

PELLA SEBESTYÉN MÁRK

Szolidaritás vagy centralizáció?

A szolidaritási hozzájárulás jogi természetének és arányosságának értékelése (2018–2026)

Solidarity or Centralisation?

An Assessment of the Legal Nature and Proportionality of the Solidarity Contribution in Hungary (2018–2026)

•
SZERZŐ:

PELLA SEBESTYÉN MÁRK, PhD hallgató, Debreceni Egyetem Márton Géza Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, sebiPELLA1@gmail.com, ORCID: 0009-0003-1856-7670

JEL kód: P101

Kulcsszavak: szolidaritási hozzájárulás • önkormányzati autonómia
• fiskális centralizáció

Absztrakt: A szolidaritási hozzájárulás intézménye, amely eredetileg az önkormányzati bevételi különbségek mérséklését szolgálta, a jogszabályi változások következtében egyre inkább a központi költségvetés bevételszerző eszközévé válik. A szabályozási módosítások olyan mértékű, településenként differenciált elvonást eredményeztek, amely bizonyos önkormányzatoknál a helyi közszolgáltatások fenntartható ellátását veszélyeztetheti. A jogértelmezési gyakorlat különbözősége miatt a hozzájárulás nem adóként, hanem kötelező pénzügyi átutalásként értelmezendő, ugyanakkor az önkormányzati autonómia alkotmányos védelme nem biztosít egyértelmű és konkrét korlátokat az elvonás mértékére. A jelenlegi alkalmazási gyakorlat következtében több település nettó befizetői pozícióba kerülhet,

ami a feladat- és forrásarányosság elvének sérelméhez vezethet. A kialakult helyzet alkotmányos és társadalompolitikai problémát jelez, amelyben a központi újraelosztási célok és a helyi önrendelkezés tényleges érvényesülése között tartós feszültség keletkezik.

A tanulmány felépítése a jogszabályi alapok áttekintéséből indul ki, ezt követően részletesen elemzi a szolidaritási hozzájárulás jogi természetét és alkotmányos minősítését, összevetve a kormányzati és alkotmánybírói értelmezéseket, valamint bemutatva a Kúria jogalkalmazási gyakorlatát. Ezt követi az alkalmazható alapjogi mércék és az eljárásjogi következmények vizsgálata, majd a szolidaritási hozzájárulás arányossági és szükségességi értékelése.

AUTHOR:

MÁRK SEBESTYÉN PELLA, PhD Student, Géza Marton Doctoral School of Political Science and Law, University of Debrecen, sebipella1@gmail.com, ORCID: 0009-0003-1856-7670

JEL code: P101

Keywords: *solidarity contribution • local government autonomy • fiscal centralization*

Abstract: *The institution of the solidarity contribution, originally designed to mitigate revenue disparities among local governments, has increasingly become a revenue-generating instrument of the central budget due to legislative changes. These regulatory amendments have resulted in differentiated, municipality-specific levies of such magnitude that they may jeopardise the sustainable provision of local public services in certain local governments. Due to heterogeneous interpretative practices, the contribution is construed not as a tax but as a mandatory financial transfer; however, the constitutional protection of local autonomy does not provide clear and concrete limits on the amount of the levy. As a consequence of current practice, several municipalities may become net contributors, which may infringe the principle of proportionality between functions and resources. The resulting situation indicates a constitutional and socio-political problem in which a lasting tension emerges between central redistribution objectives and the effective realisation of local self-governance.*

The structure of the study begins with an overview of the legislative foundations, followed by an in-depth analysis of the legal nature and constitutional classification of the solidarity contribution, contrasting governmental and Constitutional Court interpretations and presenting the relevant jurisprudence of the High Court. This is followed by an examination of the applicable fundamental rights standards and the procedural implications, after which the proportionality and necessity of the solidarity contribution are evaluated.

1. BEVEZETÉS

A magyar önkormányzati autonómia a 2010-et követő időszakban folyamatos és strukturális csökkenésen ment keresztül. A központosítási lépések egyik közvetlen előzménye az volt, hogy a magyar önkormányzati rendszer 2011-re működésképtelenségi kockázattal nézett szembe az előző évtizedben felhalmozott adósság miatt; ezt a Kormány 2011–2014 között teljes körű adósságkonszolidációval rendezte, a helyhatósági adósság jelentős átvállalásával (Molnár – Hegedűs, 2018). A konszolidációt követően a jogalkotó szabályalapú eladósodási korlátokat és előzetes engedélyezést vezetett be, éppen az újraeladósodás megelőzésére.

A közigazgatási és fiskális centralizáció erősödésével párhuzamosan számottevően csökkentek a helyi önkormányzatok saját bevételi forrásai, miközben az állam jogalkotási és intézményi eszközökkel egyre szélesebb körben von el feladat- és hatásköröket a települési szinttől (Horváth, 2014; Péteri, 2014). Az adóelvonások (pl. gépjárműadó átengedett részének elvonása, különleges gazdasági övezetek létrehozása), hatáskör-átruházások, valamint a finanszírozási rendszer restriktív átalakítása együttesen az önkormányzatok pénzügyi és döntési autonómiájának fokozatos beszűküléséhez vezettek. A Covid-19-járvány idején a Kormány a védekezés költségeit központi szinten vállalta, miközben átmeneti forrásátrendezéseket is alkalmazott (pl. helyi iparűzési adó időleges megfizetése és 1%-os plafon a kkv-k számára 2021–2022-ben), amelyekhez kormányzati közlések szerint kompenzációs mechanizmusok társultak (kisebb településeknél automatikusan, nagyobbaknál esetileg) (Eurofound, 2022). Ezek a lépések rövid távon centralizációs hatásúak voltak, de válságkezelési logikából születtek. E folyamat nem csupán az önálló gazdálkodás lehetőségét gyengíti, hanem közvetlen hatást gyakorol a helyi közszolgáltatások ellátásának fenntarthatóságára és minőségére is. A centralizáció következményeként mára olyan helyzetek alakultak ki, amelyekben egyes önkormányzatok nettó befizetői pozícióba kerültek az állami költségvetéssel szemben (Tóth, 2025; ÁSZ, 2021), ami az Alaptörvényben rögzített helyi önkormányzathoz való jog tartalmát és érvényesülését érintő alapvető alkotmányossági kérdéseket vet fel (Kovács, 2016). A magyar önkormányzati rendszer fejlődése a decentralizált önkormányzatiság modelljétől a fokozott állami centralizáció irányába tolódik el, háttérbe szorítva a helyi önrendelkezés korábban meghatározó elvét.

Ebbe a struktúrába illeszthető a szolidaritási hozzájárulás, amely jogintézményt a 2017. évről vonatkozó központi költségvetési törvény vezette be, kettős célkitűzéssel. Egyrészt a települési önkormányzatoktól elvont közoktatási feladatok állami ellátásához szükséges források biztosítását, másrészt az önkormányzati rendszerben fennálló jövedelmi különbségek mérséklését szolgálta. Az önkormányzati feladat-, hatáskör- és finanszírozási rendszer 2010-et követő átalakulása következtében ugyanis az egyes települések között jelentős pénzügyi eltérések alakultak ki, amelyek kezelésére a jogalkotó a kötelező hozzájárulás intézményét alkalmazza. Ennek keretében 2018-tól azon önkormányzatok, amelyek kedvezőbb bevételi pozícióval rendelkeznek, szolidaritási hozzájárulás megfizetésére kötelesek a központi költségvetés javára (Hegedűs – Lentner, 2023). A későbbi években a hozzájárulás jogintézménye továbbra is fennmaradt, azonban a szabályozás a korábbi, adóerő-képesség-alapú kiegyenlítő modellhez képest 2025-re a központi költségvetési bevételszerzés eszközévé vált, amit a számítási mechanizmus és a településenkénti összegeket tartalmazó végrehajtási rendeletek alkalmazása egyaránt tükröz.

Jelen tanulmány célja annak vizsgálata, hogy a szolidaritási hozzájárulás mint fiskális újraelosztási jogintézmény milyen mértékben feleltethető meg a helyi önkormányzathoz való jog alkotmányos tartalmából levezethető elveknek, különösen az önkormányzati autonómia tényleges érvényesülése, a feladat-forrás megfelelés, valamint az arányosság követelménye szempontjából. A tanulmány nem a szolidaritási hozzájárulás pusztán költségvetési vagy finanszírozási hatásait elemzi, hanem annak normatív, alkotmányossági és társadalompolitikai dimenzióit helyezi a középpontba.

Hipotézisem szerint a szolidaritási hozzájárulás az eredetileg deklarált kiegyenlítő és szolidaritási célkitűzéseken túlmenően olyan mértékű és jellegű forráselvonási mechanizmussá alakult, amely egyes önkormányzatok esetében túlmutat az alkotmányosan igazolható újraelosztás keretein, és a helyi önkormányzati autonómia kiüresedésének kockázatát hordozza. A hozzájárulás jelenlegi szabályozása és gyakorlata nem csupán alkotmányossági kérdéseket vet fel, hanem társadalompolitikai szempontból is ellentmondásos, amennyiben a helyi közösségek önrendelkezési és közszolgáltatás-szervezési képességét gyengíti.

A tanulmány jogdogmatikai elemzésen alapul, amely kiegészül a szolidaritási hozzájárulás szabályozásának és gyakorlati működésének normatív értékelésével. A tanulmány az Alaptörvény helyi önkormányzathoz való jogra vonatkozó rendelkezéseiből és az Alkotmánybíróság releváns gyakorlatából vezeti le azokat az értékelési szempontokat, amelyek mentén a szolidaritási hozzájárulás alkotmányossága és társadalompolitikai igazolhatósága vizsgálható.

2. JOGSZABÁLYI ALAPOK

A települési önkormányzatok által fizetendő szolidaritási hozzájárulás jogintézménye a magyar költségvetési jogban a 2018. költségvetési évtől alkalmazott szabályozással jelent meg. A hozzájárulás jogi alapját a 2017. évi központi költségvetési törvény teremtette meg (2016. évi XC. törvény Magyarország 2017. évi központi költségvetéséről 39. § (4) bekezdés, XLII. fejezet 5. cím), amely a jelentős adóerő-képességgel rendelkező önkormányzatok számára többletbefizetési kötelezettséget írt elő a központi költségvetés javára. A szabályozás célja a helyi önkormányzatok közötti fiskális egyenlőtlenségek mérséklése és a központi újraelosztás erősítése volt. A szolidaritási hozzájárulás nem minősült klasszikus adónak, hanem költségvetési elszámolási mechanizmusként épült be az önkormányzati finanszírozás rendszerébe. A hozzájárulás mértékének és alanyainak meghatározása a helyi iparűzési adóalaphoz kapcsolódó adóerő-képességhez kötődött; az önkormányzat egy főre jutó adóerő-képessége és az országos átlag különbsége képezte az elvonás alapját, amely a nettó finanszírozás keretében került elszámolásra.

A 2019–2023. évi központi költségvetési törvények a szolidaritási hozzájárulást folyamatosan fenntartották, annak számítási alapjait és mértékét évről évre módosítva. E jogszabályok megerősítették a nettó finanszírozás elvét, amelynek keretében a hozzájárulás beszámlításra kerül az állami támogatások összegébe (Ráth – Varga, 2025). A szabályozás jelentős kiterjesztésére a 2025–2026. évi költségvetési ciklusban került sor.

A 2025. évi központi költségvetésről szóló 2024. évi XC. törvény, valamint annak megalapozásáról rendelkező 2024. évi LXXIV. törvény 247–249. §-ai részletesen meghatározták a hozzájárulás számítási mechanizmusát. E felhatalmazás alapján született meg a 1/2025. (II. 11.) NGM

rendelet, amely településenként határozta meg a 2025. évben fizetendő szolidaritási hozzájárulás összegét. A rendelet normatív jellegű egyedi döntéseket nem tartalmaz, hanem a törvényi szabályozás végrehajtását szolgáló technikai jogszabályként funkcionál. A 2026. évre vonatkozóan a jogalkotó a költségvetési törvény mellett, hasonló szerkezetű rendeleti szabályozást alkalmaz. Újdonság ezen utóbbi esetben, hogy a 2025. évi LXIX. törvény Magyarország 2026. évi központi költségvetéséről 3. mellékletében már jogcímként nevesíti a szolidaritási hozzájárulást (ugyanúgy, mint a helyi önkormányzatok kiegészítő támogatásai között szereplő jogcímeket), így az, a központi alrendszer bevételi oldalának elemévé vált. Változás továbbá 2025-höz képest, hogy a 2026-os költségvetési évben veszélyhelyzeti rendeleti eltérések is szerepelnek, így a 437/2025. (XII. 23.) Korm. rendelet (1) bekezdése szerint a kis mértékű (50 millió Ft alatti) hozzájárulási kötelezettség esetén a fizetési kötelezettség nem teljesítendő az eredeti törvényi számítás szerint, tehát mentesség adható.

1. táblázat: Összehasonlítás: 2018., 2025. és 2026. évi szolidaritási hozzájárulás
Table 1: Comparison: the Solidarity Contribution in 2018, 2025 and 2026

Szempont	2018	2025	2026
Jogintézmény természete	Kiegyenlítő jellegű, mérsékelt elvonás	Központi bevétel, erőteljes elvonás	Törvényi jogcímként megerősített, végrehajtási rendelettel konkretizált
Számítás	Adóerő-képesség-alapú, sávos elvonás (többletbevétel arányában)	Helyi iparüzési adó alapú, nettó finanszírozás elve	Hasonló számítás, de már konkrét jogcím és egyediösszegszerűsítés
Számítási alap	Adóerő-képesség (HIPA + adóerő-képességkülcsöb)	HIPA bevétel többlete és nettó finanszírozás	HIPA bevétel és nettó finanszírozás
Végrehajtás módja	Keretszabály; éves költségvetési törvény	Törvényi felhatalmazás; 1/2025. NGM rendelet (településszintű összegek)	Törvényi jogcím; 49/2025. NGM rendelet (településszintű összegek)
Településenkénti összegek	Nem rendeletben, hanem a költségvetési törvény logikája szerint	Rendelet mellékletében	Rendelet mellékletében
Alkotmányossági kockázat	Alkotmánybíróság 2018-as döntése szerint alkotmányos	Erősebb elvonás, nagyobb autonómia-korlátozás	Törvényi jogcím és kormányrendeleti összegek miatt nagyobb kockázat
Mentesség / kivételek	Nincs	Nincs	Veszélyhelyzeti mentesség (pl. 50 millió Ft alatti kötelezettség esetén)

Forrás: saját szerkesztés (költségvetési törvények alapján).

Source: own editing (based on budget acts).

Kiegészítő magyarázat: az 1/2025. (II. 11.) NGM rendelet a 2025. év, a 49/2025. (XII. 23.) NGM rendelet a 2026. év településszintű összegeit rögzíti; külön költségvetési évre vonatkozó végrehajtási aktusok.

2026. február elején a Kormány megalkotta a 15/2026. (II. 3.) Korm. rendeletet, amely – az Alkotmánybíróság III/3110/2025. számú végzésére is utalva – a veszélyhelyzet időtartamára eltérő alkalmazási szabályokat állapít meg több, a szolidaritási hozzájárulással összefüggő törvényi rendelkezés tekintetében. A rendelet mellékletei részletesen rögzítik az érintett önkormányzatok vonatkozásában a 2023–2025. évekre meghatározott szolidaritási hozzájárulás éves összegét. A jogszabály indokolása kiemeli a fizetési kötelezettség következetes és egységes érvényesítésének szükségességét.

A rendelet kihirdetésével párhuzamosan az Alkotmánybíróság hivatalos közleményben tájékoztatást adott arról, hogy nem találta megalapozottnak a szolidaritási hozzájárulás alap-törvény-ellenességét állító bírói indítványt (AB, 2026. január 20.). A testület ezzel összefüggésben ismételten megerősítette a 18/2024. (XI. 11.) AB határozatban rögzített főbb alkotmányossági szempontokat, különösen az eljárási garanciák biztosításának szükségességét, valamint azt az értelmezést, amely szerint a szolidaritási hozzájárulás nem minősül adónak.

Az említett fejlemények értelmezési következményeként megállapítható, hogy a kormányrendelet elsősorban technikai-végrehajtási jelleggel törekszik a fizetési kötelezettség teljesítésének kereteit egységesíteni a veszélyhelyzet időtartama alatt. Ezzel párhuzamosan az Alkotmánybíróság gyakorlata – különösen a tisztességes eljárás és a hatékony jogorvoslat biztosításának követelményére tekintettel – továbbra is eljárási mércét állít a hozzájárulás megállapításával és beszedésével kapcsolatos hatósági eljárások számára.

3. A SZOLIDARITÁSI HOZZÁJÁRULÁS HELYE A KÖZTEHERVISELÉSI RENDSZERBEN

A szolidaritási hozzájárulás jogi természetének meghatározása nem pusztán terminológiai kérdés, hanem alkotmányjogi relevanciával bír. Hiszen, ha ezen pénzügyi kötelezettség adónak minősül, úgy rá teljeskörűen alkalmazandók az adóztatásra vonatkozó alkotmányos és alapjogi garanciák, különösen a közteherviselés, a jogbiztonság és az arányosság elve. Ezzel szemben, ha a szolidaritási hozzájárulás az önkormányzati finanszírozási rendszer sajátos, belső újraelosztási elemének tekinthető, akkor az alkotmányos megítélés súlypontja az önkormányzati autonómia és a költségvetési mozgástér védelmére helyeződik át. A jogalkotói és alkotmánybírói érvelések közötti eltérés éppen e dogmatikai besorolás körül kristályosodik ki. Ezért a szolidaritási hozzájárulás elemzése szükségképpen megköveteli az adó alkotmányos fogalmának és elhatároló ismérveinek előzetes tisztázását.

Az Alaptörvény XXX. cikk (1) bekezdése a közteherviselés elvét rögzíti, amelynek keretében az adóztatás az állam egyik alapvető finanszírozási eszköze. Az adó a közhatalom által jogszabályban megállapított, egyoldalúan előírt, kötelező pénzfizetési kötelezettség, amelyet az adóalany ellenszolgáltatás nélkül teljesít az állam vagy más közjogi jogalany javára, közkiadások finanszírozása céljából. Az adó lényegi ismérvei közé tartozik a kényszer jelleg, az általánosság, az ellenszolgáltatás hiánya, valamint az, hogy a befizetés nem konkrét célhoz kapcsolódik (Nagy, 2022). Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint az adó alkotmányos minősítését nem az elnevezése, hanem annak tartalma határozza meg, így minden olyan kötelező, ellenszolgáltatás nélküli pénzfizetés adónak minősülhet, amely a közkiadások fedezetét szolgálja (37/2011. [V. 10.] AB határozat, Indokolás III. 4.1.1., 4.1.4. pontok).

3.1. A szolidaritási hozzájárulás alkotmányos megítélése

Az adó alkotmányos fogalmának meghatározása után indokolt annak vizsgálata, hogy a szolidaritási hozzájárulás jogi szempontból hogyan minősíthető. A kérdés különös jelentőséggel bír, mivel a végrehajtó hatalom és az Alkotmánybíróság eltérő jogi értelmezést alakított ki a hozzájárulás természetét illetően, ami közvetlen hatással van az alkalmazandó alkotmányos mércére és az önkormányzati autonómia védelmére. A vita középpontjában az áll, hogy a szolidaritási hozzájárulás a közteherviselés körébe tartozó adóként, vagy az önkormányzati finanszírozási rendszer sajátos, belső újraelosztási mechanizmusaként értelmezendő-e.

Az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatában a szolidaritási hozzájárulás alkotmányos megítélése még nem járt együtt egyértelmű dogmatikai elhatárolással. A 3383/2018. (XII. 14.) AB határozatban a testület – a 2017. évi szolidaritási hozzájárulás vizsgálata során – nem minősítette kifejezetten adónak a hozzájárulást, ugyanakkor nem is zárta ki annak adójellegű értelmezését. A határozat érvelése elsősorban a jogalkotó költségvetési mérlegelési szabadságára és az önkormányzati finanszírozási rendszer alakításának alkotmányos kereteire helyezte a hangsúlyt anélkül, hogy a közteherviselés alkotmányos mércéjét részletesen alkalmazta volna. Ennek következtében a testület implicit módon elfogadhatónak tekintette a szolidaritási hozzájárulás olyan pénzügyi kötelezettségként való kezelését, amely az adókhoz hasonló funkciót tölthet be, mégsem illeszkedik maradéktalanul az adó alkotmányos fogalmi körébe. E döntés így értelmezési előzményként szolgált a későbbi, dogmatikailag már határozottabb megközelítést tükröző 18/2024. (XI. 11.) AB határozathoz. Ezen határozat értelmezéséhez szükséges röviden bemutatni a kormányzati jogértelmezést, majd az Alkotmánybíróság ezzel szemben kialakított álláspontját.

A Kormány álláspontja szerint a szolidaritási hozzájárulás központi adónak minősül, amit a minisztérium által az Alkotmánybíróság előtt benyújtott kormányzati észrevétel indítványok is alátámasztanak mind a 2017. évi, mind a 2023. évi szolidaritási hozzájárulással összefüggő eljárásokban. Varga Mihály nemzetgazdasági miniszter – a 3383/2018. (XII. 14.) AB határozat alapjául szolgáló ügyben –, majd később pénzügyminiszterként – a 18/2024. (XI. 11.) AB határozathoz vezető eljárásban – előterjesztett kormányzati észrevétel indítványaiban amellelt érvelt, hogy a szolidaritási hozzájárulás megfelel a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény 28. § (1) bekezdésében meghatározott fizetési kötelezettség fogalmának. E jogértelmezés szerint a hozzájárulás tartalmát tekintve közhatalmi eredetű, kötelező pénzfizetési kötelezettségnek, azaz adónak minősül, függetlenül annak elnevezésétől (Ráth–Varga, 2025). A kormányzati érvelés alapja az volt, hogy a szolidaritási hozzájárulás a helyi önkormányzatok számára kötelező befizetési kötelezettséget ír elő a közkiadások finanszírozásában való részvétel érdekében. A kötelezettség nem teljesítése esetén a tartozás köztartozásként, illetve közhitelként kezelendő, amelyet az állami adóhatóság az adókhoz hasonló eljárási rendben jogosult behajtani. Mindezek alapján a Nemzetgazdasági Minisztérium álláspontja szerint a szolidaritási hozzájárulás funkcionálisan és jogdogmatikailag is az adók körébe sorolható.

Az Alkotmánybíróság ezzel szemben a 18/2024. (XI. 11.) AB határozatában eltérő következtetésre jutott és megállapította, hogy a 2023. évi központi költségvetési törvény

vitatott rendelkezéseiben szereplő szolidaritási hozzájárulás nem minősül adónak alkotmányos értelemben. Az Alkotmánybíróság érvelésének központi eleme az volt, hogy a helyi önkormányzatok szolidaritási hozzájárulás-fizetési kötelezettsége nem a közteherviselés alkotmányos kötelezettségéből ered. Az Alaptörvény XXX. cikk (1) bekezdése alapján a közteherviselés címzettjei főszabály szerint a természetes személyek és a magánjogi jogalanyok, míg a helyi önkormányzatok e rendelkezés rendszerében nem kötelezettek, hanem kedvezményezettek.

Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta, hogy a helyi önkormányzatok közhatalmat gyakorló közjogi jogalanyok, amelyek az Alaptörvény 32. cikkében biztosított autonómiájuk körében jogosultak a helyi adók fajtáinak és mértékének meghatározására (Pál – Radvan, 2022). A közteherviselés alkotmányos kötelezettsége kizárólag abban az esetben terjeszthető ki rájuk, ha nem közhatalmi minőségükben, hanem magánjogi jogalanyként járnak el. Következésképpen az Alkotmánybíróság a szolidaritási hozzájárulást nem adóként, hanem a helyi önkormányzati alrendszerrel a központi költségvetési alrendszer felé irányuló, közkiadási jellegű pénzügyi kötelezettségként értelmezte, amely az önkormányzati finanszírozási rendszer belső újraelosztási mechanizmusába illeszkedik.

3.2. A Kúria szerepe a szolidaritási hozzájárulás jogi értelmezésében

Az Alkotmánybíróság döntései a szolidaritási hozzájárulás alkotmányos minősítését és az alkalmazandó alapjogi mércét határozzák meg, azonban nem adnak közvetlen választ arra, hogy e kötelezettség miként érvényesíthető a konkrét önkormányzati jogvitákban, különösen a költségvetési tervezés, a végrehajtás és a behajtás jogszerűsége körében. E kérdések megítélése a rendes bíróságok, végső soron pedig a Kúria hatáskörébe tartozik. A kúriai ítélezési gyakorlat ezért nem az alkotmányos dogmatika szintjén, hanem a jogalkalmazás és a közigazgatási jogszerűség ellenőrzése révén járul hozzá a szolidaritási hozzájárulás jogi természetének értelmezéséhez. Ennek megfelelően indokolt áttekinteni, hogy a Kúria milyen megállapításokat tett a szolidaritási hozzájárulás kapcsán az önkormányzati költségvetéseket és az állami igényérvényesítést érintő jogvitákban.

A Kúria Önkormányzati Tanácsa 2025-ben hozott döntésében (Kúria Köf.5.007/2025/9. számú határozat) a szolidaritási hozzájárulást jogilag kötelezően érvényesítendő közkiadási kötelezettségként kezelte az önkormányzati költségvetési jog keretein belül. Ebben az ügyben a Kúria Önkormányzati Tanácsa Budapest Főváros Önkormányzatának 29/2024. (XII. 31.) költségvetési rendeletét vizsgálta a szolidaritási hozzájárulás tervezésének hiánya miatt. A Kúria megállapította, hogy az önkormányzati költségvetési rendelet jogszabálysértő, amennyiben nem számol a központi költségvetési törvény által előírt szolidaritási hozzájárulás teljes összegével. A határozat hangsúlyozta, hogy az önkormányzati költségvetési autonómia nem mentesít az Országgyűlés által megállapított, törvényi szintű pénzügyi kötelezettségek tervezése alól. A Kúria e döntésében nem foglalt állást a szolidaritási hozzájárulás alkotmányos minősítéséről, ugyanakkor jogilag kötelezően érvényesítendő közkiadási kötelezettségként kezelte azt.

A Kúria 2025-ben felülvizsgálati eljárás keretében is foglalkozott a szolidaritási hozzájárulással, a Magyar Államkincstár által kezdeményezett behajtási intézkedések, illetve az

ezekkel szemben előterjesztett önkormányzati jogorvoslatok kapcsán. A Kúria felülvizsgálati bíróságként eljárva hozta meg döntését Budapest Főváros Önkormányzata és a Magyar Államkincstár (a továbbiakban: MÁK) jogvitájában, amely a 2023. évi szolidaritási hozzájárulás beszédésének jogszerűsége körül alakult ki (Kúria Kfv.V.35.088/2025/8. számú határozat). A jogvita tárgya a több, mint 57,8 milliárd forintos kötelezettség érvényesítése volt, amelyet a MÁK tájékoztató leveleket követően, közvetlen beszédési megbízások (inkasszó) útján hajtott be az önkormányzattól. Budapest Főváros Önkormányzatának álláspontja szerint ez az eljárás sértette a tisztességes hatósági eljáráshoz való jogát és az önkormányzati autonómiát, mivel az elvonásokról nem született indokolt hatósági határozat, és a gyakorlat veszélyeztette a kötelező közfeladatok ellátásához szükséges fedezetet. A MÁK védekezése szerint a hozzájárulás törvényi kötelezettség, beszédésekor pedig nem hatóságként, hanem pénzforgalmi szolgáltatóként járt el. A Kúria ítéletében helyben hagyta az elsőfokú döntést, amely megsemmisítette a MÁK leveleit és jogellenesnek minősítette a beszédési megbízásokat. A bíróság rögzítette, hogy a Kincstár tevékenysége közigazgatási jogvitát megalapozó cselekmény, mert közvetlenül megváltoztatta az önkormányzat vagyoni helyzetét, így az eljárás nem nélkülözhetette a szabályos hatósági kereteket.

A Kúria felülvizsgálati eljárásban a szolidaritási hozzájárulással kapcsolatban eljárásjogi és költségvetési jogi kérdésekben hozott döntést, és tartózkodott attól, hogy a szolidaritási hozzájárulást adóként vagy nem adóként minősítse alkotmányos értelemben. E gyakorlat jól tükrözi a Kúria és az Alkotmánybíróság funkcionális szerepmegosztását: míg az Alkotmánybíróság a normák alkotmányosságát vizsgálja, addig a Kúria a jogszabályok konkrét alkalmazhatóságát és kikényszeríthetőségét ellenőrzi.

2020. január 20-án az Alkotmánybíróság hivatalos közleményben tájékoztatt arról, hogy visszautasította a szolidaritási hozzájárulás normatív szabályozásának alaptörvény-ellenességét állító bírói indítványt. A testület ugyanakkor hangsúlyozta, hogy a hozzájárulás beszédését megelőzően az érintett önkormányzatok eljárási jogainak és garanciáinak érvényesülését biztosítani kell. Az Alkotmánybíróság álláspontja e körben megerősíti azt az értelmezési irányt, amely szerint a szolidaritási hozzájárulás érvényesítése során a hatósági eljárásoknak meg kell felelniük a tisztességes eljárás alkotmányos követelményéből fakadó minimumgaranciáknak, így különösen a megfelelő indokolási kötelezettségnek, az érintett önkormányzati eljárásban való részvételének, valamint a hatékony jogorvoslati lehetőség biztosításának. A döntés ebből következően az eljárási garanciák következetes érvényesítésének irányába mutat, összhangban az Alkotmánybíróság 18/2024. (XI. 11.) AB határozatában kifejtett indokolással és az ott megfogalmazott alkotmányossági mércével.

3.3. Alapjogi garanciák és mércék

A szolidaritási hozzájárulás „nem adó” jellegű minősítése az alkalmazandó alkotmányos mércék körét is meghatározza. Míg az adóztatás területén a közteherviselés elvéből levezetett garanciák (így különösen a normavilágosság, a visszaható hatály tilalma és az arányosság követelménye) a természetes és magánjogi alanyok széles körére irányadók, addig az önkormányzati alrendszer és a központi alrendszer közötti kötelező áttutalás esetében a védelem elsődlegesen az önkormányzati autonómia, valamint a feladat-forrás arányosság

alkotmányos dimenziójában érvényesül. Ennek közvetlen következménye, hogy a jogszabályok vizsgálata elsősorban az önkormányzati feladatellátás tényleges biztosíthatóságához, és nem a természetes személyekre szabott adóztatási garanciákhoz igazodik (18/2024. [XI. 11.] AB határozat, Indoklás [73] – [78]; 3383/2018. (XII. 14.) AB határozat, Indoklás [35]–[36]).

A minősítés eljárásjogi következményekkel is jár: a beszedés és érvényesítés – még ha nem is adóeljárás keretében történik – olyan közhatalmi beavatkozás, amely az önkormányzat vagyoni helyzetét közvetlenül érinti, ezért hatósági garanciákat tesz szükségessé. Ennek megfelelően a Kúria kimondta, hogy a MÁK közvetlen beszédési megbízása az önkormányzatokkal szemben közigazgatási jogvitát megalapozó cselekmény, amely nem nélkülözheti a szabályos hatósági kereteket és a jogorvoslat lehetőségét (Kfv.V.35.088/2025/8). E megállapítás összhangban áll azzal, hogy a hozzájárulás ugyan nem adó, de kötelező közziadási átutalás, amely esetében a jogállamisági minimumkövetelmények – így különösen az eljárási transzparencia, az indoklási kötelezettség és a jogorvoslathoz való jog – változatlanul irányadók (AB 18/2024. [XI. 11.] határozat, Indoklás [63]).

3.4. A Kúria határozatának végrehajtása Budapest Főváros Önkormányzatának költségvetésében

A 21/2025. (VI. 30.) önkormányzati rendelet módosítása jogalkotói reakció a Kúria Önkormányzati Tanácsa Köf.5.007/2025/9. számú döntésére, amely a fővárosi költségvetésben a szolidaritási hozzájárulás tervezett szerepeltetését írja elő a költségvetési egyensúly és a jogszabályi megfelelés érdekében. A Kúria döntése világosan elkülöníti a költségvetési előirányzat szerepét a tényleges fizetési kötelezettségtől, így a betervezett tétel nem jelent automatikus kötelezettségvállalást Budapest Főváros Önkormányzata részéről. Ez a megközelítés összhangban áll az alkotmánybírói gyakorlat elemzésével, amely a szolidaritási hozzájárulást nem adónak, hanem kötelező pénzügyi átutalási kötelezettségnek tekinti az önkormányzatok és a központi alrendszer között (Ráth – Varga, 2025).

A rendeletmódosítás mind a bevételi, mind a kiadási főösszegeket érinti, biztosítva a költségvetés strukturális egyensúlyát annak ellenére, hogy a tényleges fizetés jogi vitája tovább folytatódik. A szolidaritási hozzájárulás bekerülése Budapest Főváros Önkormányzata költségvetésében növeli a pénzügyi átláthatóságot és tervezhetőséget, ugyanakkor adminisztratív és technikai kihívásokat is okoz. A részletes indokolás szerint az új bevételi sor („2023. és 2024. évi szolidaritási hozzájárulás kártérítéséből származó bevétel”) és a kiadási módosítások kezelése hozzájárul a likviditási fedezet biztosításához, beleértve a folyószámlahitel kamatköltségeit is. A rendelet 2025. január 1-jei visszamenőleges alkalmazása szervesen illeszkedik a költségvetési tervezés éves rendjéhez. Tekintettel arra, hogy a fizetési kötelezettség alapja a központi költségvetési törvény, a helyi rendelet módosítása önmagában nem hoz létre új pénzügyi terhet a főváros számára. A jogi gyakorlat és az alkotmánybírói interpretációk alapján az ilyen technikai jellegű visszaható hatály összhangban áll a jogállamiság elvével, hiszen nem sérti a jogbiztonságot, és tiszteletben tartja az önkormányzatok gazdasági mozgásterét (Magyarország Alaptörvénye B) cikk [1]; 9/1992. [I. 30.] AB határozat; 7/1992. [I. 30.] AB határozat; 51/2010. [IV. 28.] AB határozat).

A Kúria és az önkormányzati gyakorlat együttesen azt tükrözi, hogy a bírói fórumok a szolidaritási hozzájárulással kapcsolatos jogvitákat eljárásjogi és költségvetési normák alapján vizsgálják, elhatárolva az alkotmányos dogmatikát a jogalkalmazástól. Ebből következően a főváros fenntarthatja jogi álláspontját és peres követeléseit, miközben költségvetési tervezését a hatályos jogi keretekhez igazítja. A szakirodalom szerint a szolidaritási hozzájárulás e kettős szerepe – finanszírozási eszköz és jogi vitatott tétel – különös kihívást jelent a helyi önkormányzati autonómia és pénzügyi önállóság viszonyrendszerében (Ráth – Varga, 2025; Bencsik, 2017; Hoffman, 2024).

3.5. A fiskális újraelosztás és a helyi önrendelkezés: a szolidaritási hozzájárulás társadalompolitikai dilemmái

Az Alkotmánybíróság és a Kúria joggyakorlata alapján a szolidaritási hozzájárulás nem minősül adónak alkotmányos értelemben, hanem az önkormányzati finanszírozási rendszer egyik sajátos, kötelező jellegű újraelosztási elemének tekintendő. E minősítés következtében a hozzájárulás nem tartozik a közteherviselés klasszikus alkotmányos garanciarendszere alá, így különösen nem alkalmazhatók rá közvetlenül az Alaptörvény XXX. cikkéből levezethető követelmények. Ugyanakkor a hozzájárulás jogi természete nem mentesíti a jogalkotót az önkormányzati autonómia alkotmányos védelméből fakadó korlátok tiszteletben tartása alól.

A joggyakorlat e ponton azonban egy sajátos dogmatikai hiányosságot mutat: miközben egyértelművé teszi, hogy a szolidaritási hozzájárulás nem adó, nem alakít ki olyan pozitív alkotmányos mércét, amely meghatározná az önkormányzatokkal szemben alkalmazható fiskális újraelosztás felső határát. Az önkormányzati autonómia védelme ebben az összefüggésben elsősorban negatív jellegűvé válik, azaz csupán extrém, nyilvánvalóan önkényes jogalkotói beavatkozások esetén nyerhet relevanciát, miközben a fokozatos, strukturális forráselvonás alkotmányossági megítélése kívül marad az érdemi vizsgálat körén (Tóth, 2015). Ez pedig problematikus abból a szempontból, hogy a szolidaritási hozzájárulás nem egyedi, eseti jellegű pénzügyi intézkedésként, hanem tartósan fennálló, évről évre növekvő mértékű kötelezettségként jelenik meg az önkormányzati finanszírozási rendszerben. Ilyen körülmények között az újraelosztás alkotmányos igazolhatósága nem merülhet ki a szolidaritás elvont hivatkozásában, hanem szükségessé válna annak vizsgálata is, hogy a hozzájárulás mértéke és szerkezete milyen hatást gyakorol az érintett önkormányzatok tényleges feladatellátási és döntési képességére.

Az Alaptörvényben rögzített helyi önkormányzashoz való jog (Magyarország Alaptörvénye, Helyi önkormányzatok 31–32. cikk.) ugyanis nem pusztán formális intézményfenntartási garanciát jelent, hanem magában foglalja a helyi közügyek önálló intézésének és a közszolgáltatások megszervezésének reális lehetőségét is. Amennyiben a szolidaritási hozzájárulás következtében egyes önkormányzatok nettó befizetői pozícióba kerülnek az állami költségvetéssel szemben, miközben saját feladataik finanszírozása egyre inkább központi döntésektől és kompenzációs mechanizmusoktól függ, az autonómia alkotmányos tartalma fokozatosan kiüresedhet.

E folyamat társadalompolitikai dimenziója sem hagyható figyelmen kívül. A helyi önkormányzatok pénzügyi mozgásterének beszűkülése nem csupán jogtechnikai kérdés,

hanem közvetlenül érinti a helyi közösségek önrendelkezési képességét, valamint a közszolgáltatások minőségéhez és hozzáférhetőségéhez fűződő jogos elvárásokat (Pálné, 2019). Nemzetközi kutatások pedig rámutatnak arra, hogy fiskális stressz esetén a helyi önkormányzatok gyakran kénytelenek közszolgáltatásaikat csökkenteni, ami a szolgáltatások minőségének romlásához és társadalmi egyenlőtlenségek erősödéséhez vezethet (Nelson, 2014). A szolidaritási hozzájárulás kettős arcú jogintézménnyé válik: miközben deklarált célja a területi egyenlőtlenségek mérséklése, alkalmazása bizonyos esetekben éppen a helyi közösségek közötti különbségek újratermeléséhez és a helyi döntéshozatal elsorvadásához járulhat hozzá.

Mindezek alapján megállapítható, hogy a szolidaritási hozzájárulás jelenlegi szabályozása és joggyakorlata olyan alkotmányos szűrkezónában helyezkedik el, amelyben sem a közteherviselés, sem az önkormányzati autonómia klasszikus védelmi mechanizmusai nem érvényesülnek teljeskörűen. Ez a helyzet indokoltá teszi egy olyan koherens alkotmányos mércerendszer kidolgozását, amely képes egyensúlyt teremteni az állami újraelosztási célok és a helyi önkormányzáshoz való jog tényleges érvényesülése között.

4. A SZOLIDARITÁSI HOZZÁJÁRULÁS ARÁNYOSSÁGI ÉS SZÜKSÉGESSÉGI VIZSGÁLATA

A fiskális kiegyenlítés célja – amelyhez a szolidaritási hozzájárulás funkcionálisan hasonlítható – elméleti szinten olyan újraelosztási mechanizmus, amely a helyi közigazgatási egységek nettó fiskális kapacitásában mutatkozó különbségeket hivatott csökkenteni annak érdekében, hogy az állampolgárok számára azonos szintű közszolgáltatási ellátás legyen biztosítható, függetlenül a lakóhelytől. A fiskális kiegyenlítési rendszerek arányossági értékelése a nemzetközi szakirodalomban rendszerint abból indul ki, hogy az erőforrás-elosztásnak a helyi igények és a közszolgáltatási költségek tényleges különbségeit kell tükröznie, nem pusztán a bevételi kapacitás eltéréseit (OECD, 2019). Ezzel összefüggésben a szolidaritási hozzájárulás kizárólagos arányossági igazolása problematikus, mivel a magyar szabályozás nem épül olyan átlátható és egységes mérőszámrendszerre, amely a helyi feladatellátás költségeit és a bevételi képességet integrált módon modellezné. A fiskális federalizmus szakirodalma hangsúlyozza, hogy a költség- és bevételi egyenlőtlenségek kezelésére többféle strukturális megoldás is létezik, amelyek eltérő módon és mértékben érintik a helyi önkormányzatok autonómiáját (Oates, 1999; Boadway – Shah, 2007; Dollery et al., 2021).

A magyar szolidaritási hozzájárulás szabályozása ezzel szemben elsősorban a települések iparúzési adóerő-képességére épül, és nem tartalmaz explicit, költségalapú vagy igényalapú kiegyenlítési elemeket. Ez önmagában nem zárja ki az arányosság alkotmányos követelményének teljesülését, ugyanakkor kétségesse teszi, hogy a rendszer érdemben képes-e differenciálni a települések közötti feladat- és kiadási különbségeket. Az önkormányzati autonómia alkotmányos védelméből következik, hogy az állami újraelosztási mechanizmus nem járhat azzal a következménnyel, hogy egyes önkormányzatok képessége a kötelező feladatok ellátására aránytalanul sérüljön (8/2021. [III. 2.] AB határozat, Indoklás [160]-[167]; [172]-[174]). Ennek megfelelően az arányossági és szükségességi vizsgálat elsődleges kérdése az, hogy a szolidaritási hozzájárulás alkalmas-e a pénzügyi kapacitáskülönbségek tényleges

cökkentésére a települések között, illetve, hogy e cél elérésére a helyi autonómiát kevésbé korlátozó alternatív eszközök rendelkezésre állnak-e.

Az alkotmányos arányosság jogdogmatikai mércéje szerint egy intézkedés akkor tartható fenn, ha legitim célt szolgál, az alkalmazott eszköz alkalmas e cél elérésére, és nem létezik olyan, azonos hatékonyságú alternatíva, amely az érintettek jogi autonómiáját kisebb mértékben korlátozná (30/1992. [V. 26.] AB határozat; 3/2015. [II. 2.] AB határozat). A szükségességi kritérium ebben az összefüggésben azt jelenti, hogy a szolidaritási hozzájárulás csak akkor igazolható, ha a kiegyenlítés célját nem lehet olyan igény- vagy költségalapú transzferrendszerrel elérni, amely a helyi önkormányzatok pénzügyi és szervezeti autonómiáját kevésbé érinti.

A helyi önkormányzati autonómia alkotmányos védelme – az Alaptörvény és az önkormányzati jogrendszer egészének értelmezésében – nem merül ki a jogszabályi keretek formális fennállásában, hanem megköveteli azok tényleges érvényesülését is (38/2011. [VII. 4.] AB határozat; 22/2013. [IV. 5.] AB határozat). Álláspontom szerint a szolidaritási hozzájárulás arányossága akkor állapítható meg, ha annak mértéke differenciált módon, a konkrét helyi feladatellátási igényekhez és költségszintekhez igazodva alakul, nem pedig kizárólag egységes százalékos kulcs vagy bevételi sávok alapján. A szükségességi követelmény pedig arra kötelezi a jogalkotót, hogy a szabályozás kialakításakor érdemben mérlegelje az autonómiát kevésbé korlátozó, azonos célokat szolgáló alternatív kiegyenlítési mechanizmusok alkalmazhatóságát.

5. NEMZETKÖZI KITEKINTÉS

5.1. Fogalmi és elméleti keret

A fiskális kiegyenlítés a decentralizált államszervezetekben széles körben alkalmazott intézmény, amelynek célja az önkormányzati vagy regionális szintek közötti fiskális kapacitáskülönbségek mérséklése, a közszolgáltatások minimális színvonalának biztosítása, valamint a területi kohézió erősítése. A nemzetközi szakirodalom – különösen az OECD e tárgyban készült elemzesei – szerint a hatékony kiegyenlítési rendszerek működésének alapfeltétele a közfeladatok és hatáskörök világos elkülönítése a kormányzati szintek között, a feladatellátáshoz igazodó stabil és kiszámítható finanszírozás biztosítása, továbbá a forráselosztás objektív, formula-alapú és transzparens mechanizmusainak alkalmazása (OECD, 2019). Emellett kiemelt jelentősége van a különböző kormányzati szintek közötti koordinációs mechanizmusoknak, valamint a rendszer működésének folyamatos monitorozásának és adat-alapú korrekciójának (Boadway – Shah, 2009).

A komparatív szakirodalom a fiskális kiegyenlítés több alapvető típusát különbözteti meg. A fiskális kapacitás-kiegyenlítés elsősorban az egyes területek egységes adóerő-képességében vagy bevételi potenciáljában fennálló különbségek mérséklésére irányul, amire Svédország és Németország szolgáltatt ismert példát. A szükséglet-alapú kiegyenlítés ezzel szemben a területi egységek eltérő kiadási szükségleteit – például demográfiai vagy földrajzi adottságaikat – veszi figyelembe, amely modell különösen Dániában és Finnországban jelenik meg hangsúlyosan. A kiegyenlítés megvalósulhat vertikális formában is, amikor a

központi költségvetés nyújt kompenzációt az alsóbb kormányzati szintek számára, amire az osztrák rendszer szolgáltat példát, illetve horizontális formában, amikor a források az önkormányzatok vagy régiók között – gyakran központi elosztási mechanizmus közvetítésével – kerülnek újraosztásra, mint például Svájcban vagy Németországban. A gyakorlatban e modellek rendszerint egymással kombinált módon jelennek meg, az adott állam alkotmányos és közigazgatási berendezkedéséhez igazodva (OECD, 2022; OECD, 2019; OECD, 2007).

5.2. Egyes országok megoldásai

5.2.1. Skandináv modell

A skandináv országok fiskális kiegyenlítési rendszerei a komparatív szakirodalomban általában kombinált modellként jelennek meg, amely a fiskális kapacitás és a kiadási szükségletek egyidejű figyelembevételére épül. Svédországban az önkormányzati egyenlőség két alapvető pillérre – a jövedelem-kiegyenlítésre és a költség-kiegyenlítésre – épül: a rendszer a települések standardizált adókapacitását az országos átlaghoz viszonyítva határozza meg, amelynek alapján az átlag feletti fiskális potenciállal rendelkező önkormányzatok nettó befizetőként, az alacsonyabb kapacitásúak pedig kedvezményezettként jelennek meg (David Albouy, 2012; Swedish Fiscal Policy, 2025). Dániában a kiegyenlítési mechanizmus a települések úgynevezett strukturális finanszírozási hiányának meghatározott hányadát kompenzálja, amely az adóalap és a normatív, szükséglet-alapú kiadások különbségéből adódik; a rendszer horizontális és vertikális elemeket egyaránt tartalmaz, működését pedig a központi kormányzat és az önkormányzati szövetségek közötti rendszeres megállapodások biztosítják (World Bank, 2014). Finnországban a fiskális kiegyenlítés a központi költségvetés által nyújtott, formula-alapú általános támogatások révén valósul meg, amelyek egyaránt figyelembe veszik az adókapacitást és a helyi feladatellátásból fakadó szükségleteket (European Commission, 2025). A skandináv modellek közös sajátossága, hogy a kiegyenlítés automatizált, paraméterezett elosztási mechanizmuson alapul, amely transzparens módszertannal és stabil intézményi együttműködéssel működik (OECD, 2007).

5.2.2. Svájc

Svájc kiegyenlítési rendszere a National Fiscal Equalization (NFA), amely a forráski-egyenlítés és a költségkompenzáció kombinációjára épül. A finanszírozás a Konföderáció és a kantonok közös hozzájárulásán alapul, célja pedig a kantonok közötti fiskális kapacitáskülönbségek mérséklése, valamint a közfeladatok hatékony ellátásának biztosítása. A rendszer alkotmányos és törvényi alapokon nyugszik, működését részletesen szabályozott, adat-alapú és transzparens elosztási mechanizmusok jellemzik (EVF, 2025; Federal Constitution of the Swiss Confederation, Art. 135.).

5.2.3. Ausztria

Az osztrák Finanzausgleich rendszer egy többszintű pénzügyi kiegyenlítési mechanizmus, amely a központonlag beszedett adóbevételek megosztására, valamint célzott költségvetési transzferekre épül. A rendszer részletes szabályait ciklikus kormányzati szintek közötti megállapodások határozzák meg, amelyek az egyes kormányzati szintek közötti finanszírozási arányokat és korrekciós mechanizmusokat rögzítik. A szakpolitikai viták rendszerint a feladat- és költségmutatók pontosabb figyelembevételének, valamint a demográfiai és szocioökonómiai tényezők nagyobb súlyának szükségességét hangsúlyozzák (Public Finance and Federalism, 2023).

5.2.4. Spanyolország

Spanyolországban az autonóm közösségek finanszírozása a „common regime” keretében működő, részleges fiskális kiegyenlítési mechanizmusra épül, amelyben a központi kormányzat elosztó és koordináló szerepet tölt be. A rendszer célja a közszolgáltatások területi egyenlőségének biztosítása, ugyanakkor a finanszírozási struktúrában tartós nettó befizető–kedvezményezett pozíciók is kialakulhatnak. A reformviták elsősorban a formula-alapú elemek erősítését, a transzparencia növelését és az ad hoc finanszírozási komponensek csökkentését szorgalmazzák (Fuente, 2025).

5.2.5. Litvánia

Litvániában a fiskális kiegyenlítés a személyi jövedelemadó megosztására és központi általános támogatásokra épül. A rendszer formulaalapú mechanizmusok révén mérsékli a települések adóalapjában és bevételi kapacitásában fennálló különbségeket, miközben a központi költségvetési transzferek a strukturális finanszírozási korlátok kompenzálását szolgálják. A módszertan törvényi szinten rögzített (OECD, 2021; Ministry of Finance of the Republic of Lithuania, 2023).

5.2.6. Egy Európán kívüli példa: Ausztrália

Az ausztrál Horizontal Fiscal Equalization (HFE) rendszere a nemzetközi gyakorlatban az egyik legátfogóbb kiegyenlítési modellnek tekinthető. A mechanizmus célja, hogy az egyes tagállamok számára olyan pénzügyi feltételeket biztosítson, amelyek mellett – azonos erőfeszítés mellett – képesek hasonló színvonalú közszolgáltatásokat nyújtani. Ennek érdekében a rendszer nem csupán a fiskális kapacitás különbségeit veszi figyelembe, hanem a kiadási szükségleteket, valamint bizonyos infrastrukturális és tőkeigényeket is. A kiegyenlítési mechanizmus így a bevételi és kiadási tényezők széles körének komplex értékelésére épül (CGC, 2015).

A szakirodalom ugyanakkor rámutat arra, hogy a kiegyenlítés ilyen mértékű finomítása – az úgynevezett „teljes igazság” megközelítése – jelentős intézményi és működési költségekkel járhat. A rendszer komplexitásának növekedése csökkentheti az átláthatóságot, nehezítheti a finanszírozási mechanizmusok előre jelezhetőségét, továbbá torzíthatja a fiskális

ösztönzőket (Shah, 2017). E problémák következtében a politikai fenntarthatóság is sérülhet, különösen abban az esetben, ha a kiegyenlítés módszertana a döntéshozók és az érintett kormányzati szintek számára nehezen áttekinthetővé válik.

A komparatív tapasztalatok – különösen Kanada, Németország és Svájc rendszereinek elemzése – ezzel szemben gyakran a „rough justice” megközelítésének előnyeit hangsúlyozzák (Boadway – Flatters, 1982; Dung, 2015; Peloquin, 2016). E modellekben a kiegyenlítés alapját rendszerint egyszerűbb, formula-alapú és viszonylag stabil elosztási mechanizmusok képezik, amelyekben a fiskális kapacitás kiegyenlítése domináns szerepet játszik, míg a kiadási szükségletekből fakadó különbségeket jellemzően külön, célzott költségvetési transzferek kezelik (Shah, 2017).

5.3. Hasonlóságok és különbségek a magyar rendszerhez képest

A magyar szolidaritási hozzájárulás alapvető célját tekintve illeszkedik a nemzetközi fiskális kiegyenlítési modellek logikájához, amennyiben a közszolgáltatási egyenlőség biztosítását és a területi fiskális különbségek mérséklését szolgálja, és ezzel együtt más európai rendszerekhez hasonlóan nettó befizető–kedvezményezett pozíciókat eredményez. Ugyanakkor több lényeges eltérés is azonosítható. A legtöbb vizsgált európai modell a fiskális kapacitás és a szükségletek kettős képletére épül, míg a magyar rendszer jelenlegi formájában elsősorban a fiskális kapacitás szempontjára koncentrál. Emellett a nemzetközi gyakorlatban a kiegyenlítés rendszerint formula-alapú, előre kiszámítható és intézményesített elosztási mechanizmusokon keresztül valósul meg, míg a magyar rendszerben az utóbbi években erősödött a központi, rendeleti úton történő összegmeghatározás szerepe. További különbség, hogy a skandináv, svájci vagy osztrák modellekben hangsúlyos az intézményesített kormányzati szintek közötti koordináció, míg a magyar gyakorlatban a központi költségvetési döntéshozatal és az eseti – adott esetben veszélyhelyzeti – kormányzati beavatkozás szerepe erősebb.

Összességében a magyar modell és a vizsgált európai rendszerek közti eltérések tartós, intézményi különbségekre vezethetők vissza; ugyanakkor válsághelyzetben több állam ideiglenes centralizációs lépésekkel élt. Megjegyzendő azonban, hogy a válsághelyzeti (Covid-19) ideiglenes centralizáció európai összevetésben sem példa nélküli, több ország ideiglenes, kompenzációval kísért helyi bevételekönnyítésekkel élt. Például Franciaország 2020-ban normatív állami dotációval garantálta, hogy a kommunális fiskális és dománialis bevételek legalább a 2017–2019-es átlagot elérik; előleggel és 2021-es végelszámolással kompenzálták a Covid miatti kieséseket (Senat, 2020). Olaszország a „Fondone” alpból több lépcsőben pótolta a helyi adó- és díjbevételek Covid miatti kiesését. Egy 2020 decemberében meghozott rendelet 1,17 milliárd euró felosztását rögzítette, majd településenkénti végelszámolással ellenőrizték az ellentételezés pontosságát (Il Ministro dell’Interno di concerto con il Ministro dell’Economia e delle Finanze, 2020).

Az ausztrál tapasztalatok több reformtanulással szolgálhatnak a magyar fiskális kiegyenlítési rendszerrel kapcsolatos szakpolitikai viták számára is. Egyrészt a fiskális kapacitás és a szükségletek együttes figyelembevétele elvben indokolt lehet, ugyanakkor a szükségletoldali korrekciók egyszerűbb, jól mérhető keresleti indikátorokra épülő megoldásokkal

is kezelhetők. Másrészt az infrastrukturális hátrányok kompenzációja célszerűen elkülönített, többéves finanszírozási eszközök keretében valósítható meg, nem pedig az éves kiegyenlítési mechanizmus részeként. További fontos tanulság, hogy a rendszer stabilitását növelő technikai eszközök – például felső és alsó korlátok alkalmazása, gördülő átlagok, rendszeres felülvizsgálati ciklusok vagy átmeneti védőmechanizmusok – hozzájárulhatnak a kiszámíthatóság erősítéséhez. Végül a nemzetközi gyakorlat arra is rámutat, hogy a kiegyenlítési rendszerek hosszú távú működőképességét általában erősíti az intézményesített kormányzati szintek közötti egyeztetés, amely a különböző kormányzati szintek közötti politikai és szakmai konszenzus kialakítását segíti elő.

6. KÖVETKEZTETÉSEK

2025-2026 fordulóján a bírósági és jogalkotói fejlemények egyszerre szűkítették és pontosították a mozgásteret: a Kúria az eljárásjogi garanciák következetes érvényesítését tette egyértelművé a beszedési gyakorlatban, míg a Kormány a veszélyhelyzeti rendeletben technikailag rögzítette a teljesítés kereteit. Ezzel párhuzamosan az Alkotmánybíróság fenntartotta korábbi álláspontját a hozzájárulás „nem adó” jellegéről, miközben az eljárási oldal követelményeit ismételten hangsúlyozta. A kettős dinamika – végrehajtási szigor és eljárási garanciák – növeli a jogbiztonságot, de nem oldja fel az arányossági és differenciálási dilemmákat.

A 2018–2026 közötti időszakban a szolidaritási hozzájárulás jogintézménye Magyarországon fokozatosan a központi költségvetési politika egyik meghatározó elemévé vált, miközben jogi minősítése mindvégig az alkotmányos adófogalomtól elhatárolódó, kötelező pénzügyi átutalásként maradt fenn. A vizsgált jogforrások és a bírói gyakorlat alapján megállapítható, hogy a hozzájárulás nem minősül adónak, ugyanakkor funkcionális szerepe és tényleges fiskális hatása az idő előrehaladtával érzékelhetően módosult. A 2025/2026-os szabályozás a korábbi, elsősorban az adóerő-képességhez kapcsolódó kiegyenlítő modellhez képest nagyobb mértékű elvonást és eltérő szabályozási technikát alkalmaz.

Míg a 2018-as szabályozás normatív, sávos elvonási mechanizmusa és kiegyenlítő célrendszere elsősorban általános, előre meghatározott szempontok mentén érvényesült, addig a 2025/2026-os modell a településenkénti összegeket rögzítő végrehajtási rendelet alkalmazásával nagyobb hangsúlyt helyez az egyedi meghatározásra és a központi döntéshozatal szerepére. Ez a megközelítés a normativitás és az előreláthatóság szempontjából eltérő alkotmányos megítélést vonhat maga után, különösen az önkormányzatok tényleges pénzügyi mozgásterének alakulása tekintetében.

A fentiek alapján a szolidaritási hozzájárulás alkotmányos arányosságának és szükségességének értékelése nem korlátozódhat a jogintézmény absztrakt kialakítására, hanem figyelembe kell vennie annak konkrét alkalmazását és gyakorlati hatásait is. E körben kiemelt jelentősége van annak, hogy a hozzájárulás mértéke, differenciáltsága és végrehajtási technikája milyen módon befolyásolja az önkormányzatok kötelező feladatainak ellátását, valamint pénzügyi autonómiájuk érdemi érvényesülését. Mindezekre tekintettel a jövőbeni szabályozás során indokolt olyan arányossági, szükségességi és autonómia-védelmi garanciák egyértelműbb normatív megjelenítése, amelyek különösen a településenkénti

elvonás mértékére és a végrehajtási rendeletben rögzített összegek módosításának feltételeire vonatkoznak. Ennek hiányában fennáll annak a kockázata, hogy a fiskális kiegyenlítés alkotmányosan legitim célja a helyi önkormányzati autonómia csupán formális fenntartásával valósul meg, miközben a szolidaritási hozzájárulás funkciója fokozatosan elmozdul egy központosítottabb bevételi logika irányába. Az önkormányzati rendszer alkotmányos „lényeges tartalmának” védelme ezért megköveteli, hogy a folyamatok alkotmányos szempontú vizsgálata a jövőben is érdemi maradjon.

IRODALOMJEGYZÉK

- Ádám, Pál – Radvan, Michal: *Financial Autonomy of the Local Selfgovernments in the Countries of the Visegrad Group in the Context of the European Charter of Local SelfGovernment*, Lex Localis – Journal of Local SelfGovernment, 2022/4, 1143–1169. <https://doi.org/10.4335/20.4.1143-1169>
- Albouy, David: *Evaluating the efficiency and equity of federal fiscal equalization*, Journal of Public Economics, 2012/9-10, 824–839.
- Állami Számvevőszék: *Az önkormányzati alrendszer pénzügyi helyzetének értékelése*, ÁSZ Elemzések, 2021/5, 1–42.
- Bencsik András: *A helyi önkormányzatok (pénzügyi) autonómiájáról*, PRO PUBLICO BONO – Magyar Közigazgatás, 2017/1, 56–69.
- Bird, Richard – Vaillancourt Francois: *Expenditure -based equalization transfers*, in: Martinez-Vazquez, Jorge – Searle, Bob: *Fiscal Equalization, Challenges in the Design of Intergovernmental Transfers*, Rotman School of Management, University of Toronto, Economics Department, University of Montreal, 2007, 259–289.
- Boadway, Robin – Flatters, Frank: *Equalization in a Federal State: An Economic Analysis*, Ottawa: Economic Council of Canada, 1982.
- Boadway, Robin – Shah, Anwar: *Fiscal Federalism: Principles and Practice of Multi-Order Governance*, London and New York: Cambridge University Press, 2009.
- Boadway, Robin – Shah, Anwar: *Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice*, World Bank, 2007. Elérhető: <http://documents.worldbank.org/curated/en/831241468161662497> (Letöltés ideje: 2026.03.25.)
- Blöchliger, Hansjörg – Merk, Olaf – Charbit, Claire – Mizell, Lee: *Fiscal Equalisation in OECD Countries*, in: OECD Working Papers on Fiscal Federalism, 2007/4. Elérhető: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2007/09/fiscal-equalisation-in-oecd-countries_g17a2164/5k97b11n2gxx-en.pdf (Letöltés ideje: 2026.03.12.)
- Dougherty, Sean – Forman, Kass: *Evaluating Fiscal Equalisation: Finding the Right Balance*, OECD: Working Papers on Fiscal Federalism, 2021. Elérhető: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2021/04/evaluating-fiscal-equalisation_4a02edbe/253da2b8-en.pdf (Letöltés ideje: 2026.01.05.)
- Dollery, Brian E. – Kitchen, Heather – McMillan, Melville – Shah, Anwar: *Local Public, Fiscal and Financial Governance: An International Perspective*, Springer, 2020. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-36725-1>
- Dung, Pham Quoc: *Fiscal equalization from theory to practice: A comparative study on Australia, Germany and Switzerland*, MA. Thesis, University of Tampere, 2015. Elérhető: <https://trepo.tuni.fi/bitstream/handle/10024/98990/GRADU-1463487587.pdf?sequence=1> (Letöltés ideje: 2026.03.25.)
- Fuente, Angel De la: *Financing of the Autonomous Communities under the Common Regime, 2002–2023*, Working Paper 25/15. Elérhető: https://www.bbvaesearch.com/wp-content/uploads/2025/12/WP25_15.pdf (Letöltés ideje: 2026.03.12.)

- Hegedűs Szilárd – Lentner Csaba: *Az önkormányzatok bevételeinek és kiadásainak vizsgálata a 2010 utáni állampénzügyi reformoktól a tömeges Covid-19 járvány végéig, 2021-ig*, Új Magyar Közigazgatás, 2023/1, 1–10.
- Hoffman István: *Transforming External Control of Municipal Finances in Hungary*, Journal of Administrative Sciences, 2024/2, 6–18. <https://doi.org/10.54201/iajas.108>
- Horváth M. Tamás: *Helyi sarok: Sarkalatos átalakulások – A kétharmados törvények változásai 2010–2014: Az önkormányzatokra vonatkozó szabályozás átalakulása*, MTA LAW WORKING PAPERS, 2014/4, 1–10.
- Kovács Ágnes: *Az önkormányzati autonómia alkotmányos védelme az Alkotmánybíróság gyakorlataiban*, Jogtudományi Közlöny, 2016/6, 257–266.
- Molnár Petronella – Hegedűs Szilárd: *Municipal Debt Consolidation in Hungary (2011–2014) in an Asset Management Approach*, Civic Review, 2018/14, 81–92. <https://doi.org/10.24307/psz.2018.0406>
- Nagy, Zoltán: *Regulation of Public Finances in Hungary in Light of Financial Constitutionality*, in: Nagy, Zoltán (ed.): *Regulation of Public Finances in Light of Financial Constitutionality Analysis on Certain Central and Eastern European Countries*, Miskolc – Budapest, 2022, 83–106. https://doi.org/10.54171/2022.zn.ropfatilofc_5
- Nelson, Andrew A. – Balu, Rekha: *Local government responses to fiscal stress: evidence from the public education sector*, Public Administration Review, 2014/74, 601–614. <https://doi.org/10.1111/puar.12211>
- Oates E., Wallace: *An Essay on Fiscal Federalism*, Journal of Economic Literature, 1999/3, 1120–1149. <https://doi.org/10.1257/jel.37.3.1120>
- Pálné Kovács Ilona: *A magyar önkormányzatok korlátai a helyi gazdaságfejlesztésben*, Tér és Társadalom, 2019/2, 3–19. <https://doi.org/10.17649/TET.33.2.3088>
- Peloquin, David: *Fiscal Federalism and the equalization system in Canada, Lessons for other federal countries*, Conference presentation at “Desafíos institucionales y económicos en países federales: Los casos de Canada y Argentina”, Santa FE, Argentina, March 29–31, 2016.
- Péteri Gábor: *Helyi autonómia. Felejtjük el?*, Új Magyar Közigazgatás, 2014/1, 11–22.
- Ráth, Olivér – Varga, Ádám: *The Solidarity Contribution in the Light of Municipal Autonomy in the Jurisprudence of the Hungarian Constitutional Court*, 333–344. Elérhető: https://publikacio.ppke.hu/id/eprint/2848/1/Rath_Varga_The_Solidarity_Contribution_in_the_Light_of_Municipal_Autonomy.pdf (Letöltés ideje: 2025.01.03.)
- Shah, Anwar: *Horizontal Fiscal Equalization in Australia: Peering Inside the Black Box Brookings Institution and the World Bank*, Washington, DC, USA, 22 November 2017.
- Thorkil, Juul: *Local Government Equalisation in Denmark* Warsaw, 2014. Elérhető: <https://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/Event/ECA/Poland/pl-fiscal-equalization-thorkil-juul.pdf> (Letöltés ideje: 2026.03.12.)
- Tóth Ákos: *Önkormányzati apokalipszis: a XIII. kerület is nettó befizető lett*, Comitatus, 2025/254, 119–126. <https://doi.org/10.59809/Comitatus.2025.35-254.119>
- Tóth Gábor: *Az önkormányzati autonómia alkotmányos korlátai*, Közjogi Szemle, 2015/2, 37–56.

JOGSZABÁLYOK

- 2016. évi XC. törvény Magyarország 2017. évi központi költségvetéséről.
- 2025. évi költségvetési törvény megalapozásáról szóló 2024. évi LXXIV. törvény.
- 2025. évi LXIX. törvény Magyarország 2026. évi központi költségvetéséről.
- 437/2025. (XII. 23.) Korm. rendelet a Magyarország 2026. évi központi költségvetésének a veszélyhelyzettel összefüggő eltérő szabályairól.

- 49/2025. (XII. 23.) NGM rendelet a települési önkormányzatok által 2026. évben teljesítendő önkormányzati szolidaritási hozzájárulás összegéről.
- Budapest Főváros Önkormányzata 2025. évi összevont költségvetéséről szóló 29/2024. (XII. 31.) önkormányzati rendelete.
- Magyarország Alaptörvénye.
- Federal Constitution of the Swiss. Elérhető: <https://lawbrary.ch/law/art/BV-v2024.03-en-art-135/> (Letöltés ideje: 2026.03.12.)
- Question écrite n33888: Compensation des pertes de recettes des collectivités territoriales. Elérhető: <https://questions.assemblee-nationale.fr/q15/15-33888QE.htm> (Letöltés ideje: 2026.03.12.)

BÍRÓSÁGI DÖNTÉSEK

- 60/1992. (XI. 17.) AB határozat.
- 37/2011. (V. 10.) AB határozat.
- Kúria Köf.5.007/2025/9. számú határozat.
- Kúria Kfv.V.35.088/2025/8. számú határozat.
- 9/1992. (I. 30.) AB határozat.
- 7/1992. (I. 30.) AB határozat.
- 51/2010. (IV. 28.) AB határozat.
- 45/1994. (XII. 22.) AB határozat.
- 38/2011. (VII. 4.) AB határozat.
- 22/2013. (IV. 5.) AB határozat.
- 8/2024. (XI. 11.) AB határozat.
- 30/1992. (V. 26.) AB határozat.
- 3/2015. (II. 2.) AB határozat.

INTERNETES FORRÁSOK

- Commonwealth Grants Commission (CGC): *Report on the GST Revenue Sharing Relativities-2013/2014 Review*, Canberra: Australian Government, 2015. Elérhető: https://www.cgc.gov.au/sites/default/files/2021-11/R2015%20Report%20-%20Volume%20-%20Assessments_1.pdf (Letöltés ideje: 2026. 03. 25.)
- *Compensation aux collectivités locales des pertes de recettes fiscales et domaniales liées à l'épidémie*. Elérhető: <https://www.senat.fr/questions/base/2020/qSEQ201219288.html> (Letöltés ideje: 2026.03.12.)
- Eurofund: *Local business tax reduction and cap*. Elérhető: https://static.eurofound.europa.eu/covid19db/cases/HU-2021-1_1678.html (Letöltés ideje: 2026.03.12.)
- European Commission: *Economic forecast for Finland*, 2025. Elérhető: https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-surveillance-eu-member-states/country-pages/finland/economic-forecast-finland_en (Letöltés ideje: 2026.03.12.)
- Federal Finance Administration (FFA): *National fiscal equalization*. Brochure (EN), 15 July 2025. EFV – Publications. Elérhető: <https://www.efv.admin.ch/dam/en/sd-web/NeGUbIoEIBK-/Finanzausgleich-2020-e.pdf> (Letöltés ideje: 2026.03.12.)
- FPR: *About the Swedish fiscal policy framework, Swedish Fiscal Policy 2025*. Elérhető: <https://www.fpr.se/download/18.94756191969f6d4d3743057/1747315631424/Swedish%20Fiscal%20Policy%202025%20-%20English%20summary.pdf> (Letöltés ideje: 2026.03.12.)
- Il Ministro dell'Interno di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze. Elérhető: <https://dait.interno.gov.it/finanza-locale/documentazione/decreto-del-14-dicembre-2020> (Letöltés ideje: 2026.03.12.)

- Ministry of Finance of the Republic of Lithuania: *Planning and approval*, 2023. <https://finmin.lrv.lt/en/competence-areas/budget/planning-and-approval/> (Letöltés ideje: 2026.03.12.)
- OECD: *Fiscal Federalism 2022 Making decentralisation work*, 2022. https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2021/12/fiscal-federalism-2022_4443f72f/201c75b6-en.pdf (Letöltés ideje: 2026.03.12.)
- OECD: *Making Decentralisation Work: A Handbook for Policy-Makers*, OECD Multi-level Governance Studies, OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/g2g9faa7-en> Elérhető: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2019/03/making-decentralisation-work_g1g9faa7/g2g9faa7-en.pdf (Letöltés ideje: 2026.01.23.)
- OECD: *Raising Local Public Investment in Lithuania*, 2021. Elérhető: <https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/topics/policy-sub-issues/structural-reforms/country-policy-support/Raising-Local-Public-Investment-in-Lithuania-Report.pdf> (Letöltés ideje: 2026.03.12.)
- Public Finance and Federalism: *Fiscal Equalization System in Austria*, 2023. Elérhető: <https://www.kdz.eu/en/news/blog/fiscal-equalization-system-austria> (Letöltés ideje: 2026.03.12.)
- Sénat: Session extraordinaire de 2019-2020, Rapport N. 634; 2020. Elérhető: <https://www.senat.fr/rap/119-634-2/119-634-21.pdf> (Letöltés ideje: 2026.03.12.)



•
Fábian László: Szélfogó