

PITTI ZOLTÁN

## A GAZDASÁGI VÁLSÁG ÉS AZ EU KÖZTEHERVISELÉSI GYAKORLATÁNAK VÁLTOZÁSA

*A gazdasági világválság nem hagyta érintetlenül az Európai Unió tagállamait sem. A gazdasági teljesítmények jelentősen visszaestek, tömegesen szűntek meg vállalkozások, csökkent a foglalkoztatási ráta, felerősödtek a szociális feszültségek, s a nemzetállamok többségében megugrott a költségvetési hiány. A közösség meghatározó tagállamai viszonylag gyorsan reagáltak a világgazdasági válság kihívásaira, s az intézkedések között egyidejűleg találhatók gazdaságélénkítő, illetve költségvetési kiadásokat csökkentő elemek. Szerzőnk – a BCE tudományos kutatója, az APEH volt elnöke – azt vizsgálja, hogy az EU-27 országok válságkezelő tevékenységében milyen szerepet kaptak a közvetett szabályozási eszközként működő adó- és járulékpolitikai intézkedések, illetve az életbe léptetett intézkedések miként érintik a közösség által korábban meghirdetett harmonizációs programokat.*

Lassan végére érünk a 2008. évben kibontakozott gazdasági válságnak, s ma már lehetőségünk van a tapasztalatok higgadt összegzésére, illetve a következtetések levonására. Erre ösztönöz a klasszikus mondás: „Aki nem tanul a történelemből, annak újra át kell élnie az eseményeket.”

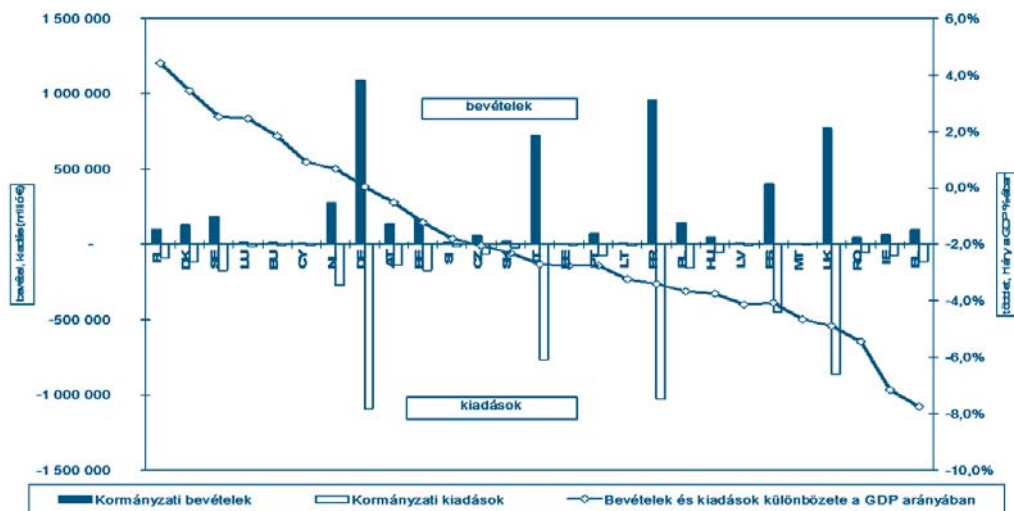
Az Európai Uniót – a jól kitapintható előjelek ellenére – váratlanul érte a világgazdasági válság. Kezdetben még a válság megítélése sem volt egyértelmű: egyesek a pénzügyi szektor földrajzilag korlátozott és átmeneti működési gondjait látták benne, mások az állami beavatkozások fokozásával irányíthatónak vélték a piaci folyamatokat, de nem kevesen voltak, akik az országhatárokat átlépő vállalatbirodalmak és a földrajzi határok közé szorított állami mozgástér korlátozottsága miatt a nemzetközi intézményrendszer működésképtelenségét látták a jelenségek mögött. Ma már tudjuk, hogy a jelenség a felsoroltaknál is komplexebb és egyidejűleg vagyunk kortársai egy modernizációs folyamatnak, egy gazdasági súlypontváltást eredményező és egy, az intézményi rendszer átalakítását előkészítő folyamatnak.

A problémák kezdetben a pénzügyi rendszer működési gondjaira utaltak (ez időről időre ismétlődött), ám a vállalatfinanszírozás tartós elbizonytalanodása már a versenyszektort sem hagyta érintetlenül. Következményként a gazdaságban felismerhetőkké váltak a túltermelési válság jelei (lásd: autóipar). A termelés és a kereslet közötti ellentmondás figyelmeztető jelei a külkereskedelmi kapcsolatok visszaesésében voltak érzékelhetőek, ám a fizetőképes keresletet meghaladó termékínálat ellentmondásai rövid időn belül megjelentek a belső piacokon is. Az egyensúly helyreállítása érdekében hozott kezdeti intézkedések a termelés korlátozására irányultak (futószalagok leállítása, kényszerszabadság, rövidített munkaidő), majd létszámleépítések következtek, amit rövid időn belül éleződő szociális feszültségek követtek. S mindezt tetézte – az eurót sem kímélve – az árfolyamok hektikus mozgása.

A nemzetközi szervezetek – beleértve az Európai Uniót is – kezdetben csendes szemlélői voltak az eseményeknek, s tekintve, hogy a válság hatásai elsődlegesen

nemzetállami keretek között jelentkeztek, itt érezték szükségesnek az azonnali cselekvést, a megoldások is természetesen nemzeti jellegűek voltak. Több ország a pénzügyi rendszer állami megsegítésében, illetve a kereslet mesterséges élénkítésében látta a megoldást. Ennek szolgálatában került sor a fogyasztást terhelő adók mérséklésére (Anglia), vagy a vásárlásokhoz nyújtott állami támogatások kiterjesztésére (Németország).

Más országok viszont – korábban felhalmozott adósságállományuk, vagy egyéb okok miatt – nem tudtak élni a keresletélénkítés eszközével, sőt a gazdasági eredmények romlása következtében megcsappant adóbevételek miatt erőteljes kiadáskorlátozó intézkedésekre kényszerültek.



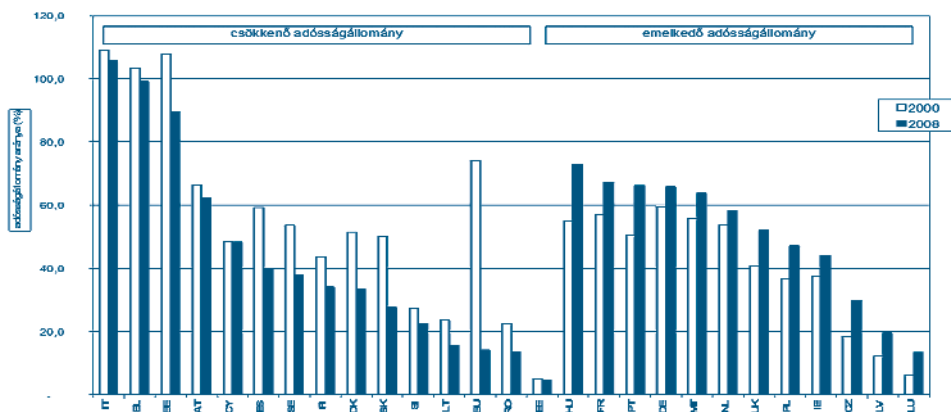
Forrás: az EUROSTAT adatbázisa alapján a szerző számításai

1.ábra: Kormányzati bevételek és kiadások a GDP arányában az EU-27 országokban, 2008

Az adókról való lemondás, illetve a költségvetés terhére folyósított állami támogatások növelésének természetesen következménye a költségvetési hiányok, majd ezek halmozódása következtében az államadósság megugrása. Viszonylag hamar nyilvánvalóvá vált, hogy a fiskális politikát érintő hatások korántsem átmenetiek, s nemzeti keretek között csak ideig-óráig kezelhetők. Az EU tagállamok többsége már jóval korábban megkezdte a köztelherviselési rendszerek modernizálását, ám míg a korábbi programok „felismerésen alapuló” elgondolásokat tartalmaztak, addig a gazdasági válság negatív hatásait enyhíteni kívánó korrekciók inkább „kényszeren alapuló” intézkedéseknek tekinthetők.

A 90-es évek második felétől kibontakozó „felismerésen alapuló” adómodernizációs elgondolások elsődlegesen a gazdasági teljesítmények ösztönzését és a terhek arányosabb elosztását kívánták szolgálni. Az egymáshoz nagyon hasonló lépések hat csoportba voltak sorolhatók [Sanford 1993].

a) Az adóelkerülés (a kiskapuk kihasználása) és az adócsalás növekvő mértékének visszaszorítása, amelytől az adómorál javítását is várták;



Forrás: az EUROSTAT adatbázisa alapján a szerző számításai

## 2. ábra: Az EU-27 országok GDP arányában számolt konszolidált adósságállományának változása

- A viszonylag magas határadókulcsok mérséklése*, amelyek az igazságosság ellen hatnak, tekintve, hogy a magas jövedelműek és a vagyonosok könnyen ki tudják játszani az adó jogszabályokat;
- Az államra háruló feladatok felülvizsgálatával *korlátozni kívánták a közszektor kiterjedtségét* (lásd: a GDP arányában mért adó és járulékbévételek fokozatos emelkedése);
- Az *infláció* torzító hatását az adómértékek „karbantartásával” kívánták biztosítani, tekintve, hogy a széles körben érvényesülő infláció azzal a nem kívánatos következménnyel jár, hogy a nem indexált (valorizált) adórendszerek az állam (költségvetés) javára csoportosítják át a jövedelmeket;
- A *gazdasági szereplők „nemzetközivé válása”* miatt a különböző országoknak alkalmazkodniuk kell a globális folyamatokhoz, és az adórendszer működési jellemzőinek kialakításakor figyelembe kell venni más országok gyakorlatát;
- A közösségen belüli kapcsolatok fejlődése és a piacokorlátozó hatások minimalizálása érdekében – a nemzeti szuverenitás tiszteletben tartása mellett – *azonos elvi alapokra* kell helyezni a közteherviselési szabályokat, illetve a nemzetközi áruforgalommal kapcsolatos adók esetében gyorsítani kell a harmonizáció ütemét.

A 90-es évtized modernizációs elgondolásai lényegében arra a felismerésre épültek, hogy olyan esetekben, amikor a gazdaság szerkezetében, a termelési ágak egymáshoz való viszonyában, a termelés és értékesítés módszereiben, valamint a fogyasztásban, felhalmozásban, a lakosság foglalkozási viszonyaiban lényeges változások mennek végbe, akkor a közgazdasági szabályozórendszer alkotóelemeinek – ezen belül a közteherviselés súlypontjainak, adóalapoknak és adómértékeknek, valamint az eljárási szabályoknak is – módosulniuk kell.

A közteherviselési rendszer bárminemű módosítása azonban állandó érdekűtörzések forrása, tekintve, hogy az adórendszerek működése több általános elméleti kérdést is érint, illetve a piaci szereplők pozícióját is alapvetően átrendezheti. A mo-

dernizációs elgondolások melletti, illetve a változásokkal szembeni álláspontok különböző ismérvek szerint csoportosíthatók:

- *Társadalmi optimum talaján állók*, akik a közteherviselési gyakorlat változtatásának előnyeit és hátrányait valamennyi érintett személy és nem részérdek szempontjából jelenítik meg;
- *Politikai filozófiára épülők* – ideológiai törekvések érvényesítése és/vagy választási esélyek növelése érdekében;
- *Kedvezményvadász törekvések*, amelyek jellemzően részérdekeket szolgálnak és ad hoc jellegűek – figyelmen kívül hagyva a makrogazdasági összefüggéseket.

Utólagosan értékelve azt kell megállapítani, hogy a felismerésen alapuló adómodernizációs elgondolások – ezen belül a közösségi harmonizációt sürgető vélemények – nem kapták meg a szükséges támogatást, így a hangzatos reformok helyett meg kellett elégedni a kisebb jelentőségű – társadalmi és gazdasági hatását tekintve csekélyebb jelentőségű – korrekciós intézkedésekkel.

1. táblázat. A GDP arányában számolt adó- és járulékkerhelés változása főbb csoportok szerint, százalék

	EU-15		EU-12		EU-27		HU	
	2000	2008	2000	2008	2000	2008	2000	2008
Termék és importadók	13,4	13,0	13,0	13,3	13,4	13,0	16,3	15,6
Jövedelemadók	14,0	13,5	7,9	8,5	13,7	13,1	9,7	10,6
Szociális járulékok	12,9	12,9	12,5	11,8	12,9	12,8	13,0	13,8
Tőkeadók	0,2	0,4	-	-	0,2	0,3	-	0,1
<b>Összes adó és járulék</b>	<b>40,5</b>	<b>39,7</b>	<b>33,4</b>	<b>33,6</b>	<b>40,2</b>	<b>39,2</b>	<b>39,0</b>	<b>40,1</b>

Forrás: az EUROSTAT adatbázisa alapján a szerző számításai

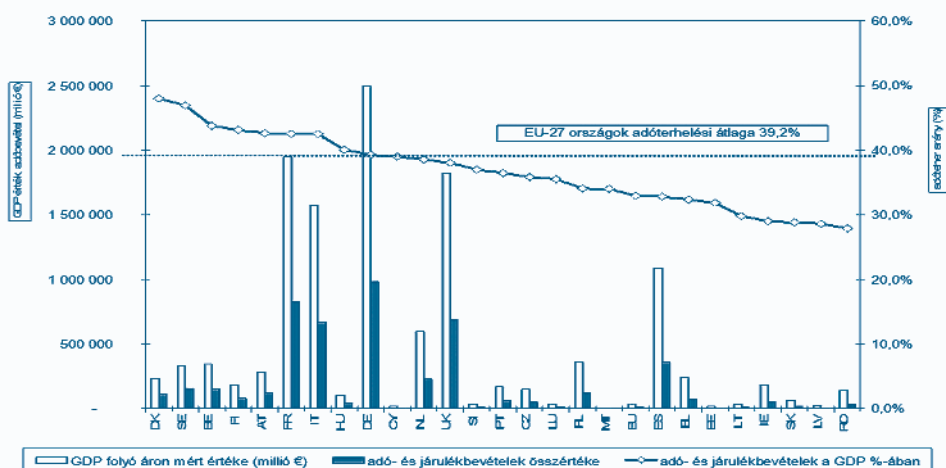
Társadalmi és gazdasági támogatás hiányában az EU-27 országok többségében csak kisebb kiigazítások történtek, amelyek így összességében nem érték el azt a kritikus tömeget, amelynek eredményeként érdemben módosulhatott volna a GDP arányában számolt adóterhelés, vagy érdemben módosulhatott volna a terhek elosztása. S a következmények ismertek: gazdasági teljesítmények stagnálása, a foglalkoztatási ráta romlása, erősödő szociális feszültségek, stabilitási és növekedési paktumot sértő költségvetési hiányok kialakulása, illetve a közös pénz megingása.

A 2008. évi földrengésszerű világválság (amely vérmérséklettől függően sokféle jelzővel illelhető, így finanszírozási válság, pénzügyi válság, gazdasági válság, modernizációs válság, modellválság) alapvetően *új helyzetet eredményezett a közpolitikákban*, s nem hagyta érintetlenül a közteherviselési rendszereket sem:

- GDP-csökkenés, eredményromlás, vállalkozások megszűnése, munkahelyek leépülése, *állami bevételek csökkenése*;
- A gazdasági válság negatív hatásainak mérséklése állami beavatkozási igényeket indukált, ami – saját tartalékok hiányában – külső források mobilizálásával járt, aminek viszont természetes következménye a *külső és belső adósságállomány növekedése*;
- *Az adósság halasztott adó*, amit a stabilizálódást követő években vissza kell fizetni, vagyis a stabilizálódást követő évek adópolitikája és a GDP arányában

mért adóterhelés mértéke determinált pályán mozog (napjaink adósságterhe – generációk közötti közmegegyezés hiányában – nem terhelhető át a következő nemzedékekre).

Összességében az államháztartási egyensúly biztosításában *felértékelődtek az adó- és járulékbévételek*, s a közterhek remélt mérséklésével szemben – a kényszerítő körülményeken alapuló intézkedések hatására – viszonylag tartósan magas szintre kell készülni. Ez azonban nem jelenti azt, hogy ne kerülhetne sor az adó- és járulékkerhelés strukturális átalakítására, sőt ez egyenesen kívánatosnak mutatkozik, de az összterhelés aligha csökkenhet.



Forrás: az EUROSTAT adatbázisa alapján a szerző számításai

3. ábra: Az adó- és járulékbévételek a GDP arányában, 2008

Az adó- és járulékkerhelés nagyságát általában a GDP százalékában szokás mérni, így – több év átlagértékei alapján – megkülönböztetünk hagyományosan magas, átlagos és alacsony adóterhelésű országokat.

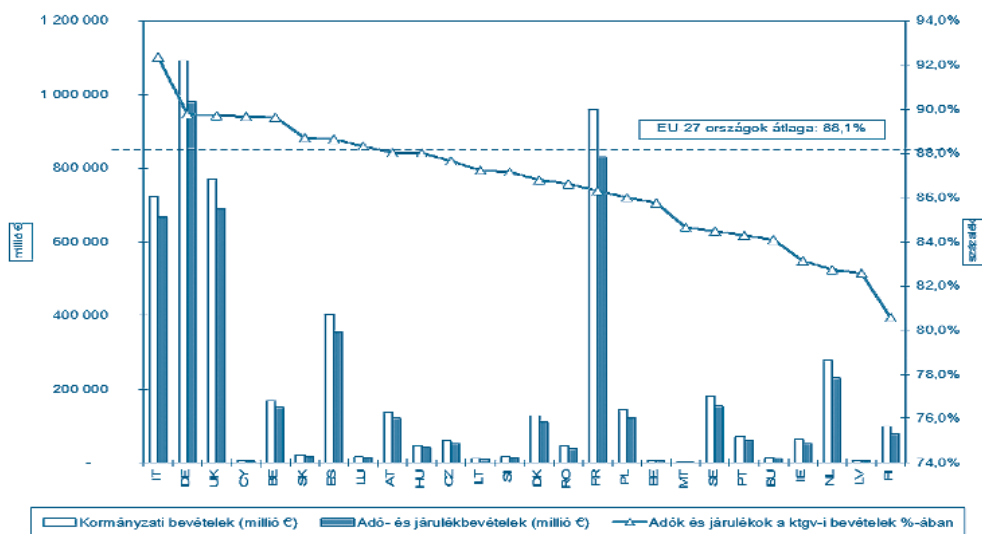
- Magas adóterhelésű országok:** Dánia (48,0 százalék); Svédország (46,9 százalék); Belgium (43,7 százalék); Finnország (43,1 százalék); Ausztria (42,6 százalék); Franciaország (42,5 százalék); Olaszország (42,5 százalék);
- Átlagos adóterhelésű országok:** Magyarország (40,1 százalék); Németország (39,3 százalék); Ciprus (39,0 százalék); Hollandia (38,5 százalék); Anglia (38,0 százalék); Szlovénia (37,0 százalék); Portugália (36,5 százalék); Cseh Köztársaság (35,8 százalék);
- Alacsony adóterhelésű országok:** Lengyelország (34,1 százalék); Málta (34,0 százalék); Bulgária (32,9 százalék); Spanyolország (32,8 százalék); Görögország (32,3 százalék); Észtország (31,8 százalék); Litvánia (29,8 százalék); Írország (29,0 százalék); Szlovákia (28,8 százalék); Lettország (28,6 százalék); Románia (27,9 százalék).

A GDP arányában számolt adóterhelés sokat mondó, ám nem kellően érzékelteti, hogy a különböző országok költségvetése milyen mértékben függ az adó- és járulékbé-

bevételek realizálódásától. *Ezt a mozgásteret leginkább az adó- és járulékbévételek költségvetési bevételeken belüli aránya mutatja*, illetve jelzi azt, hogy a nemzetállamok – a kiadási oldal változatlansága mellett – milyen keretek között módosíthatják következmények nélkül az adó- és járulékkerhek mértékét.

A 2008. évi adatok alapján – az adók- és járulékok költségvetési bevételeken belüli arányától függően – az EU-27 országok több csoportba sorolhatók:

- Erősen adó- és járulékfüggőek** azok az országok, ahol a költségvetés összbevételén belül 90 százalékot közelítő, vagy azt meghaladó az adó- és járulékbévételek súlya (lásd: Olaszország, Németország, Anglia, Ciprus, Belgium, Szlovákia, Spanyolország);
- Közepesen adó- és járulékfüggőek** azok az országok, ahol a költségvetés összbevételén belül 85–90 százalék között mozog az adó- és járulékbévételek súlya (lásd: Ausztria, Magyarország, Cseh Köztársaság, Litvánia, Szlovénia, Dánia, Románia, Franciaország, Lengyelország, valamint Észtország);
- Viszonylag alacsony adó- és járulékfüggőek** azok az országok, ahol a költségvetés összbevételén belül az adó- és járulékbévételek aránya nem éri el a 85 százalékot (lásd: Svédország, Málta, Portugália, Bulgária, Írország, Hollandia, Lettország, Finnország, Görögország).



Forrás: az EUROSTAT adatbázisa alapján a szerző számításai

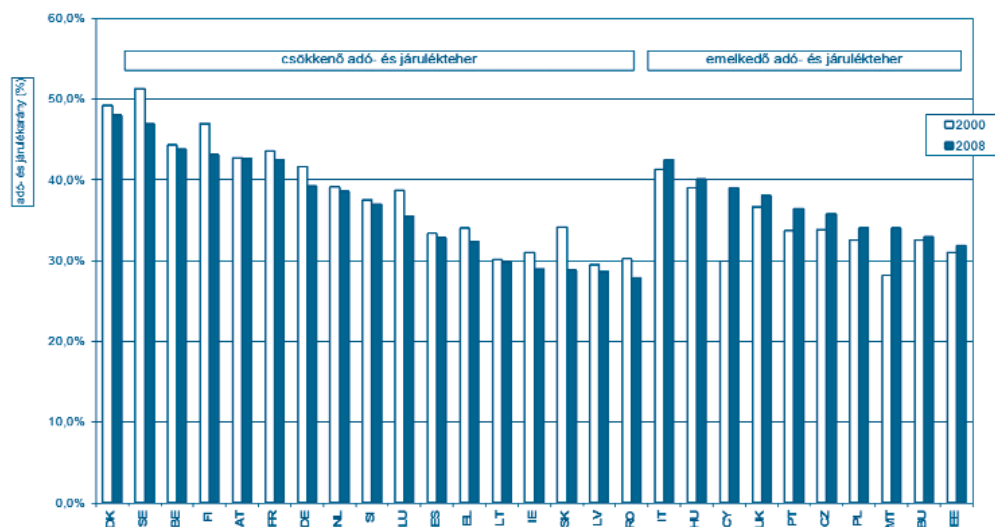
#### 4. ábra. Adó- és járulékbévételek részesedése az összes kormányzati bevételből az EU-27 országokban, 2008

A 2008. évi adatok – összességében – azt mutatják, hogy közösségi tagállamok majd kétharmadának költségvetési gazdálkodása az adó- és járulékbévételek alakulásától függ, vagyis közel sem mindegy, hogy a közteljesítési rendszerek milyen hatékonysággal működnek. Márpedig ez a működési hatékonyság számtalan körülménytől függ. Így szerepe van – egyebek mellett – az adó- és járulékkerhek GDP arányában mért mutatójának, az állam által nyújtott szolgáltatások minőségének, a nemzetközi

kapcsolatok kiterjedtségének, a jogszabályi környezet kiszámíthatóságának, az önkéntes jogkövetés érvényesülésének, egyebeknek.

A költségvetési hiányok kezelésére elvileg több módszer lehetséges: az egyik lehetőség a GDP arányában mért adó- és járulékkerhelés magas szinten tartása; a másik – a nemzetközi együttműködésben rejlő lehetőségek kihasználásával – a közhatalviselési rendszerek működési hatékonyságának javítása; a harmadik a költségvetési hiány fokozatos elinflálása. Egyik megoldás sem tökéletes.

Az optimális közhatalviselési mérték kialakítása szempontjából az EU-27 országok a „22-es csapdájában” vergődnek: egyfelől a vállalkozások piaci versenyképességének javítása érdekében csökkenteni kellene a GDP arányában mért elvonást, ám ennek ellentmondanak a nemzetállami szinten mutatózó költségvetési hiányok, illetve adósságszolgálati mutatók. Természetesen az is megoldást jelenthetne, ha az állami kiadásokat fognák vissza, ám ez egyfelől nem nyújtana lehetőséget az adósságállomány gyors lefaragására, másfelől a jóléti szolgáltatások újragalos szűkítése (szerzett jogok csorbítása) kiszámíthatatlan társadalmi hatásokkal járhat.



Forrás: az EUROSTAT adatbázisa alapján a szerző számításai

#### 5. ábra. A GDP arányában számolt adó- és járulékbévételek változása 2000–2008 között az EU-27 országokban

Az 5. ábra alapján megállapítható, hogy a 2000–2008. években az EU-27 országok majd kétharmadában mérséklődött és valamivel több, mint harmadában emelkedett az adó- és járulékkerhelés mértéke. Tekintve, hogy a gazdasági teljesítmények majd négyötödét régi tagállamokban viszonylag csekély volt az adó- és járulékkerhelés módosulása, így összességében az EU-27 országok átlagos adóterhelése is alig-alig módosult. A trend jó, ám a változás mértékének megítéléséhez azt is tudni kell, hogy a legfőbb versenytársnak tekintett Egyesült Államok, illetve Japán adóterhelése 10–11 százalékponttal marad el az EU-27 országok átlagos adó- és járulékkerhelésétől. Más megközelítésben ez azt jelenti, hogy a közösségi tagállamok versenyben ma-

radásához teljesítményösztönző és a közteherviselési rendszerek hatékonyságát javító megoldásokra van szükség.

## AZ ADÓ- ÉS JÁRULÉKRENDSZERT ÉRINTŐ KORREKCIÓK AZ EU-27 ORSZÁGOKBAN

A 2008. évi gazdasági válság, mint kényszerítő körülmény hatására felerősödött adó- és járulékrendszert korrigáló programok (amelyek alapvetően strukturális jellegűek és a GDP arányos adó- és járulékterhelést változtatlanul hagyják) fő törekvései a következőkben összegezhetők:

- Az adórendszeren belül az *adó- és járulékterhek strukturális jellemzőinek* módosítása, ezen belül a közvetett adók szerepének növelése (lásd: áfa, zöld adók);
- A személyi és a társasági jövedelemadó *alapjának szélesítése*;
- Magánszemélyek esetében a teljesítményösztönző, a társaságok esetében a tőkevonzó és a tőkemegtartó képesség erősítése érdekében a *jövedelemadó kulcsainak mérséklése*;
- A nemzetközi versenyképesség javítása és a foglalkoztatási mutatók javítása érdekében a *munkára épülő adó- és járulékterhek fokozatos mérséklése*;
- Az *adóeljárás egyszerűsítése* és az adminisztrációs terhek csökkentése;
- Az *adóigazgatás működési hatékonyságának javítása* az elvileg teljesíthető és a ténylegesen realizált bevételek közelítése érdekében.

Az általános jellemzőkön túl figyelmet érdemelnek néhány tagország *egyedi sajátosságokat tükröző törekvései*:

- a) *Németország* külön kiemelendő, hiszen az ezredfordulót megelőzően hét évre szóló gazdaságfejlesztési programot, s ennek részeként hét évre ütemezett komplex adóreformot dolgoztak ki. Ennek keretében mérséklék az SZJA marginális kulcsokat (53 százalékról 42 százalékra, illetve 25,9 százalékról 15,0 százalékra), a társasági adó kulcsait (40 százalékról 25 százalékra, majd 15 százalékra), valamint a munkát terhelő elvonásokat. Megszüntették a 38 százalékos lakásadó-kötelezettséget, s megkezdték az önkormányzati adózás modernizációját. A pozitív változásokkal szemben nagy vitákat váltott ki a portfólióbefektetések jövedelmének adóztatása (10 százalék), a társaságok minimum adókötelezettségének alkalmazása, a tőkenyereség adóterhének emelése, az áfakulcs 16 százalékról 19 százalékra emelése, valamint a zöld adók elterjesztésében vállalt kezdeményező szerep.
- b) *Spanyolország* közismerten alacsony adózású ország, s ebben meghatározó szerepe van a direkt adók EU-átlag alatti mértékének. A közteherviselési rendszert érintő változások kétirányúak: egyfelől a jövedelemadóztatást érintőek (SZJA keretében az adósávok számának növelése, ugyanakkor a családi kedvezmények bővítése, társasági adózásban a vállalati terhek mérséklése) másfelől a 16 százalékos normál ÁFA-kulcs 18 százalékra emelése. Nemzetközi szempontból figyelmet érdemlő lépés az államigazgatás decentralizációja, s ezzel összhangban az adóbevételek regionális szintek közötti megosztási arányainak módosítása (személyi jövedelemadóból 33 százalék; általános forgalmi adókból 35 százalék és jövedéki adókból 40 százalék a regionális és helyi szint részesedése), mint ahogy bátor lépésnek tűnik a megosztási arányok törvényi garanciája.



- c) *Írország* – korábban a közösség legdinamikusabb és legtalálékonyabb országa – köztelherviselési rendszere folyamatos átalakuláson megy keresztül. Az ír gazdaság korábban az alacsony adózású országok közé tartozott (lásd: társasági adó 12,5 százalékos szintje, a feldolgozóipari vállalkozások kedvezményezettsége, az off-shore kedvezmények kiterjedt alkalmazása), ám a költségvetési mutatók romlása következtében itt szigorú intézkedések születtek. Így a normál ÁFA-kulcs 0,5 százalékkal emelkedett, az SZJA legfelső kulcsa 41 százalékról 46 százalékra módosult. A költségvetési egyensúly javítása érdekében kiadáskorlátozó intézkedések is napvilágot láttak, így a közsférában 5–15 százalékos fizetéskorlátozást alkalmaznak, a nyugdíjkorhatárt 66 évre emelték, s döntés született a nagy értékű beruházási projektek leállításáról.
- d) *Svédország* jellemzői több szempontból eltérnek az EU-tagországokétól. Az 1991. évben végrehajtott, majd az ezredfordulón modernizált adóreform eredményeként a fogyasztást terhelő adók mértéke, illetve az élőmunka adóterhelése a legmagasabb a tagországok között, s az utóbbi években dinamikus növekedés mutatkozik a tőkejövedelmek adóterhelésében is. Mindezek következtében a jóléti rendszer komoly feszültségekkel terhelt (a járulékbévételekből a magas szintű szolgáltatás nem finanszírozható, de az adóterhek a versenyképesség veszélyeztetése nélkül tovább nem emelhetők), miközben a fenntartható növekedés feltételeinek biztosítása növekvő ráfordításokat igényel. A most körvonalazódó adóváltozások – a versenyképesség igényére hivatkozva – a munkáltatókat terhelő elvonások mérséklésével, s ennek ellensúlyozásaként a környezetterhelő tevékenységek fokozott adóztatásával, illetve a munkavállalókat érintő járulékkötelezettségek további szélesítésével számolnak.
- e) *Franciaország* kétfrontos küzdelmet vív, ugyanis a versenyképesség javítása a vállalkozói terhek enyhítését követelné, ugyanakkor a költségvetés egyre nagyobb hiánya az adóbevételek növelésének igényét jelzi. Az 1995–2000. években emelték a jövedelemelvonást, a társasági adóban 10 százalékos pótdadót vezettek be, az áfakulcsot pedig 18,6 százalékról átmenetileg 20,6 százalékra emelték. A francia gazdaságban a 2000. évben hirdettek meg egy több éves adómodernizációs programot. Ennek lényege egy „korrekciós” intézkedéssorozat: az áfa normál kulcsát 19,6 százalékra mérsékeltek (ellentétként a jövedéki adókat emelték), a munkajövedelmek terheit csökkentették (különös tekintettel az alacsony jövedelműekre, illetve a magasán képzett munkaerőre). A gazdasági válság hatására újabb reformprogramok indultak el (mindenekelőtt a vállalkozási terhek enyhítése érdekében), mérsékeltek az élőmunkára rakódó terheket, s a vállalkozási hajlandóság erősítése érdekében korrigálták a helyi adózás rendszerét.
- f) *Hollandia* adóterhelése valamelyest alacsonyabb az EU-15 országok átlagánál, így a 2008 utáni változások inkább kisebb kiigazítást, mintsem átfogó modernizációt jelentenek. Terheket csökkentő változás az SZJA és a szociális járulék mértékének változtatása (a legmagasabb adósávok kulcsainak csökkentése, az adómentes sáv szélesítése), illetve a társasági jövedelmek adókulcsának 35 százalékról 30 százalékra csökkentése. Terheket emelő viszont a normál áfakulcs emelése (17,5 százalékról 19,0 százalékra), az önkormányzatokat megillető ingatlanadó emelése, valamint – más országokhoz hasonlóan – a környezetvédelmi adók emelése.

g) *Görögország* az előzőekben ismertetett példaktól eltérő gyakorlatot folytat, vagyis a közteherviselési rendszer, működési jellemzőit illetően, a „nyugalom szigetének” tekinthető. A GDP-arányos adóterhelés – több év átlagában – 32–33 százalék között mozog, annak ellenére, hogy a 2008. évi költségvetési hiány a tagországok között a legmagasabb, illetve a konszolidált adósságállomány nagyjából az éves GDP értékének felel meg. Aligha lehet követendő példa más tagországok számára. A nemzeti reformok áttekintése közel sem teljes, de jól jellemzi a tagországok körében zajló folyamatokat. A mögöttes törekvések az egységes piac elvéből indulnak ki (az esélyegyenlőséget biztosítani kell), illetve az ismert szabadságelvek megvalósítását szolgálják.<sup>1</sup> Időközben mind több szakértő ad hangot azon véleményének, hogy az adózási rendszerek közelítése nélkül (az adóalapok egységes elv szerinti számbavétele nélkül) az euró nem lesz képes „egyenértékesként” működni. Ennek érdekében a tagországoknak – jól felismert érdekek alapján – két- és többoldalú egyeztetésekkel kell készülniük a közteherviselési rendszerek összehangolására.

## KÖZÖSSÉGI ADÓHARMONIZÁCIÓ – TÁVOLODÓ KÖZELEDÉS

A nemzetállami keretek között formálódó reformok tartalmát a közösségi programok<sup>2</sup> is komolyan érintik, annak ellenére, hogy ma még sok az eldöntetlen kérdés. Közel sem mindegy, hogy a tagországokat érintően *föderatív szerveződés* jön-e létre, vagy pedig a *nemzetállamok szövetsége* szerveződési elv fog-e működni. Komoly változások fakadhatnak abból is, hogy a monetáris unió a közösség mekkora hányadára bővíthet, illetve a monetáris föderációt követni tudja-e egy fiskális föderáció. Amennyiben igen, úgy megkerülhetetlen lesz egy gyorsított adóharmonizáció, sőt ez esetben nemcsak az adórendszer egységesítésére, hanem a centralizáció mértékének növelésére is gondolni kell.

Közismert, hogy az EU-nak nincsenek közvetlen adózásból származó bevételei, illetve a közösséget megillető bevételek összértéke az EU-27 országok összesített GDP-teljesítményének töredék százalékát éri el. (Korábban már jeleztük, hogy tagországi szinten az éves költségvetések a nemzetállami GDP 44–46 százalékával rendelkezhetnek, ugyanakkor az Európai Unió közösségi költségvetése a tagországok összesített GDP-értékéhez viszonyítottnan 1 százalék alatt marad.) Az ellentmondást növeli, hogy a tagállamok egyre több feladatot hárítanak az EU-ra, ám egyre kisebb terhet kívánnak vállalni a közösségi programok finanszírozásából.

Az új költségvetési ciklusra készülve (2014–2020) az EU tagországok körében ellentmondásos elgondolások látnak napvilágot:

- A nettó befizetői pozícióban lévő országok álláspontja, hogy a tagországok összesített GNP-értékének 1 százalékában meghatározott befizetési kötelezettséget tovább kellene mérsékelni;
- Ugyanakkor az integráció elmélyítésének hívei a közösségi hozzájárulás emelését tartanák szükségesnek, s álláspontjuk szerint a GNP 1 százalékában megha-

<sup>1</sup> Tőke, munkaerő, áru és szolgáltatás szabad áramlása

<sup>2</sup> Lásd: Alkotmány elfogadása, Stabilitási és növekedési paktum, 2007–2013. évi gazdasági ciklus programja

tározott befizetési kötelezettséget több ütemben másfél-kétszeresére kellene emelni.

Aligha vitatható, hogy az EU elágazás előtt áll. Amennyiben a közösség változatlanul érvényben levőnek tekinti a lisszaboni programot, s fel kíván zárkózni a világgazdaság vezető országaihoz, akkor gyorsítania kell a gazdaság növekedését, javítani kell a piaci szereplők versenyképességét, gondoskodni kell a munkahelyek számának gyarapításáról, de nem szabad lemondani az elmaradott régiók fokozatos felzárkóztatásáról sem. A közösségi célok megvalósításában fontos szerep hárul a közvetett szabályozási eszközként működő adó- és járulékrendszerekre, amelyek megújítása során egyidejűleg kell gondoskodni a közösségi és a nemzetállami érdekek szolgálatáról.

Adózási szempontból komoly kihívások fogalmazódnak meg mind a közösséggel, mind az egyes tagországokkal szemben:

- Az adóbevétel/GDP arány magas, s a versenytársakhoz történő viszonyítás alapján különösen hátrányos a munkaerőköltség mutatója (lásd: munkajövedelmek munkáltatói terhei, illetve a munkavállalókat érintő elvonások);
- Amennyiben az EU teljes körűen érvényesíteni kívánja a szabadságelveket, akkor el kell távolítani az egységes piac működését fékező adóakadályokat (az adóalapokban, adómértékekben, eljárási szabályokban mutatkozó különbségeket), s a belső verseny erősítése helyett a külső versenyképességet kell javítani;
- Az euró, mint közös pénz meghonosodása és az euróövezet bővülése sok szempontból új helyzetet jelent, s ezzel összefüggő követelmény a gazdasági teljesítmények, jövedelmezőségi mutatók, adózási terhek közvetlen összemérhetősege (lásd: az átlagtól való eltérések differenciáló hatásának minimalizálására irányuló törekvések erősödése);
- A vállalkozások országhatárokat átlépő szerveződése nyilvánvalóvá teszi, hogy az egyes országok csak a nemzetközi együttműködés javításával, az adózási szabályok egységesítésével, közelítésével képesek érdekeiket megvédeni a globalizációs jelenségekkel szemben.

A közösségi szintű közteherviselés „harmonizációs igénye” már a Római Szerződésben is fellelhető, ám ennek teljes körű érvényesítése csak egy szerves fejlődés eredménye lehet. Ma még a nemzeti önállóság és felelősség érvényesítése az elsődleges, ám megjelentek és fokozatosan erősödnek a harmonizációs igények. A változtatásra vonatkozó javaslatok a jelenlegi ciklust aligha érintik (lásd: növekedési ütem lefékeződése), ám már megindultak az előcsatározások a 2014–2020 éveket felölelő költségvetési időszak stratégiai irányainak, kiemelt közösségi programjainak, valamint finanszírozási mechanizmusának kialakítása érdekében.

- a) Az új költségvetési ciklus időszakára követelményként kell megfogalmazni, hogy a közösségi politikák cél- és eszközrendszere összhangba kerüljön, vagyis a közösségi szintű programok mögé – a megvalósítás reális költségeihez igazodó – finanszírozási háttérrel kell kialakítani. Ez részben a tagállami befizetési kötelezettségek emelésével, részben egy közösségi célokat szolgáló és közösségi döntésen alapuló adónem meghonosításával, részben a nemzetközi együttműködés erősítése révén a közteherviselési rendszerek hatékonyságának javításával oldható meg;
- b) Az áfarendszer az ún. harmonizált közteherviselési formák közé tartozik, ám a tagországok „költségvetési érdekei” miatt nem sikerült véglegesen megállapodni. Az újabb harmonizációnak ki kell terjednie a normál és kedvezményes adózási ka-

tegóriákra, az adóráták határozottabb közelítésére, az áfafizetés elvére (lásd: áttérés a származási ország szerinti elszámolásra), valamint az eljárási szabályokra. A szabályozás finomítása abból az igényből fakad, hogy a különböző mértékű áfa kulcsok különböző mértékben hatnak az árakra, s ez differenciálja a termékek (szolgáltatások) piaci versenyképességét. További ellentmondást okoz, hogy a rendeltetési ország szerinti áfaelszámolás elve alapján a megvásárolt termék (szolgáltatás) után esedékes áfát a fogyasztás helye szerinti ország áfa kulcsával és a fogyasztás helye szerinti ország költségvetésébe kell befizetni. Kiegyenlítő mechanizmus nélkül ez különösen hátrányos az exportáló országokra, de irreálissá teszi a „fogyasztó országok” közösségi befizetés alapjául szolgáló áfa alapjának a meghatározását is.

- c) Érdemi változást kell elérni az országhatárokat átlépő, hálózatos elven szerveződő társaságok adózásában, javítva a közteherviselés átláthatóságát, egységes elvek szerint rögzítve az adóalapot, csökkentve az adminisztrációs terheket, s a kontrollmechanizmus erősítésével minimálisra szűkítve a jövedelem- és költségtranszferek lehetőségét. Az alapelvek már lényegében kialakultak, most a gyakorlati megvalósításon a sor.
- d) Az EU-27 országok közötti munkaerő-mobilitás az utóbbi években erőteljesen emelkedett, ami egyre sürgetőbben veti fel a társadalombiztosítási rendszerek közösségi szintű harmonizációjának igényét. A régi szabályok egyre kevésbé alkalmasak a járulékfizetési kötelezettség és a szolgáltatási jogosultság elbírálására. Különösen igaz ez a nyugdíjjárulékok tagországonként különböző gyakorlatára (egyes országokban az aktív korban fizetett nyugdíjjárulék mentes az SZJA-kötelezettség alól, viszont az időskori nyugdíj már SZJA-köteles, más országokban viszont fordított a helyzet), amit csak az eljárási szabályok harmonizációjával lehet megnyugtatóan rendezni.

Amennyiben komolyan élni kívánunk az integráció által biztosítható előnyökkel, akkor következetesen fel kell lépni az egységes piac hatékony működését veszélyeztető jelenségekkel szemben, illetve az előnyök érvényre juttatása érdekében össze kell hangolni a költségvetési bevételek 90 százalékát biztosító adó- és járulérendszer működési elveit. Fel kell ismerni, hogy globális folyamatokkal szemben csak úgy lehet védekezni, illetve az országhatárokat átlépő, hálózatos elven szerveződő vállalatbirodalmakkal szemben érdekeinket csak úgy tudjuk eredményesen védeni, ha erősítjük a tagállamok közötti együttműködést. Ideje lenne azzal is szembeülni, hogy a nemzetközi együttműködés erősítése nem áldozat, hanem nemzeti érdek.

## IRODALOM

Sanford, C. T. [1993]: *Successful Tax Reform*, Bath: Fiscal Publications