárgya a természeti és épített környezet, a digitális infrastruktúra, valamint a települési szolgáltatások minősége és gazdasági hatékonysága. Ezek fejlesztését az alábbi eszközökkel, illetve módon biztosítja az okos város: információtechnológiák alkalmazásával, fenntarthatóan, a lakosság fokozott bevonásával.

Az okos város tartalmának pontosabb és teljesebb meghatározása érdekében az okos város alrendszereit is érdemes vizsgálataink középpontjába állítani, hiszen azokat a nemzetközi szakirodalom mellett immáron az Európai Parlament⁷ és például a Lechner Tudásközpont⁸ is azonosan határozza meg, így mára szakmai körökben elfogadottnak tekinthető. Az okos városnak *hat alrendszere* van: okos gazdaság, okos kormányzás, okos mobilitás, okos (élhető) környezet, okos emberek.

⁵ Renata Paola DAMERI – Camille ROSENTHAL-SABROUX: Smart City and Value Creation. In: Renata Paola DAMERI – Camille ROSENTHAL-SABROUX (eds.): *Smart City. How to Create Public and Economic Value with High Technology in Urban Space*. Switzerland, Springer International Publishing, 2014. 6.

⁶ Paul BUDE: Smart Cities of Tomorrow. In: Stamatina Th. RASSIA – Panos M. PARDALOS (eds.): *Cities for Smart Environmental and Energy Futures*. Berlin–Heidelberg, Springer Verlag, 2014. 11.

⁷ DIRECTORATE GENERAL FOR INTERNAL POLICIES. POLICY DEPARTMENT A: Economic and Scientific Policy: Mapping Smart Cities in the EU. Study. 2014 [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2014/507480/IPOL-ITRE_ET\(2014\)507480_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2014/507480/IPOL-ITRE_ET(2014)507480_EN.pdf)

⁸ A Lechner Tudásközpontot a magyar állam bízta meg a 2015. évtől az intelligens városi szolgáltatások összehangolt bevezetését és működtetését támogató szervezeti- és tudásplatform létrehozásával és működtetésével, míg a technológiai platform a Nemzeti Mobilfizetési Zrt. feladat-, hatáskörébe került az 1486/2015. (VII. 21.) Korm. határozat értelmében.

Az okos város 6 alrendszere



Forrás: saját szerkesztés

Az egyes alrendszerekhez rendelt mutatók száma és mibenléte tekintetében a szakirodalom viszont már nem egységes. Ez adott város okosságának vizsgálatát nem akadályozza, csupán az okos városok összehasonlító elemzését, rangsorolását nehezíti meg. Az egyes alrendszerek tartalmát, fő mutatóit a Lechner Tudásközpont⁹ által összesített adatok alapján mellékletben határozzuk meg, figyelembe véve a TU Wien projekt¹⁰ keretében, továbbá a Boyd Cohen¹¹ által alkalmazott indikátorokat, az ISO szabvány témaköröket, valamint az Európai Innovációs Partnerség Okos Városok és Közösségek programja által meghatározott témákat.

Az okos város (*smart city*) fogalma végül *elhatárolandó* az egyéb, napjainkban gyakran használt fogalmaktól, például: digitális város, továbbá zöld, öko- vagy fenntartható város.¹² A *zöld város* stratégiájának elsődleges célja a környezetvédelem,¹³ míg a *digitális városok* olyan települések, amelyek a digitális megoldások alkalmazására helyezik a hangsúlyt a szolgáltatások nyújtása során. Az *intelligens város* fogalmát több szakirodalom is megkülönbözteti az okos (*smart*) város fogalmától. Szendrei Zsolt¹⁴ több nemzetközi definíciót összegző megállapítása szerint az intelligens város amellet, hogy teljes mértékben a digitális technológiára és szolgáltatásokra épít, ezek megvalósítása során az emberi és társadalmi tőkére is hangsúlyt helyez kiemelve a társadalmi kreativitás és a tudás alapú közösségek szerepét. Az okos város ezeknél több, a technológiai és az intelligens szolgáltatási megoldások komplexebb eszközei, életminőséget, hatékonyságot, ökológiai és gazdasági fenntarthatóságot is célul kitűzve.¹⁵ Meg kell jegyezni viszont, hogy több helyen az intelligens várost azonosítják az

⁹ SZEMEREY Samu (szerk.): *Smart city Tudásplatform. Metodikai javaslat*. Budapest, Lechner Tudásközpont, 2015.; SÁRDI Anna (szerk.): *Településértékelés és monitoring. Módszertani javaslat*. Budapest, Lechner Tudásközpont, 2015.

¹⁰ <http://www.smart-cities.eu>

¹¹ BOYD COHEN: *The 3 Generations of Smart Cities – Inside the Development of the Technology Driven City*. 2015. <https://www.fastcompany.com/3047795/the-3-generations-of-smart-cities> (2019.01.12.)

¹² A nemzetközi szakirodalomban használt hasonló fogalmak többek között: eco-city, green city, sustainable city, digital city, wired city, intelligent city, knowledge city, talented city.

¹³ VESZPRÉMI Bernadett: *Az információs társadalom kihívásai és a közigazgatás reakciói*. Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó, 2015. 13.

¹⁴ SZENDREI Zsolt: *Smart city, a jövő városa*. 2014. http://www.urb.bme.hu/segedlet/varos1/eloadasok_2014/07B_SMART%20CITY_SZENDREI%20SZOLT_kivonat.pdf (2019.03.15.)

¹⁵ SZEMEREY i. m. 18.

okos várossal,¹⁶ sőt akad olyan szakirodalom, amely szerint az intelligens város tartalmában, innovációjában több mint az okos város.¹⁷ Az okos várost és az intelligens város fogalmát a továbbiakban azonosnak tekintjük, tekintettel arra, hogy egyes uniós jogszabályok, jogi dokumentumok fordításai, valamint egyes magyar jogszabályok is így használják őket.¹⁸

3. Adaptálás – az okos adóztatás ismérvei

Először is érdemes arra kitérni, hogy az *adóztatás* kifejezést tudatosan használjuk az adózás helyett. Ennek oka, hogy ezzel kívánjuk hangsúlyozni az adóztatásban rejlő közhatalmi tevékenységet, amire kutatásunk fókuszál. Amennyiben az adózói magatartás kerül a vizsgálatunk középpontjába, akkor pedig az okos adózás kifejezést érdemes véleményünk szerint használni. Megjegyezhető, hogy az angol elnevezés (*smart taxation*) nem tesz eszerint különbséget, és a vonatkozó szakirodalom sem, így az okos adózás az elterjedt kifejezés mindkét esetben.

Szintén fontos azt hangsúlyozni, hogy bár adóztatásról, adózásról, azaz adókról és adókötelezettségekről¹⁹ beszélünk, de ezalatt értjük a többi *közhatalmi jellegű fizetési kötelezettséget* is. Hazánk esetében ide értendők rendszertanilag a közvetlen ellenszolgáltatás nélküli adójellegű fizetési kötelezettségek (tipikusan adó, járulék, hozzájárulás, vagyonszerzési illeték), valamint a közvetlenül is ellenszolgáltatással járó díj-jellegű fizetési kötelezettségek (díjak, egyéb illetékek). A szankciójellegű közhatalmi bevételek (bírság, pótlék) is szolgálhatják az okos adóztatás céljait (például környezet-szennyezés szankcionálásával²⁰ Végül meg kell említeni, hogy szubvenció formájában szintén kapcsolódhatnak az okos adóztatáshoz a közvetlen támogatások, valamint a közvetett támogatásként kezelt adókedvezmények, mentességek, egyéb preferenciális rendelkezések.²¹

Az okos város céljából kiindulva az *okos adóztatás célja* az innováció és digitalizáció, a környezetvédelem, valamint az életminőség javítása. Az okos adóztatás központi ele-

¹⁶ Így külföldi szervezeteken kívül (pl. <http://www.urenio.org>) az 1486/2015. (VII. 21.) Korm. határozat és korábbi kormányzati portálok is (lásd: <http://allampolgar.netenahivatal.gov.hu/allampolgar-kisokos/intelligens-varosok>).

¹⁷ <http://www.intelligent-cities.net>

¹⁸ Ld. pl. az alábbi bizottsági közlemény fordítását: Europe 2020 A strategy for smart, sustainable and inclusive growth – Európa 2020 Az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés stratégiája (COM (2010) 2020 végleges).

¹⁹ Az adó fogalmáról, jellemzőiről lásd bővebben: ERDŐS Éva: Adójogi alapfogalmak, adó fogalma. In: KALAS Tibor (szerk.): *Pénzügyi jog: Adó-illeték – vám és jövedéki jog*. Miskolc, Bíbor Kiadó, 2001. 13–17.

²⁰ NAGY Zoltán: Fenntartható költségvetési elvonások rendszere a környezetvédelem területén. *Publicationes Universitatis Miskolciensis Series Juridica et Politica*, XXIX. évf., 2011. 247–258.; NAGY Zoltán: A környezetpolitika szabályozásának eszközei. *Miskolci Jogi Szemle*, 2012/2. 24–36.

²¹ NAGY Zoltán: Az adó- és támogatáspolitikai szabályozásának hatékonysága a környezetvédelem területén. *Pázmány Law Working Papers*, 2012/9. 1–9.; NAGY Zoltán: A közpénzügyi támogatási jogviszony a közjogi és magánjogi szabályozás metszetében. *Publicationes Universitatis Miskolciensis Series Juridica et Politica*, XXX. évf., 2012. 339–350.

me kell, hogy legyen ezért a környezeti vagy másképp ökoadó, ami olyan irányban befolyásolja az adózói magatartást, hogy az hozzájárul a környezetszennyezés csökkentéséhez, a természeti környezet és erőforrások megóvásához.²² A környezeti adó így irányító adónak is tekinthető, melynek alapvető ismérve, hogy alkalmas az adózói magatartás befolyásolására.²³ Viszont az okos adóztatás az ökoadóztatásnál komplexebb, hiszen mind anyagi (pl. adókedvezményekkel), mind eljárásjogi szempontból (pl. elektronikus eljárások, szolgáltatások térnyerésével) elő kell segítenie az innovációt és a digitalizációt, a szolgáltatások, különösen a közszolgáltatások minőségének és hatékonyságának növelését – figyelemmel a participációra is.

4. Az adópolitika kihívásai, megválaszolandó kérdései napjainkban

Az alábbiakban azt vizsgáljuk, hogy napjainkban az adott kormányzatoknak milyen adópolitikai kihívásokkal kell szembenéznie.²⁴ Tesszük ezt azért, hogy elősegítsük az okos adóztatás koncepciójának beágyazódását napjaink adópolitikai²⁵ cél- és eszközrendszerébe.

A 2008-as válságot követően megerősödött és napjainkban is uralkodó azon gazdaságpolitikai álláspont, miszerint a foglalkoztatás adóztatását csökkenteni kell, ugyanis hatására nőhet a foglalkoztatás, ezáltal az érintett régió *versenyképessége* is. Amennyiben pedig egy országban magasak voltak eddig a foglalkoztatás terhei, a Laffer-görbe²⁶ alapján alacsonyabb adóteher és kiterjedtebb adóalap mellett a gazdaság kifehéritése is várható. A Laffer-görbe ugyanis megmutatja, hogy egységnyi adómérték növekedésével hogyan változik az adóbevétel. A Laffer-görbe alapján az állapítható meg, hogy az adómérték emelkedésével nem arányosan növekszik az adóbevétel, hanem egyre kisebb mértékben, ugyanis csökken az adózók adófizetési hajlandósága. A marginális adókulcs mértékét túllépve pedig már nem növekszik, hanem csökken az adóbevétel az adóelkerülő magatartás miatt. A foglalkoztatás adóztatásának volumenét az adóék mérőszámával szokták jellemezni. Az adóék ugyanis megmutatja, hogy a foglalkoztatáshoz kapcsolódóan az állam mennyit von el a munkáltatótól és a munkavállalótól különböző közterhek formájában, így nemcsak a magánszemélyek jövedelemadóját,

²² NAGY Zoltán: *Környezeti adózás szabályozása a környezetpolitika rendszerében*. Miskolc, Miskolci Egyetem, 2013. 119.

²³ Megjegyezhető, hogy az irányító adók köre szélesebb, mint a környezeti adóké, így nem környezeti adó, de irányító adó a népegészségügyi termékadó, mely az egészségre ártalmas termékeket, pl. az energiaitalokat adóztatja.

²⁴ A magyar adópolitikáról ld. LENTNER Csaba: A magyar gazdasági válság és válságkezelés néhány történeti és nemzetközi aspektusa. *Pénzügyi Szemle*, 2010/ 3. 561–584.; PARDÁVI László: Közérdek a közbevételi jogban: Az adópolitika céljainak változása. A közteherviselés újragondolása. In: LAPSÁNSZKY András – SMUK Péter – SZIGETI Péter (szerk.): *Közérdek: Elméleti és szakjogi megoldások egy klasszikus problémára*. Budapest, Gondolat, 2017. 579–584.

²⁵ Adópolitika alapjairól ld. PARDÁVI László: A költségvetési politika hatásmechanizmusa. In: KÁLMÁN János (szerk.): *Állam – Válság – Pénzügyek*. Budapest, Gondolat, 2017. 202–203.

²⁶ Juraj NEMEC – Glen WRIGHT (szerk.): *Közösségi pénzügyek. Elmélet és gyakorlat a közép-európai átmenetben*. Budapest, Aula Kiadó, 2000. 201–202.

hanem az általában ahhoz hasonló volumenű költségvetési bevételt jelentő társadalombiztosítási járulékokat is ide érthetjük.

A Bizottság álláspontja szerint a foglalkoztatás terheinek csökkentésével egyidejűleg növelni lehet a fogyasztáshoz kapcsolódó, forgalmi típusú adókat, a vagyoadókat, valamint a környezeti adókat.²⁷ A Bizottság 2013. évi megállapítása szerint a válság hatására számos tagállamban csökkent az adóék, viszont ezzel párhuzamosan elsődlegesen a fogyasztáshoz kapcsolódó adókat emelték, a vagyoni típusú és a környezeti adóztatás hatékonyságának növelésében még lenne mozgástér a tagállamok számára. Kitért egyidejűleg arra, hogy azon tagállamokban, ahol már alapvetően magas volt az összadóterhelés, ott a közkiadások csökkentése irányába kell elmozdulni. Fontos cél minden esetben a fiskális konszolidáció mellett egy növekedésbarát adórendszer kialakítása.²⁸

Véleményünk szerint az *élőmunka terheinek csökkentése* valóban indokolt. Azonban nemcsak a versenyképesség növelése céljából, hiszen azt számos egyéb tényező (jobbiztonság, infrastrukturális fejlettség stb.) is befolyásolhatja, amennyiben pedig azok nem kielégítőek, akkor kiolthatják a jövedelemadó csökkentésének pozitív hatásait. A digitális technológia térhódítása miatt napjainkban már egyesek ún. negyedik ipari forradalmat vizionálnak, amellyel például a robotika fejlődésére, a dolgok internetére (*Internet of Things*), információs hálózatokra, felhő technológiákra utalnak.²⁹ A robotizálás viszont megingathatja a munkaerő-alapú gazdaságokat, ezért tőkeigényes, magasabb hozzáadott értéket képviselő termelés felé kell elmozdulni, az élő munkaerő foglalkoztatását pedig támogatni kell – alacsony adóterhekkkel, az oktatási rendszer szükséges átalakításával, valamint munkaerő-piaci ösztönzőkkel, támogatásokkal az új igényekhez való alkalmazkodás biztosítása céljából.

A foglalkoztatás adóztatásának csökkentése viszont álláspontunk szerint paradox helyzetet eredményez a társadalombiztosítási rendszerek fenntarthatóságát tekintve, ugyanis régiókban az előregedő társadalom problémájával is szembe kell néznünk. Az élőmunka terhein belül ezért véleményünk szerint a *társadalombiztosítási rendszerek működtetését biztosító, céladóként funkcionáló fizetési kötelezettségek* mértékét nem kellene csökkenteni, hiszen az adófizetőkkel éreztetni kell az egészség-, és különösen a nyugdíjbiztosítási rendszerek fenntartásának költségeit, az európai társadalom előregedése miatt növekvő forrásszükségletet. A fenti álláspontot természetesen árnyalja az, hogy adott országban a társadalombiztosítás két alrendszerének pillérei hogyan épültek ki. Például ha az állami mellett vagy helyett kötelező befizetésen alapuló magánnyugdíjrendszer (is) működik, akkor ezen kötelezően befizetendő magánnyugdíj-pénztári tagdíjak mértékét (is) szükséges legalább szinten tartani.

²⁷ COM(2011) 168 final Smarter energy taxation for the EU: proposal for revision of the Energy Taxation Directive. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee, Brussels, 13. 04. 2011. 3.

²⁸ COM(2013) 800 final Annual Growth Survey 2014. Communication from the Commission, Brussels, 13. 11. 2013. 17.

²⁹ <https://systemfarmer.hu/2016/10/negyedik-ipari-forradalom-vagy-csak-ipar-4-0/> (2019.05.15.)

Emellett kiemelten fontos hangsúlyozni, hogy a *környezeti adók* bevezetése, körének bővítése is szükséges. A társadalom számára érzékelteni kell az adópolitika területén is, hogy elementáris érdekünk és sürgető a változás, a környezetszennyezés mai szintjét jelentős mértékben csökkenteni kell a fenntartható környezet biztosítása céljából.

Az *adóelkerülés csökkentése* nem új keletű célja az adópolitikának.³⁰ Viszont modern jelenség e téren a digitális vállalatok adóelkerülő magatartása. Napjainkban a digitális technológia rohamos fejlődése ugyanis újszerű kihívások elé állítja a kormányzatokat. A digitális gazdaságok szereplői a digitális vállalatok, amelyek adóelkerülő magatartása miatt az országok jelentős közhatalmi bevételektől esnek el. Azok az országok is, akik kedvezményes adózást biztosítanak számukra (pl. adóparadicsomként), azok pedig még inkább, akik nem tudják a jelenlegi szabályozási rend miatt kikényszeríteni az adófizetésüket. A *digitális vállalatok adóelkerülő magatartásának* alapja, hogy nem kell állandó fizikai jelenlét, székhely vagy állandó telephely abban az országban, ahol a vállalat digitálisan végez tevékenységet, így a nyereség megszerzésének forrása szerinti országban a digitális vállalatok nem fizetnek adót, adó(fizetési) kötelezettségüket egy kedvező adózási feltételekkel rendelkező illetőség szerinti országban (leginkább adóparadicsomokban) teljesítik.³¹ Ezen potyautas problémára az adózás hagyományos elvei, szabályai nem tudnak megoldást kínálni, azokat a megváltozott gazdasági környezethez kell igazítani.³²

Az adóbevételek optimalizálását adóeljárású intézkedések is elősegíthetik. Különösen igaz ez *adóhatóságok közötti együttműködés* erősítésére, hiszen az európai belső piac, a nemzetközi kereskedelem liberalizálása, a digitális gazdaság és a multinacionális vállalatok mind-mind országhatárokon átnyúló adózói magatartásokat generálnak. Ezen együttműködésnek már vannak pozitív eredményei a tagállamok közötti automatikus adóügyi információcsere³³ területén, viszont a kooperáció tovább bővíthető, bővíthető.

A digitalizáció egy további aspektusból is kihívás elé állítja a kormányzati szerveket, így az adóhatóságokat is. Az *elektronikus ügyintézés* minél szélesebb körű alkalmazása ugyanis nemcsak jelentős társadalmi igényként merül fel általában, hanem a szolgáltatások nyújtásának hatékonyságát is elősegítheti. Ez a közszükséglet elsődlegesen az

³⁰ Ld. erről: ÉVA ERDŐS: The tendencies of direct tax harmonization – Tackling the digital tax avoidance. *Curentul Juridic (Juridical Current)* 2019/1. University Press Publishing House University of Medicine, Pharmacy, Sciences and Technology of Tirgu Mures. 114–120.

³¹ VARGA Erzsébet: *A legnagyobb dotcom társaságok adóztatása Nagy-Britanniában*. Budapest, NKE, 2019. (megjelenés alatt).

³² <https://ado.hu/ado/a-digitalis-adozas-nehany-aktualis-kerdes-e-az-eu-ban>

³³ VARGA Erzsébet: Az adóügyi információcsere fejlődése a nemzetközi, az európai és a magyar jogban: Új lehetőségek az adóhatóságok számára, korlátok az adózók védelme érdekében. Doktori értekezés. Budapest, PPKÉ JÁK, 2016.; VARGA Erzsébet: Az automatikus adóügyi információcsere alkalmazása Magyarországon. Jogi eszközök és a kapott információk felhasználásának lehetőségei. In: HALÁSZ Zsolt (szerk.): *Magistra et Fautrix Halustyk Anna emlékkötet*. Budapest, Pázmány Press, 2019. 403–424.; DIANA CÎRMACIU: Consideration regarding the Romanian Hungarian cooperation in the domain of fiscal administration – anti fraude departments. In: Adrian-Claudiu POPOVICIU (ed.): *Cross-Border Cooperation: models of good practice in Carpathian Region*. Bukarest, C. H. Beck Publishing House, 2014. 124–129.

adózás folyamatának, az adókötelezettségek teljesítésének további digitalizálását teszi szükségessé. Az elektronikus ügyintézés terjedésével, az adóeljárás digitalizálásával³⁴ az elektronikus adatállomány köre is jelentősen bővül, az elektronikus adatok tekintetében pedig fontos az adatvédelem, a megfelelő adattároló és adatelemző kapacitás.

5. Az adópolitikai kérdések közpénzügyi vonatkozásai

Miután felvázoltuk, hogy napjainkban a kormányzatok milyen fontosabb adópolitikai kihívásokkal néznek szembe, érdemes röviden bemutatni a fenti adópolitikai kérdéseknek és az okos adóztatás keretében ezekre adható válaszoknak egyes közpénzügyi vetületét,³⁵ jelen tanulmány keretében azt, hogy milyen piaci elégtelenségek rejlenek mögöttük, és ezeket milyen kormányzati intézkedésekkel lehet kezelni.

Közpénzügyi dimenzióban a *piaci kudarcok* kérdésére fókuszálunk tehát. Milyen piaci elégtelenségekre reagálhat az okos adóztatás? Egyrészt a környezeti adókra jellemzően az okos adó is kihat a nem megújuló természeti erőforrások felhasználására, a környezetszennyezésre azáltal, hogy a természeti erőforrásokat és a környezeti értékeket *közös készletű jószágként* védi, mely kormányzati kezelés költségeinek fedezeteként szolgálhatnak az okos adók. Az okos adóztatás kiemelten fontos területe a környezetszennyezés negatív externális hatásainak a kezelése. Fontos itt hangsúlyozni, hogy a *negatív externáliák* kormányzati kezelésének több módja is releváns. Fontos a megfelelő szabályozás (pl. határértékek meghatározása, engedélyezés, tiltás) és felügyelet, az előírt magatartási normák be nem tartása esetén a szankcionálás, mely bírságbevételeket biztosít, valamint az adóztatás (pl. környezetterhelés vagy -használat esetén), illetve támogatás nyújtása (negatív magatartások visszaszorítása, pozitív tevékenységek ösztönzése céljából egyaránt). Ezen eszközök közül kiemelten fontos tehát az adó, azon belül a céladó. A Pigeout-elv³⁶ alapján ugyanis nemcsak a környezeti károkat okozó magatartás adóztatása a fontos, hanem az is, hogy az ebből befolyó bevételeket az adóztatás tárgyául szolgáló környezeti károk csökkentésére, kompenzálásra kell fordítani. Véleményünk szerint tehát nemcsak a környezeti adók bevezetése, alkalmazási körének bővítése fontos, hanem az is, hogy ezek céladóként funkcionáljanak.

Érdemes itt röviden kitérni arra, hogy véleményünk szerint a közhatalmi bevételeken belül a céladók és a díjjellegű bevételek arányát növelni kellene, mert azok alkalmasabbak az adózói magatartás befolyásolására. Ha az adózó tudatában van annak, hogy magatartása milyen következményekkel, költségekkel jár, és látja, hogy fizetési kötelezettségével közvetlenül mihez járul hozzá, adófizetési hajlandósága nőhet, könnyebben befolyásolható magatartása.

³⁴ Erről részletesebben ld. BORDÁS Péter: Smart taxation: okos adózás a hazai adórendszerben. *Közjogi Szemle*, 2018/3. 47–52.

³⁵ Az adózás közpénzügyi összefüggéseiről ld. LENTNER Csaba: Az adórendszer és a közpénzügyek egyes elméleti, jogszabályi és gyakorlati összefüggései. Új Magyar Közigazgatás, *Közpénzügyi Különszám*, 2018.11–18.

³⁶ NEMEC–WRIGHT i. m. 73.

Napjaink egyik meghatározó jelensége a digitalizáció. A digitális írástudásra tekintetünk *meritórikus jószágként*, hiszen napjainkban és a jövőben különös jelentőséggel bír, hogy a lakosság, a vállalatok és az állami szervek értsék, ismerjék, használják a digitalizáció megoldásait, eredményeit, a közszolgáltatások nyújtásához kapcsolódó eljárások digitalizációja javuljon, az elektronikus ügyintézés minél szélesebb körben elterjedjen – az adminisztratív terhek csökkentését és a közszolgáltatások igénybevevőinek kényelmét biztosítva. Meritórikus jószágként a társadalom számára hasznos jelenség tehát a digitális írástudás, viszont nem mindenki alkalmazza még előszeretettel, ebbéli képességeit nem szívesen fejleszti, ezért szükséges meritórikus jószágként való kormányzati kezelésük (ismeretterjesztés, biztonságos alkalmazásuk elősegítése stb.). A digitális írástudásra (mint általában a meritórikus javakra) *közjószágként* is tekinthetünk, mely kapcsán nem kívánt jellemző a rivalizálás és a kizárhatóság sem, ezért ennek biztosításához, fejlesztéséhez állami beavatkozásra, finanszírozásra van szükség. Hasonlóan közjószágként tekinthetünk az okos adóztatás elemeként nevesített innovációra, kutatás-fejlesztésre is, melynek bizonytalanul megtérülő volta, egyben társadalmi hasznossága miatt szintén felmerül az állami intervenció, támogatás szükségessége.

A közjavak, vegyes javak vonatkozásában merülhet fel a *potyautas probléma*, amikor a közszolgáltatást igénybevevő állampolgárok nem járulnak hozzá annak költségeihez, nem fizetnek adót, illetve díjat. Az okos adóztatás a digitális vállalatok adóelkerülő magatartásában rejlő potyautas problémára is kell, hogy reagáljon.

Piaci kudarc az *információs aszimmetria* is, amikor az érintett piaci szereplők nem azonos, nem megfelelő szinten rendelkeznek a piaci magatartásukat meghatározó információkkal, melynek számos negatív hatása lehet, ezért kormányzati kezelésük szükségessé válik. Az információs aszimmetria több ponton is kapcsolódik a fenti kérdésekhez. Egyes digitális vállalatok, például a *sharing economy* rendszerében működők adóelkerülő magatartása és jelentős volumenű adózatlan nyeresége is részben az adóhatóságok alulinformált helyzetén alapul. Ennek kezelését szolgálhatja az adóhatóságok nemzetközi együttműködése, továbbá adóztatásuk új alapokra helyezése – mely viszont igényli a tagállamok közötti kooperáció³⁷ meglétét is (erről lásd még később). A digitalizáció nemcsak a gazdaság, hanem a társadalom számára is új helyzeteket produkált. Az okos városok működéséhez is jelentős mértékben hozzájárulnak a nyílt adatmegosztáson alapuló, azaz *open data* alapú szolgáltatásfejlesztések, melyek eredményeként alakulhatnak ki például intelligens forgalomirányítási rendszerek, energiamedzszment központok, internet alapú intelligens létesítményüzemeltetési rendszerek. Az elektronikus ügyintézés, a nyílt adatmegosztáson alapuló szolgáltatásfejlesztések viszont felhívják a figyelmet az adatvédelem, a (pénzügyi) fogyasztóvédelem és személyiségi jogok védelmének biztosítására is.

Az információáramláshoz kapcsolható a participáció kérdése is. A lakosság, az adózók minél szélesebb körű tájékoztatása, a különböző érdekképviseleti szervek

³⁷ A társadalmi csapdák közül a fogoly-dilemma jól modellezi ezt a problémakört. A digitális vállalatok adóztatása terén jelenleg az adóversenyt, mint zéró összegű játszmát alkalmazzák az országok, noha a kooperatív stratégiával – azaz nemzetközi szinten összehangolt adóztatással – nagyobb lenne az összhaszon.

döntéselőkészítésbe való bevonása az adópolitikai intézkedések, így az adóreformok elfogadását is erősítik, szemlélet-, illetve magatartásformáló hatással bírhatnak (lásd környezeti adók), valamint hozzájárulhatnak a szolgáltatások fejlesztéséhez, az adóhatóság szolgáltató jellegének erősítéséhez is.

6. Okos adóreform?!

Ebben a szerkezeti egységben a fentiekre tekintettel meghatározzuk az okos adóreform legfontosabb elemeit, továbbá vizsgáljuk azt, hogy milyen kormányzati szinten, hogyan lehet elősegíteni a megvalósulását.

Az okos adóreform lényege, hogy az okos adóztatás célját szolgáló közhatalmi fizetési kötelezettségek bevezetésével, növelésével párhuzamosan más adók alkalmazását visszaszorítjuk (pl. hatályon kívül helyezzük, csökkentjük mértéküket), ezáltal az adórendszer szerkezetét átalakítjuk, viszont az összadóterhelést nem növeljük.³⁸ Mivel minden környezeti adó egyben okos adó is, ezért a zöld adóreform megvalósítása hozzájárulhat az okos adóreformhoz is. Az okos adóreform tehát a zöld adóreformra visszavezethető, viszont az okos adózás komplexebb szemléletét veszi alapul, ugyanis egyéb adópolitikai célokat is integrál, így elősegíti az innovációt és a digitalizációt, a szolgáltatások, különösen a közszolgáltatások minőségének és hatékonyságának növelését – figyelemmel a részvételre is.

Az okos adóreform a fentiekre tekintettel nemcsak az adórendszert érinti, hanem valamennyi fizetési kötelezettség (díjak, szankciók) összehangolt reformját is jelenti az okos adóztatás céljaira tekintettel. Végül hangsúlyozandó az is, hogy mind anyagi jogi, mind eljárásjogi szempontból is jelentheti a jelenlegi rendszer átalakítását, utóbbi kapcsán gondoljunk az adózás, illetve adóztatás folyamatának digitalizálására.

Napjaink adópolitikai kihívásaira tekintettel milyen *főbb irányai* lennének az okos adóreformnak?

Az okos adóreform integrálná egyrészt a *környezeti adóreformot*, a környezeti adók arányának adórendszeren belüli növelését az összadóterhelés növelése nélkül.³⁹ A zöld adóreform ugyanis az adóterhet a jóléti szempontból kedvezőtlen adókról (pl. a munkára kivetett adókról) a jóléti szempontból kedvező adókra (pl. a környezeti szempontból káros tevékenységekre, úgy mint erőforrás-felhasználás vagy szennyezés) helyezi át. Az adóterheknek a közvetlen adózásról a környezetvédelem szempontjából ártalmas fogyasztásra történő áthelyezése pedig egyidejűleg biztosítja a közvetett adók és a környezeti adók térnyerését.⁴⁰ A környezetszennyezéshez kapcsolódó fizetési kötelezettségek esetén különösen fontosnak tartjuk a céladóztatást, tehát azt, hogy a környezeti adókból befolyó bevételeket kizárólag a környezeti károk csökkentésére, környezetvédelemre fordíthassák, ugyanis ezáltal biztosabban megvalósíthatók a környezetvé-

³⁸ Vö. <https://ec.europa.eu/jrc/en/news/potential-triple-win-smart-tax-reforms> (2019.05.31.)

³⁹ A környezeti adóreform megvalósítása során fontos figyelemmel lenni a reform szakirodalom által meghatározott feltételeire, valamint hatásainak megfelelő kezelésére. Ezekről ld. NAGY (2013) i. m. 105–110.

⁴⁰ COM(2007) 140 végleges Zöld könyv a környezetvédelmi és a kapcsolódó politikai célokra szolgáló piaci alapú eszközökről. Brüsszel, 2007.3.28.

delmi célok, egyúttal csökkenthetők a közszektor egyes kockázatai. Az egyes adók vonatkozásában a környezetvédelmi szempontból káros mentességek, kedvezmények eltörlése pedig többes hozadékkal bír az okos adóreform szempontjából, hiszen egyrészt az adóalap kiterjesztésével növeli az adóbevételeket, ezáltal lehetővé teszi a jóléti szempontból kedvező adók csökkentését, másrészt a környezetre pozitív hatással van.

Mivel az Európai Bizottság javaslatai alapján a zöld adóreform nem érinti a versenyképességet hátrányosan, alapvetően együtt kell, hogy járjon a *foglalkoztatás terheinek* csökkentésével. A társadalmi fenntarthatóság jegyében azonban álláspontunk szerint az adócsökkentés nem terjedhet ki a társadalombiztosítási fizetési kötelezettségek csökkentésére. A céladóként funkcionáló társadalombiztosítási fizetési kötelezettségek mértékének legalább szinten tartása, melynek részeként a járulékfedezeti elv alapján működő nyugdíjrendszer valamennyi öngondoskodási szintet biztosítana minden adózó számára, összhangban van az okos adóztatás céljaival, hiszen az a jelen és a jövő nemzedékének jólétét, a társadalombiztosítási szolgáltatások megfelelő minőségét, hatékonyságát biztosítja.

Az okos adóreformnak a környezeti kihívások mellett reagálnia kell a digitalizáció által generált újszerű kihívásokra is. Egyrészt a digitális vállalatok adófizetési kötelezettségeinek szabályait nemzetközi szinten, összehangoltan kell lefektetni. Mivel a digitális vállalatok adóelkerülésének csökkentése az adóbevételeket növeli, ez elősegíti más adók csökkentésének lehetőségét, ilyen szempontból is hozzájárulva az okos adóreform megvalósulásához. Másrészt okos adóztatás, okos adózás jegyében az adóeljárás folyamatába minél szélesebb körben be kell építeni a technológiai fejlődés vívmányait és át kell térni az elektronikus ügyintézésre, elősegítve az adóeljárás egyszerűsítését (adminisztratív terhek csökkentését az adózó és az adóhatóság szemszögéből egyaránt), valamint az adóeljárás hatékonyságának, eredményességének növelését. Ennek sajátos vetületét kell, hogy képezze az adóhatóságok közötti együttműködés erősítése, különösen nemzetközi szinten. A digitalizáció tehát adópolitikai célokra is kihat, valamint eszközként is szolgálhat az okos adóztatásra tekintettel.

Az okos adóreformnak támogatnia kell a *kutatás-fejlesztést, az innovációt*. Ennek adópolitikához kapcsolódó eszköze lehet az adópreferenciák (közvetett támogatások) nyújtása.

A *participációnak* milyen adópolitikai vetületei lehetnek? Egyrészt fontos az adóváltozások, adóreformok esetén azok „társadalmasítása”, értve ezalatt az érdekképviseleti szervek véleményének kikérését a döntéselőkészítés fázisában, a döntést követően pedig a társadalom széles körű tájékoztatását az adópolitikai intézkedések okáról, céljáról, tervezett hatásairól, valamint az adóbevételek felhasználásáról is. Mindez csökkentheti a napjainkban gyakori „reformdüh” jelenségét és növelheti az intézkedések megértését és elfogadottságát, a társadalmi befogadást, továbbá alkalmassá válhat szemléletformálásra is. A szemléletformálás ezáltal nemcsak a szankciók, fizetési kötelezettségek által valósulhat meg, hanem erősíthető a kommunikációval is. A participációt és az életminőség javítását célzó okos város koncepciót az adópolitikára adaptálhatjuk másrészt úgy is, mint ami az adóhatóságok szolgáltató jellegének erősítését hangsúlyozza.

Az okos adóreform esetleges negatív hatásainak csökkentése érdekében fontos az *előzetes hatásvizsgálat*, valamint erre tekintettel egy *átmeneti (!) kompenzációs rend-*

szert finanszírozásának kidolgozása is (gondoljunk különösen arra, hogy bár összköltségvetési szempontból semleges az adóreform, az egyes gazdasági ágazatokat eltérően érinti, így például az energia-intenzív ágazatok adóterhelése jelentősen megnövekedhet). Hosszú távon viszont a piaci viszonyok változására tudnia kell megfelelően reagálni az egyes gazdasági szereplőknek is.

Kérdésként merülhet fel, hogy *milyen kormányzati szinten* lehetséges az okos adóztatás kialakítása, erre tekintettel pénzügy politikai reformok véghezvitele. Álláspontunk szerint szubnacionális – hazánk esetében, a jelenlegi önkormányzati rendszerre tekintettel települési önkormányzati szinten –, emellett központi tagállami és nemzetközi szintéren is szükségesek összehangolt intézkedések a célok mind teljesebb elérése érdekében. A kormányzati szintek közötti pénzügyi kapcsolatok, a szubnacionális kormányzati szint pénzügyi autonómiája, valamint a jelenlegi és esetleges jövőbeni uniós adóharmonizáció függvényében alakítható az okos adóreform a különböző kormányzati szinteken. Viszont ahogy egyes okos adók inkább települési, szubnacionális szinten, más okos adók központi szinten alkalmazhatók hatékonyabban.

Általában elmondható, de *települési szinten* még hangsúlyosabb, hogy azok a jó adók,⁴¹ melyek kapcsán érvényesül a haszonelv, miszerint az adófizető által fizetett adó (amely számára a magánjavak fogyasztásának lehetőségét csökkenti) arányban áll az adó által finanszírozott közjavakból származó jóléti többlettel.⁴² A környezeti adók céladóként való alkalmazása települési szinten egyértelműen látható eredményeket produkál (pl. helyi közszolgáltatások és környezeti állapot minőségének javulása), mely jelentősen növelheti az adómorált, az adófizetési hajlandóságot, emellett magatartásbefolyásoló képessége is meghatározó lehet. Azonban a környezeti adók közül sem mind alkalmazható hatékonyan helyi szinten, hiszen például a közlekedési adó települési adóként való alkalmazása nincs hatással a településen átmenő forgalomra.⁴³ Viszont a természeti erőforrások használatáért, terheléséért fizetendő (erőforrás, környezetszennyezési, hulladékgyártási) közterhek (legyen az például fogyasztási típusú adó, díj, járulék stb.), egyes vagyoadók (például egy környezetvédelmi szempontokat az eddiginél jobban megvalósító gépjárműadó) alkalmasak a haszonelv települési szintű érvényesítésére. Egyes turisztikai szempontból kiemelt jelentőségű települések turizmus miatti környezetterhelése szintén alapot képezheti egy fogyasztási típusú települési környezeti adónak.

A közlekedéshez kapcsolódó közterhek, értve ezalatt például az úthasználati díjakat is, a fenti okok miatt alapvetően *tagállami központi szinten* vehetők ki hatékonyabban. Az okos adóreform kialakítása során érdemes arra is tekintettel lenni, hogy míg általában a vagyoni típusú adók – többek között az adótárgy immobilitása, láthatósága

⁴¹ A jó adóról, illetve a jó helyi adóról ld. Kecső Gábor: *A helyi önkormányzatok pénzügyi jogi jogállása*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2016. 239–244.

⁴² NEMEC–WRIGHT i. m. 169.

⁴³ A belvárosi forgalom csökkentése céljából kivetett behajtási díjak viszont megfelelnek a haszonelvnek és a gyakorlatban is találkozhatunk jól bevált gyakorlattal (például London esetében). Erről részletesebben ld. NAGY (2013) i. m. 104.

miatt – a pénzügyi föderalizmus dogmatikája⁴⁴ szerint inkább települési szinten, addig a jövedelemtípusú adók a versenyképességre gyakorolt hatásuk miatt inkább tagállami központi szinten alkalmazhatók hatékonyan, a fogyasztási adók ilyen szempontból semlegesek.

Az okos adóztatás keretében a környezetvédelmi adók adórendszeren belüli erősítése, illetve az úgynevezett zöld adóreform megvalósítása esetében a környezeti adók jelentős részét a vállalkozások viselik, amely a termelési költségek növekedésével versenyképességi hátrányokat indukál,⁴⁵ ha csupán néhány tagállam, és azok is eltérően alkalmazzák azt. A gyakorlat is sajnos ezt igazolja, hiszen problémát jelent, hogy az egyes uniós tagállamokban nagyon sokszínű, országonként különböző a környezeti adóztatás. Ezért lenne szükség arra is, hogy *nemzetközi szinten* közös fellépések valósuljanak meg, amely által csökkenteni lehetne a környezeti adók tagállamok szintjén jelentkező hátrányos hatását (pl. versenyhátrány, gazdasági tevékenységek országok közötti áthelyezése).⁴⁶

A digitális vállalatok tevékenységének megadóztatása – annak határon átnyúló jellege miatt – a környezeti adókhoz hasonlóan szintén nemzetközi szinten lehet hatékony és eredményes. A nemzetközi adózás területét érintő jelenlegi politikai prioritások rávilágítanak arra, hogy biztosítani kell az adóknak a nyereség és az érték keletkezése helyén történő megfizetését. A Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezetnek (OECD) az adóalap-erőzió és a nyereségátcsoportosítás (BEPS) elleni kezdeményezése keretében konkrét fellépésekre irányuló ajánlások kerültek megfogalmazásra (BEPS Akcióterv). A Bizottság és a Tanács támogatja az OECD BEPS következtetések koordinált végrehajtását uniós szinten, és úgy véli, hogy az uniós végrehajtás eszközeként uniós irányelveket lenne célszerű alkalmazni.⁴⁷

Az adóelkerülés elleni nemzetközi, uniós szintű fellépés céljából már sikerült intézkedéseket tenni, így jelentős előrelépést tapasztalhatunk eljárásjogi területen a tagállamok közötti automatikus adóügyi információcsere vonatkozásában. Ezt a kooperációt szükségyszerű tovább mélyíteni.

Az *Európai Unióban* az adópolitika tagállami hatáskör, a belső piac mind teljesebb megvalósítása érdekében viszont lehetőség van teljes tagállami konszenzus mellett az *adóharmonizáció* eszközét alkalmazni. Amennyiben a tagállamok közösen felismerik az okos adóreform szükségességét, akkor az adóharmonizáció keretében irányelvekkel lehetne hozzájárulni a tagállami okos adóreform megvalósításához egyes adók alapvető sajátosságainak a meghatározásával, így például közös adóalap és minimális adómértékek, beszedéssel kapcsolatos előírások szabályozásával.

⁴⁴ KECSŐ Gábor: A közpénzügyi föderalizmus mint pénzügyi tudomány. In: NAGY Marianna (szerk.): *Ünnepi konferencia az ELTE megalakulásának 375. évfordulója alkalmából. Jogi Tanulmányok*, I–III. k. Budapest, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar, 2010. 195–210.

⁴⁵ NAGY (2013) i. m. 109.

⁴⁶ NAGY Zoltán: A környezeti adó helye és szerepe az adórendszerben. In: MENYHÁRD Attila – VARGA István (szerk.): *350 éves az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara. 2. k.: A jubileumi év konferenciasorozatának tanulmányai*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2018. 1484–1485.

⁴⁷ A Tanács (EU) 2016/1164 irányelve (2016. július 12.) a belső piac működését közvetlenül érintő adókikerülési gyakorlatok elleni szabályok megállapításáról. HL L 193., 19.7.2016., 1–14. o.

Az uniós adóharmonizációban rejlő lehetőségeket és annak jelenlegi korlátait az Európai Bizottság is jól látja, amit igazol, hogy 2019 januárjában közzétett közleményében előterjesztett egy ütemtervet annak előmozdítására, hogy a közös uniós adópolitika egyes területein a döntéshozatal rendes jogalkotási eljárás keretében, a legtöbb egyéb uniós szakpolitikai területen már jelenleg is alkalmazott minősített többségi szavazással történjen. Az erre irányuló javaslatában a fent említett adópolitikai kihívásokat kivétel nélkül nevesíti a Bizottság.⁴⁸

A bizottsági javaslatok elfogadását viszont nehezíti, hogy napjainkban az Európai Unióban a tagállamok kooperációs képessége és különösen készsége korlátozott, az adóharmonizáció helyett inkább az adóverseny irányába tettek lépéseket az elmúlt pár évben.⁴⁹ Noha egyes európai uniós tagállamok elől járnak a környezeti adók alkalmazása terén, azok intézkedései sem összehangoltak.⁵⁰ Az Európai Parlament és az Európai Bizottság összetételének 2019. évi változása szintén további kockázatot rejt a tekintetben, hogy történik-e előrelépés az uniós adópolitika reformja területén.

Fontos viszont látni azt is, hogy az Európai Unióban az utóbbi időkben születtek döntéshozatali és hatásköri szempontból kreatív megoldások. Gondoljunk itt a gazdasági és monetáris unió reformja keretében a tagállamok költségvetési politikájának uniós szintű koordinációját, felügyeletét erősítő változásokra, annak ellenére, hogy a költségvetési politika alapvetően tagállami hatáskör, a monetáris politika pedig csak az euróövezeti tagállamok vonatkozásában biztosít kizárólagos hatáskört az Európai Uniónak. Persze ehhez az is hozzátartozik, hogy a GMU reformját érintően elsődlegesen a szabályozás és a koordináció eszközével operáltak, a finanszírozás területén csak szankciók bevezetéséről döntöttek és csakis az euróövezeti tagállamok tekintetében. Másik példaként említhető a jogállamiság elvének érvényesülését célzó költségvetés-politikai javaslatok az EU következő többéves költségvetésének támogatásai vonatkozásában.⁵¹ Ennek értékelését relativizálja, hogy még nem fogadták el uniós szinten, ráadásul az új uniós kormányzati rezsim viszonyulása e kérdéskörhöz még nem ismert. Viszont – *integrációs aspektusból* – egyértelműen a *kreatív megoldások* eszköztárát gazdagítaná, hiszen nem közvetlenül az adott politikai cél átfogó jogi szabályozásával kívánja lefektetni a jogalkotó a jogállamiság védelmét szolgáló mechanizmusokra vonatkozó rendelkezéseket, hanem funkcionálisan közelíti meg a kérdést, összekapcsolva azt az uniós források hatékony és eredményes felhasználásának céljával. Feltételezünk tehát, hogy érezve a közvetlen, átfogó szabályozásra vonatkozó uniós hatáskör meglétének hiányát, az EU megfordítaná a szabályozás logikáját és olyan kérdéskörhöz rendelné, amelyre kiterjed a hatásköre (uniós költségvetési kiadások prioritásainak, feltételrendszerének meghatározása). A javasolt intézkedés egyúttal a támogatások

⁴⁸ COM(2019) 8 final Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council. Towards a more efficient and democratic decision making in EU tax policy. Strasbourg, 15. 01. 2019.

⁴⁹ Gondoljunk például arra, hogy a válság hatására több ország, így hazánk is a társasági adó mértékét jelentősen csökkentette, speciális adókedvezményeket állapított meg, hogy növelje versenyképességét a régióban.

⁵⁰ NAGY (2013) i. m. 94–104.

⁵¹ Erről ld. DEÁK Dániel: Uniós költségvetés és jogállam. *Visszhang*, 2018/41. (2018. október 12.)

megvonásának kilátásba helyezésével megfelelő eszközként szolgál, negatív pénzügyi ösztönzőként kikényszeríthetővé válik. Nem újkeletű, viszont a válság óta egyre szisztematikusabb az uniós szabályozásban, hogy az uniós költségvetésből nyújtott támogatásokat az uniós költségvetési célokon túli vagy ahhoz csak közvetve kapcsolható prioritásoktól teszik függővé.

Végül az uniós fellépések lehetőségét determinálja az is, hogy az okos adóreform által érintett szakpolitikák vonatkozásában milyen hatásköre van az Európai Uniónak. E kapcsán megállapítható, hogy kivétel nélkül mind megosztott hatáskörbe tartozik, így a környezetvédelem, energiapolitika, közlekedéspolitika, K+F minden tagállam vonatkozásában biztosít uniós szintű fellépést. Ad absurdum, a fenti funkcionális irányú kreatív megoldásokhoz hasonlóan egyes ágazati politikák irányából sor kerülhet a tagállami hatáskörben lévő fiskális politika „befolyásolására” – adott esetben nemcsak a belső piac megvalósítását elősegítő adóharmonizáció keretében ...

7. Záró gondolatok

A tanulmány a Pénzügyi Jogot Oktatók Országos Konferenciájának előadásán alapult. Az előadás és a tanulmány célja egyaránt problémafelvetés volt az adójogot, adótant kutató, oktató hazai szakemberek és az eziránt érdeklődők számára abból a célból, hogy a szakmai tapasztalatok és ismeretek szintetizálásával, egy közös ötletelés elindításával tudományosan és szakmailag megalapozott olyan adóreformon gondolkodjunk, mely napjaink legegésőbb problémáira is reagál. Nem teljes körűen reflektáltunk az okos adózás, illetve adóztatás, valamint a magyar szakirodalom által még nem vizsgált okos adóreform kérdésköreire, de bízunk abban, hogy arra alkalmas volt, hogy keretet és alapot adjon további kutatásokhoz, szakmai vitákhoz, párbeszédhez.

Melléklet

Az okos város alrendszereinek tartalma, fő mutatói

Mitől lehet egy város gazdasága okos? Okossá teheti a gazdaságot többek között:

- az ott letelepedett vállalkozások innovativitása, korszerűsége (pl. K+F+I tevékenység súlya, helyi start up cégek száma, tevékenysége, helyi vállalkozások elektronikus üzleti szolgáltatásai stb.);
- a városmarketing és a turizmus fejlesztése (városi honlap színvonala, turisztikai útvonaltervezés, programok);
- a munkaerőpiac rugalmassága és korszerűsége (pl. részmunkaidős és távmunkás foglalkoztatás);
- a termelékenység és hatékonyság (pl. GDP); valamint
- a város helyi, országos és nemzetközi kapcsolatai (export, nemzetközi forgalom).

Az okos kormányzás keretében az alábbiak vehetők alapvetően figyelembe:

- a város területén szélessávú internet lefedettség, a közszolgáltatások okos rendszereinek integritása;
- a városi intézmények működésének átláthatósága (pl. honlap tartalma, adatszolgáltatás);
- a városi közszolgáltatások során az e-ügyintézésbe bevont ügýtípusok;
- a városi közszolgáltatások fejlesztésével könnyebb, hatékonyabb, eredményesebb-e az ügymenet;
- egyes közszolgáltatások (így oktatás, kultúra, művelődés, egészségügy stb.) esetében a hozzáférés, az intézmények állapota, felszereltsége – közte a digitális felszereltségük is, az ellátás minősége, digitális könnyítése;
- városi tulajdonban lévő közműszolgáltatások esetén a fentiekben túl a szolgáltató milyen adatokat biztosít, azokat hogyan használják fel [(pl. igény alapú (szelektív) hulladékgyűjtés, energiafogyasztás mérése, energia tárolása, megosztása, e-jegy, QR kódos ellenőrzés);
- egyéb.

Az okos mobilitás alrendszerbe tartozhat:

- település megközelíthetősége (lokális, országos, nemzetközi dimenzióban is);
- az áru fuvarozás és személyszállítás, ezek műszaki, IKT infrastruktúrája, fenntarthatósága, valamint integráltsága;
- környezetbarát szállítás és fuvarozás, erre tekintettel a fuvarozási módok megoszlása (közúti, vasúti, vízi, légi) az átmenő forgalom, az üzemanyag-felhasználási típusok, kerékpárutak hossza stb.;
- közösségi közlekedés ismérvei (ideértve az elővárosi közlekedést, a napi ingázók arányát és közlekedési szokásait), multimodális elérhetőség (kiépítettek-e multimodális központot, az hányféle közlekedési módot, hogyan integrál);

- műszaki infrastrukturális feltételek (pl. valós idejű információs rendszerek, applikációk, utas tájékoztatók, közösségi közlekedés keretében okos kártya rendszerek), elektromos töltőállomások elterjedtsége stb.

Az okos, élhető környezet ismérvei, mutatói lehetnek:

- okos háztartások, egyéni és középületek (pl. energetikai tanúsítvánnyal rendelkező épületek aránya, minőségi besorolások megoszlása, egyedi megújuló energiát termelő berendezéssel, okos mérőkkel felszerelt háztartások aránya);
- fenntartható erőforrás-gazdálkodás [várostervezés, -gazdálkodás fenntarthatósága, energiatudatosság (energiafogyasztások adatai), levegőminőség, üvegházhatású gázok kibocsátása, hulladéktermelés, -kezelés, vízhasználat, megújuló forrásokból származó energia aránya, energetikai korszerűsítések stb.];
- klímabarát település (pl. klímastratégia elfogadása, barnamezők hasznosítása, zöldterület-gazdálkodás, városi hőszigetek integrált kezelése).

Az okos emberek (lakosság) alrendszer főleg az alábbi területeket fedheti le:

- iskolázottság, képzettségek, nyelvtudás (iskolai végzettség, informatikai, digitális készségek, élethosszig tartó tanulás szemlélete), mely fontos telepítő tényező a tudásigényes beruházások esetében;
- befogadás, integráció (önkormányzat közösségi részvételen alapuló tevékenysége, közösségi oldalak, fórumok, egyének okos eszközökkel való felszereltsége, internet előfizetések, civil szerveződések, etnikai sokszínűség, nyitottság stb.);
- kreativitás (például a helyi start up ökoszisztémák, városi szereplők hálózatos együttműködése, közösségi összefogással megvalósuló projektek).