

CZAKÓ DEZSŐ¹

Az Európai Unió adóharmonizációs folyamatának legfontosabb eredményei és néhány aktuális fejleménye

The most important achievements and some new developments of the European Union tax harmonization process

This paper discusses the most relevant features of the EU tax harmonization with special regard to current events in the field of financial integration. The European Union is not a single tax area because only the Member States are entitled to levy taxes. The harmonization of the various types of taxes are not the same, the indirect taxes are harmonized at an advanced level, meanwhile the direct taxes are harmonized to a lesser extent. The importance of the tax policy affairs has been emphasized during the past years. The author also examines the enhanced economic and fiscal policy coordination.

Bevezetés

Amikor az Európai Unió adórendszeréről, adópolitikájáról beszélünk, minden harmonizációs eredmény ellenére egy korlátozott hatáskörű fogalmat használunk, hiszen az Európai Unió, mint intézmény, nem vet ki adókat, ez kizárólagos tagállami kompetencia. A közös EU-szintű adókra irányuló törekvések között elsősorban a pénzügyi tranzakciókra alkalmazandó ún. Tobin-adót, és egyes környezeti adókat említhetünk. Az Európai Unió, sem mint jogközösség, sem mint együttműködési forma nem jogosult adók kivetésére, ez a jogosultság ugyanis egyfajta közös adórendszert feltételezne (**Galántainé Máté**, [2003]). Természetesen ezzel összhangban az EU költségvetése is merőben más, mint a tagállamok autonóm költségvetési rendszere.

Az Európai Unió nem egységes adóterület, a tagállami adóbevételek átlagának GDP-hez viszonyított súlyát (40%) tekintve a fejlett világ élvonalába tartozik. Az Európai Unió tagállamai által realizált összesített adóbevételek megoszlása 2007-es adatok alapján a következő: 59%-a központi vagy szövetségi kormányzati adóbevétel, 29%-a a társadalombiztosítási rendszerek bevétele, míg hozzávetőlegesen 11% a helyi önkormányzatokat illette.

Az Európai Unió magas GDP-arányos újraelosztási aránya elméleti szempontból aggályos, egy sor gazdaságpolitikai szakértő szerint közvetlenül okolható a versenyképességi hátrányokért.

Az Európai Uniónak az óriási társadalmi elvárások miatt a világgazdasági riválisaival szemben rendkívül szűk mozgástere van az adóterhelés általános csökkenté-

¹ Budapesti Gazdasági Főiskola Külkereskedelmi Kar Könyvtár és Európai Unió Dokumentációs Központ szaktájékoztató, könyvtárvezető-helyettes, könyvtári főtanácsos, PhD hallgató, czako.dezso@kkfk.bgf.hu

sében (és részben az adószerkezet módosításában). A jóléti rendszerek különféle elemeivel kapcsolatban egyértelműen növekvő mennyiségi és minőségi elvárásokat támasztunk, ami szükségessé teszi a csak állami szinten koordinálható közösségi szolgáltatásokhoz nélkülözhetetlen erőforrások centralizálását.

A leginkább elterjedt adómérték-indikátor a GDP-hez viszonyított százalékos mérték, azaz a tax-to-GDP-ratio, amely mutató az adókból befolyt összesített állami bevételek százalékos arányát rögzíti a GDP volumenéhez képest.

A tanulmány írásakor az alábbi módszertani szempontokat követtem:

- a vizsgálatba vont szempontok, adónemek, események köre nem teljes
- az adóharmonizáció nem kizárólag jogharmonizációs folyamat
- a múltbeli eseményeket azok jelenlegi fontosságával súlyoztam
- kiemelten figyeltem a magyar vonatkozású, adópolitikával kapcsolatos eseményekre

Az adóharmonizáció vizsgálati területei, lehetséges harmonizációs vetületei:

- tevékenység (tárgyi hatály, amire az adóztatási jog vonatkozik)
- adóstruktúra (személyi és tárgyi hatály, az adókivetés rendszere, maga a mechanizmus)
- tényleges nominális és implicit adókulcsok

A tanulmány szerzője azt feltételezi, hogy az újszerű gazdaságpolitikai koordinációs mechanizmusok egyúttal az adóharmonizáció új korszakát is jelentik, és ezáltal megvalósulhatnak az adóharmonizáció korábbi részlegesen teljesült célkitűzései.

Az adóharmonizáció az európai integráció egyik sajátos, lényegi elemeiben és hatásaiban sok tekintetben nem teljes körűen feltárt területe. Tanulmányomban bemutatom az elméleti szempontból meghatározó két leglényegesebb alakító tényezőt, az Európai Unió (Európai Gazdasági Közösség, Európai Közösségek, Európai Közösség) közösségi jogának és a jogharmonizáció intézményének fejlődését, illetve a pénzügyi integrációs folyamat kibontakozását.

Az elméleti kutatások egyik célja, hogy világossá váljanak azok az okok, amelyek miatt a korábban elért adóharmonizációs eredmények jelenleg már nem bizonyulnak elegendőnek.

Az államháztartási folyamatok fenntarthatósága körüli elvi dilemmák és gyakorlati problémák az elmúlt években megnövelték az adópolitika súlyát a gazdaságpolitika és a fiskális politika rendszerében, aminek számos megnyilvánulását elemezhetjük. Az Európai Unióban az állami bevételek döntő hányada (átlagosan mintegy 80–85%-a) származik különféle adó- és adójellegű bevételekből, másrészt az

adópolitika felértékelődésének a gazdasági-pénzügyi válsággal összefüggő aktuális oka is van.

Az adóztatás, illetve az adóbevételek értékelésénél megkerülhetetlen a ténylegesen jelentkező adóteher módszertanilag helyes mérése. Számos elmélet és viszonylag részletesen kidolgozott, meglehetősen bonyolult számítási módot ismer a szakirodalom. A tényleges adóteher mérésének adónemtől és a vizsgálati célrendszerrel függően ismert módjai az adóék, a marginális adóteher és az implicit adóteher. Esetenként jól használható eredményt kaphatunk a legmagasabb adókulcsok összehasonlításával is. Az a felismerés közös ezekben a módszerekben, hogy kizárólag a nominális adókulcsok feltüntetése nem képes valós képet adni sem a ténylegesen ható adóteher mértékéről, sem az érintett adónem költségvetési bevételekre gyakorolt hatásáról.

Az Európai Unióban legelterjedtebben alkalmazott módszer az effektív adóterhelés meghatározására olyan implicit adókulcs képzése, amelynek révén mérhetővé válik az adónak a különféle típusú gazdasági jövedelmekre, illetve tevékenységekre gyakorolt valós hatása (**European Commission**, [2009a]).

A leggyakrabban az implicit adóteher meghatározása a munkára, a fogyasztásra, illetve a tőkejövedelmekre történik. Elméleti jelentőségén túl az üzleti tevékenységek tervezése során kap különös hangsúlyt, hiszen az üzleti környezet egyik súlyponti területe az adózás, az implicit adóval nemzetközileg egységes bázison számított, összehasonlítható értékekhez juthatunk. A munkát terhelő implicit adóteher figyelembe veszi a társadalombiztosítási járulékok volumenét is, míg a fogyasztást terhelő értelemszerűen a jövedéki adó nagyságát is. Amennyiben csak a nominális kulcsokkal számolnánk, számottevő torzítást okozhatnának a munka adóterhelésének vizsgálatánál a társadalombiztosítási járulékkulcsok nagy eltérései.

1. Adópolitika az EU-tagállamokban, az adóharmonizáció jogi alapjai

1958 óta a jogtörténet „legátfogóbb és legösszetettebb” jogharmonizációs programja zajlik (**Kecskés**, [2003], p. 406.). Napjainkban az Európai Unió fontos alakító, jogfejlesztő szerepet játszik a különféle nemzetközi adózási konvenciók, modell-egyezmények reformfolyamatában. A jogharmonizáció, mint alapvető fogalom önmagában is értelmezést kíván, ugyanis meg kell határozni azokat a kulcsfontosságú módszereket, amelyekben keresztül megvalósul, illetve egyértelművé kell tenni a jogharmonizációs folyamat „végső” célját és a kitűzött harmonizálási szintet. Tekintettel arra, hogy az 1958-ban hatályba lépett Európai Gazdasági Közösségről szóló Római Szerződés nem fogalmazott meg jogegységesítési célokat, a jogszabályok szükséges mértékű közelítése vált meghatározóvá.

Jogegységesítésen – a később kikristályosodott értelmezés szerint – az egyforma (azonos rendelkezéseket tartalmazó) jog létrehozását értjük, a jogközelítésben vagy jogharmonizációban viszont hasonló elemek és megoldások alkalmazása a cél, de esetenként különböző eszközökkel. A Szerződés egyébként terminológiai szempontból sem egységes (**Fazekas**, [2002]), hiszen az angol nyelvű szövegben mind a harmonization, mind az approximation és a coordination kifejezés előfordul benne egzakt

jelentéslehatárolás nélkül. Természetesen ezek a fogalmi ingadozások azt tükrözik, hogy az általuk jelzett folyamatok lényegi tartalma önmagában is bizonyos mértékig tisztázatlan, illetve ellentmondásos.

A Római Szerződéstől az 1980-as évek elejéig a jogharmonizáció kapcsán viszonylag egyenletes fejlődésről beszélhettünk (**Kecskés**, [2003]), de az 1985-ös Fehér Könyv, illetve az 1987-ben hatályba lépett Egységes Európai Okmány (Single European Act) magasabb elvárásokat fogalmazott meg, miközben új, dinamikusabb technikákat irányzott elő.

Kiemelkedő a kölcsönös elismerés és az egyenértékűség elve, amely az 1978-as Cassis de Dijon-ügyben az Európai Bíróság által hozott határozat nyomán vált az *acquis communautaire* (a konkrét joganyagon túl a tágran értelmezett közösségi vívmányok) részévé. Több szerző ezt a technikát a jogharmonizáció új módszereként tárgyalja (**Kecskés**, [2003]). Az Európai Bíróság szerepére annyiban mindenképpen ki kell térni, hogy ítéletei a közösségi jog fejlesztésében adózási ügyekben is alapvető jelentőségűek (**Egyed**, [2004]). Számos kényes, a közösségi és a nemzetállami kompetenciákat érintő határesetben hozott döntései, érvrendszere, azok viszonylagos konzisztenciája a belső (egységes) piac (internal market, single market) kialakulásának nélkülözhetetlen feltétele volt.

Az EU bővítési folyamatát vizsgálva észre kell venni, hogy az újonnan csatlakozó országok jogharmonizációs kötelezettsége távolról sem szűnik meg a csatlakozási aktsussal, ugyanis egyfelől a közösségi jog folyamatosan változik, bővül, ami alkalmazkodást kíván, másfelől a bővítések során a tagjelöltek számos átmeneti mentességet kapnak, amelyek bizonyos idő után már nem tarthatók fenn, tehát adaptálni kell a közösségi jog vonatkozó rendelkezéseit. Az állandó adaptációs kötelezettség az ún. régi tagállamok esetében is releváns, hiszen az általuk igénybe vett derogációk (gyakorlatilag szintén átmeneti mentességek) egy bizonyos idő után tovább már nem tarthatók fenn.

A közösségi joganyag átvétele, illetve magas szintű összhangja feltétele a belső piac kiegyensúlyozott fejlődésének, ezért az Európai Unió nagy figyelmet fordít a transzpozíciós deficit felszámolására (**Marján**, [2007]). Az 1%-os transzpozíciós deficit 2009-ben immár többszöri uniós szintű teljesítése ellenére a Bizottság továbbra is fenntartja kritikáját a közösségi jogszabályok átvételének, illetve a nemzeti jogrendszerbe illesztésének minőségével kapcsolatban. A Bizottság megítélése szerint ugyanis elfogadhatatlanul gyakoriak azok az esetek, amelyekben bár formálisan megtörténik a megfelelő jogi átvétel, azonban az irányelv inkohérens lesz a nemzeti jogrendszerrel, illetve a hiányosságok kijavítása túl hosszú időt vesz igénybe (**European Commission**, [2009d]). A belső piaci jogátvételi és -alkalmazási diszfunkciókat vizsgáló elemzések kiemelten kezelik a közbeszerzés szabályozását is.

Az adózás sok szempontból speciális terület, de a jogharmonizáció szempontjából nézve a különlegességét első sorban abban láthatjuk, hogy a belső piac kialakulása előtti viszonyok (**Marján**, [2007]) érvényesülnek a döntéshozatali mechanizmusában. Az adóharmonizáció elmélyítésének, illetve bizonyos területeken lezárásának egyik markáns akadálya az a döntéshozatali mechanizmus, amely az adózási kérdésekben – gyakorlatilag általános jelleggel – egyöntetű álláspont kialakításához kötötték

bármely tagállamra kötelező rendelkezés elfogadását. A probléma gyakorlati része abban keresendő, hogy az egyes változtatási szándékok, kapcsolódó intézkedések a különböző tagállamokat eltérően érintik, és rendkívül bonyolult kompenzációs mechanizmusok nem feltétlenül biztosítják érzékelhető módon a saját érdekekről való lemondás ellentételezését.

Az adópolitika az egyes tagállamok alapvetően önálló gazdaság- és költségvetési politikájának integráns és jelentőségében – különösen a vámok belső (intra-EU) kereskedelmi forgalomban történő eltörlését követően – meghatározó eszközrendszerre. Az állami bevételek túlnyomó többsége valamennyi érintett ország esetében – eltérő adó-mix-ek mellett – a központi és a helyi adókból (**European Commission**, [2009a]) származik. Ez a tény teszi érthetővé az adóharmonizációs törekvések kapcsán (**Pitti**, [2007]) folyamatosan megfigyelhető tagállami ellenállást a közösségi szintű EU-szabályozással szemben.

Ebből a tényből adókövetkezmények is származnak, az Európai Unióban a GDP-hez viszonyított adószint (tax-to-GDP ratio) megközelíti a 40%-ot (**European Commission**, [2011a]). Az USA és Japán hasonló mutatói 28% körül szóródnak. A nem európai OECD-országok közül csak Új-Zéland rendelkezik 35% feletti értékkel.

Az adók alapvető csoportosítási lehetőségét a közvetlen, illetve a közvetett adókra történő felosztás kínálja. Közvetlen (direkt) adókon olyan adónemeket értünk, amelyeket jövedelmekre vetnek ki (személyi jövedelemadó és társasági adó) a közvetett (indirekt) adók (általános forgalmi adó, jövedéki adó) ezzel szemben az áru-, illetve szolgáltatás-forgalomra, illetve fogyasztásra megállapított fizetési kötelezettségek (**Burján et al.**, [2007]). Annak érdekében, hogy az egyes adóféleségek által kiváltott gazdasági hatások hatékony szerkezetet alkossanak, az adórendszerekre is érvényesek az általános rendszerkövetelmények, kiemelten a konzisztenciára vonatkoznak. A kihívás hatalmas, hiszen az alapvető adóelméleti felosztás eredményeként létrejött két kategória kritikus pontokon mutat nehezen kezelhető különbözőségeket.

Az Európai Közösséget létrehozó Római Szerződés meglehetősen óvatos (**Moussis**, [1997]) volt az adók harmonizációját illetően. Az alapvető célkitűzés a közösségen belüli kereskedelmi ügyletekre vonatkozó adósemlegesség megteremtésére irányult. Adósemlegességen ebben az értelemben adózási szempontból egyenlő elbánást kell érteni, azaz egy másik tagállamból érkező terméket nem érhet hátrányos megkülönböztetés a hazaiával szemben. Itt jegyzem meg, hogy az adósemlegesség kifejezés különböző kontextusban több helyen is előfordul, szellemében azonos, de konkrét értelmében némileg eltérő jelentéstartalommal. Ebből következik, hogy az adóharmonizációs intézkedések a közvetett adókra koncentráltak olyan mértékben, hogy a közvetlen adók tekintetében semmilyen közösségi kezdeményezésre szóló felhívást sem tartalmaz a Római Szerződés. Az Európai Gazdasági Közösség adóharmonizációjának kezdeti szakaszában alapvető jelentőségű a Neumark-bizottság tevékenysége.

2. Főbb adóharmonizációs eredmények a közvetett adók terén

A közvetett adók harmonizálására irányuló közösségi törekvés – szerencsés módon – találkozott a tagállamok elképzeléseivel, mert elégedetlenek voltak (Őry, [2003]) saját, korábban kialakított forgalmiadó-rendszereikkel. Az ún. kaszkád-típusú forgalmi adó a jelenlegi áfa-rendszertől eltérően kumulált jellegű volt, azaz halmozódásokat tartalmazott. A Bizottságban gyorsan egyetértés alakult ki abban a kérdésben, hogy új fajta hozzáadottérték-típusú forgalmi adózást kell megvalósítani. A minta egyértelműen a Franciaország által 1954-ben bevezetett áfa-rendszer volt, amely bevezetésekor még nem váltott ki különösebb figyelmet más országok részéről.

A hozzáadott-érték-típusú forgalmi adó összefázisú, tehát minden termék vagy szolgáltatás értékesítésekor valamennyi tranzakció alkalmával felszámolásra kerül, de a láncolat során a visszatérítéses rendszer révén ténylegesen csak a végső felhasználót terheli, amennyiben ő már nem jogosult visszaigényelni az áfa összegét. Ma az Európai Unióban természetesen valamennyi tagállam a hozzáadottérték-típusú, összefázisú forgalmi adózást működteti, ami folyamatos bevételt, jelentős likviditást is biztosít a költségvetésnek. Megjegyzem, hogy a gazdaságilag fejlett országok némelyike (pl. Svájc, Kanada, Japán) az európai modelltől eltérő egyfázisú rendszert alkalmaz.

Az első sikereket követően a közvetett adók további harmonizálási programja a tagállamok ellenállásán rendre megghiúsult. Itt annyiban ki kell térni az Európai Közösség döntéshozatali rendszerének bemutatására, hogy az Európai Bizottság, mint a közösségi érdekek első számú képviselője, illetve az egységesülést szolgáló javaslatok kidolgozója sorra nyújtotta be irányelv javaslatait a Tanácsnak.

A Tanács azonban – szándékaiban nem, de az intézményrendszer gyakorlati működésében – egyértelműen a nemzetállamok érdekképviseleti funkcióit hordozza (Horváth, [2007]), így aztán nem véletlen, hogy azokban a kérdésekben, amelyekben a tagállamok túl gyorsnak ítélték a harmonizációs folyamatot, illetve túl erőteljesnek a közösségi döntéshozatali szint térnyerését a korábbi tagállami kompetenciákkal szemben, rendre elutasító álláspontra helyezkedtek (Vértesy, [2008]).

Az általános forgalmi adó azonban bizonyos tekintetben kivétel abból a szempontból, hogy itt az adókulcsok közelítése is megvalósult oly módon, hogy a normál áfa-kulcs legalább 15%-os, míg a csökkentett kulcs legalább 5%-os. Az adó százalékos mértékére is kiterjedő harmonizáció más adónemek esetében nem figyelhető meg. Számos ma is ható probléma forrása, hogy a másik jelentős közvetett adónem, a jövedéki adónál mindössze az adóstruktúra alapszintű harmonizálása történt meg. A jövedéki adó harmonizációja a pénzügyi integráció továbbfejlesztésének szükségszerűsége, különösen a hamisítások és csempészet elleni harc eredményes megvívása érdekében (European Commission, [2010b]). Az áfa-csalások közül mind a módszer elterjedtsége, mind az ily módon elveszett adóbevételek miatt kiemelkedik az ún. körhinta-csalás (carousel fraud) technikája, amely Magyarországon is ismert a számlagyárak, fiktív ügyletek működése kapcsán. Az EUROCANET nevű adózási szakcsoport kifejezetten a körhinta-csalásra specializálódott (European Anti-Fraud Office, [2009]), és komoly elvárásokat támasztanak velük kapcsolatban.

A közvetett adók harmonizációjának lezárása érdekében a Bizottság világos célokat fogalmazott meg a forgalmi adó vonatkozásában. A törekvés megvalósulása ezt az –egyébként is viszonylag magas szinten harmonizált – adónemet tenné elsőként az EU-ban teljes körűen harmonizált adóvá. Érthető a törekvés abból a szempontból is, hogy a forgalmi adó jelenti a legmagasabb költségvetési bevételt a tagállamokban, továbbá ez az adónem a leginkább érintett a különféle adócsalási technikák alkalmazásában.

- a forgalmi adózás teljesen egységes szabályozása
- azonos normál és kedvezményes kulcsok
- az eredet ország elvének teljes körű alkalmazása
- az adómechanizmus modernizációja

3. Főbb adóharmonizációs eredmények a közvetlen adók terén

Fokozatosan nyilvánvalóvá vált, hogy a közvetett adókra korlátozódo harmonizációs tevékenység hosszabb távon fenntarthatatlan (Moussis, [1997]), mert az alapvető belső piaci elvek, a tőke szabad mozgása és a termékek, valamint az emberi erőforrások áramlása megköveteli a közvetlen típusú adók harmonizálásának legalább minimális szintjét.

A nemzeti költségvetési politika kapcsán már említett tagállami ellenállás egyértelmű bizonyítéka, hogy az első közvetlen adózásra vonatkozó irányelv elfogadására egészen 1990-ig kellett várni. Az Európai Unió adójogában kulcsfogalomnak számító adósemlegességnek a közvetlen adózás területén azt az értelmezést adhatjuk, hogy a tagállamok által alkalmazott adórendszernek nem szabad semmilyen hatást gyakorolnia a tőkebefektetés helyének megválasztására, azaz az adórendszer nem lehet versenyképességi tényező.

A közvetlen adók koordinációja mindössze leányvállalatok osztalékfizetéseire, a gazdasági társaságok átalakulásaira, a kapcsolt vállalkozások közötti kamat- és jogdíjfizetésekre, valamint a megtakarítás-eredetű kamatjövödelmekre terjed ki. Kiemelkedő eredménynek értékelhető az 1997-ben elfogadott üzleti adózásra vonatkozó magatartáskódex (Code of Conduct), amely minden korábbinál átfogóbb harmonizációs lépés a közvetlen adózás terén. Sajnos a kezdeményezés nem áll egyértelműen nyeresre, kezdetben elsősorban az Egyesült Királyság és Írország, később többek között Magyarország mutatott ellenállást a bevezetésével szemben.

A lényeg a társasági adóalap kiszámításának egységes elméleti alapjának és módszerének megalkotása, tehát mértékét tekintve nem eredményezne EU-szerte egységes társasági adót. A CCCTB jelentős mértékben járulhat hozzá a határon átnyúló tevékenységek adózással összefüggő akadályainak csökkenéséhez. A transzferárazás szabályozásának hosszú távú bizonytalanságai tartósan rontják az Európai Unió üzleti környezetének színvonalát.

Az új típusú harmonizációt megjelenítő közös konszolidált társaságiadó-alap megvalósítása a teljes adóharmonizáció célrendszer szempontjából is kiemelt jelentőségű vívmány lenne, mind jogharmonizációs elméleti, mind gyakorlati szempontból. Az adóharmonizáció és általában a gazdasági tevékenységek harmonizációjának támoga-

tói sokszor szembesülnek azzal a problémával, hogy az általuk javasolt egységesítési tervzet közvetlen anyagi előnyeit, illetve a torzító hatásokból eredő veszteségeket nehezen lehet számszerűsíteni. A korábbi időszakban publikált különféle becslések nem mindig tűntek megalapozottnak.

Az Európai Unió adóharmonizációs szempontból vegyes képet mutat, mert a működéshez szükséges mértékű harmonizáció az általános jogharmonizációs elvek és technikák segítségével megvalósult, a belső piac kiteljesítése, illetve a Lisszaboni Stratégiában szereplő ambiciózus célok elérése érdekében a jelenlegi szint semmiképp sem biztosít elégséges kereteket. A felismerések szintjén érezhető előrelépés, miközben a konkrét lépések még mindig lassan formálódnak (**Braun – Kovács**, [2009]). A siker kulcsa a tényleges társadalmi és gazdasági kohézió fejlesztése, aminek egyik kulcseleme a tagállamok közötti együttműködési készség (**European Commission**, [2009b]) növelése.

Adóharmonizációs törekvések a helyi adók terén

A helyi adók kérdése az Európai Unió adórendszerében, adóharmonizációjában egy kifejezetten sajátos terület. Miután az önkormányzatiság közigazgatási és adójogi tekintetben is rendkívül változatos az EU-ban, ezért a helyi adók rendszere is szükségszerűen bonyolult és széttagolt, és talán itt érvényesül leginkább az adófelsőjog állami szuverenitásból eredő privilégiuma. Ezt a helyzetet fokozta a Maastrichti Szerződésben megfogalmazott szubszidiaritás elve (**Erdős**, [2008]).

Az Európai Unió helyi önkormányzati struktúrájának felismert közös európai értékei a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájában lefektetett alapelvekben kerültek meghatározásra, amelyek a következők: bevételi oldal, kiadási oldal, helyi adóhatalom elve. Az adóharmonizációs folyamat természetesen érintette a helyi adók kategóriáját is, de a fent jelzett alapvető okok miatt nem érhetett el jelentős előre haladást. A helyi adók harmonizációja alapvetően a helyi iparüzési adóra (HIPA) fókuszál (**Erdős**, [2008]).

A bevételi oldal alapelve a szükséges forrásokhoz kapcsolódó jogosultságot, míg a kiadási oldal alapelve a befolyt saját bevételek, illetve átengedett központi adók viszonylag nagy részének szabad felhasználási lehetőségét rögzíti, ami tulajdonképpen az önkormányzati gazdálkodás autonómiájának deklarálása.

Az önkormányzatok Magyarországon önálló adófelsőjoggal nem rendelkeznek, ezért csak a helyi adókról szóló törvény keretei között szabhatnak ki adókat.

Hat különféle helyi adó létezik

- vagyoni típusú helyi adók: építményadó, telekadó
- kommunális helyi adók: magánszemélyek kommunális adója, vállalkozók kommunális adója, idegenforgalmi adó
- helyi iparüzési adó, amely a helyi adóbevételek kb. 80%-át biztosítja.

A helyi iparűzési adó alapja nem az eredmény, hanem a korrigált nettó árbevétel (mínusz elábé, mínusz közvetített szolgáltatások értéke, mínusz anyagköltség.) Maximális mértéke Magyarországon a korrigált nettó árbevétel 2%-a.

Az EU közösségi joga, illetve a különféle Európai Bírósági ítéletek értelmében a helyi jelleggel létrehozott iparűzési-adókedvezmények versenytorzító hatásuk miatt káros adóversenyt generálnak, gyakorlatilag éppúgy, mint a társasági adóra irányuló kedvezmények.

A Lisszaboni Stratégia

Már jóval az eredeti Lisszaboni Stratégia félidős felülvizsgálata előtt nyilvánvaló volt, hogy az abban megfogalmazott ambiciózus célok több területen egyenként, illetve összességében is megközelíthetetlenek, ha nem sikerül valamilyen módon oldani azt az alapvető konfliktust, amely a célok eléréséhez szükséges részterületek nemzetállami kompetenciája és a szükséges források csak közösségi szintű elérhetősége (**European Commission**, [2010a]) között áll fenn. Ezek a felismerések közvetlen hatást gyakorolnak a pénzügypolitika státuszára a közösségen belül, és természetes módon befolyásolják az adópolitika pozícióit is. Az Európai Bizottság a 2014–2020-as költségvetési periódusra vonatkozóan – a korábbi állásfoglalások tükrében némileg meglepő módon – úgy foglalt állást, hogy nem tekinti feltétlenül szükségesnek a közös költségvetés (GDP-arányosan kb. 1%-os) mértékének növelését, azonban hatékonyabb felhasználást tart kívánatosnak.

Integrációelméleti megközelítésből a változások az egységesebb, döntéseikben centralizáltabb EU képét vetítik előre, a ténylegesen realizálódó új mechanizmusok viszont nyilvánvalóan olyan kompromisszumokat feltételeznek, amelyek pontos formájáról és tartalmáról egyelőre csak közelítő elképzeléseink lehetnek.

A 2005-ös újratervezett Lisszaboni Stratégia egyértelműen felismeri, hogy a nagy ívű közösségi célkitűzések és a közösségi szinten rendelkezésre álló források között ellentmondás van (**Pitti**, [2007]), tekintettel arra, hogy a kapcsolódó gazdaság- és pénzügypolitikai területek nagy része kizárólagos nemzetállami kompetenciájú. Az új stratégia erőteljesebben épít a partnerségre, az integrált szemléletű EU-szintű és a tagállami reformokra. Az egyes tagállamok intézkedéseit közösségi szinten koordinált cselekvési programok egészítik ki, így nyújtva az új stílusú folyamathoz hozzáadott értéket.

A Lisszaboni Stratégia új hangsúlyai, illetve felismerései nem abban az értelemben szolgálják az Európai Unió adóharmonizációját, hogy az egyes adónemek strukturális eltéréseit vagy a különféle adókulcsokat terveznék közelebb hozni egymáshoz. A tudatosan koordinált, összehangolt adópolitika kulcstényező a magasabb versenyképességért folytatott küzdelemben.

Az adópolitika keresztmetszeti funkciót tölt be, tekintettel arra, hogy a Lisszaboni Stratégia mindhárom (gazdasági, társadalmi és környezeti) pillére természetes módon kapcsolódik az adópolitika változásaihoz, valamint az adózással összefüggő kérdésekhez.

A meghatározott célterületek közül kiemelkedő a gazdasági hatékonyság, a kereskedelemösztönzés, az innováció, a foglalkoztatottság-növelés, az adóátstrukturálás megvalósítása a munkát terhelő adókról a vagyona és a fogyasztásra.

Megemlíthető még a tagállamok közötti adóverseny inspiráló hatása is, de: vannak egyértelműen káros adóverseny-elemek is, ezért már az 1990-es évektől megkezdődött ezeknek a módszeres feltárása (pl. az Ecofin – tagállami pénzügy-miniszterek tanácsa – által kidolgozott Magatartási Kódex (Code of conduct).

Az ártalmas adóintézkedések kritériumai:

1. A ténylegesen fizetendő adószint alacsonyabb, mint az adott tagállam általános adószintje.
2. Olyan adókedvezmény, amelyet nem kizárólag az érintett tagállamban letelepedett cégek kapnak.
3. A belföldi piactól elszigetelt tevékenységekre nyújtott adókedvezmények, mert ezekben az esetekben csak minimális hatásuk van a nemzeti adóalapra.

Az Európai Unióban mindig is megfigyelhető volt (Deák, [2005]) egyfajta adóverseny a tagállamok között, aminek számos elemző nem tulajdonít különös jelentőséget abból a megfontolásból, hogy álláspontjuk szerint az Unión belüli adóversenynek összességében legalább annyi vélelmezhető pozitívuma van (Herich, [2004]), mint amennyi kárt okozhatnak a közösségi érdekeknek.

A társasági adózásban nincs közvetlen uniós harmonizációs kötelezettsége az egyes tagállamoknak, ezért egymástól lényeges pontokon különböző társaságiadó-rendszereket találhatunk. Ezek a szignifikáns eltérések azonban egyértelműen akadályozzák a belső piac elmélyülését és hatékony működését. A határon átnyúló tevékenységek szempontjából kereskedelem-elterelő hatást is megfigyelhetünk, amennyiben a cégek a bizonytalan üzleti adókörnyezet miatt egy-egy döntésüknél inkább a belföldi piacot preferálják.

Az elmúlt néhány év fejleménye, hogy egyre több és igényesebbnek látszó elemzés (Nicodéme, [2009]) keresett az adott területen egyértelmű kapcsolatot a harmonizáció elmaradásának, illetve nem kielégítő mértékének és az ebből következő kvantifikálható gazdasági veszteség között vállalati, iparági és tagállami költségvetési szinten egyaránt. A vállalkozásokat terhelő effektív adó mértékének 1%-os emelkedése egy EU-tagállamban 3,96%-kal csökkenti a valószínűségét annak, hogy egy cég abban az országban hozzon létre telepet. A másik figyelemre méltó adat arról szól, hogy ugyanilyen mértékű adóteher-növekedés 2,9%-kal csökkenti a működőtőke-befektetési hajlandóságot az érintett országban.

Összegzésként megállapítható, hogy az adózás, az adópolitika súlya, jelentősége a módosított stratégián belül – a tapasztalatokkal és a részben újrafogalmazott célokkal összhangban – markánsan felértékelődik, illetve az adóharmonizációs programok felgyorsulása is várható. Az adóintézkedések fő hozadéka a hatékonyság, ezen keresztül a versenyképesség növekedése lehet. A stratégia olyan adószerkezeti változásokat generálhat, amelyek a magyar adópolitikai dilemmákkal kapcsolatban is relevánsak, hiszen Magyarországon az EU-szerte megfigyelt értékekhez hasonlóan magasnak tűnnek az élők munkát terhelő adók, és elégtelennek az innovációhoz, kutatás-fejlesztéshez tartozó adókedvezmények.

Az Európai Unió az Amerikai Egyesült Államokkal és Japánnal szemben a saját versenyképességének növelése érdekében intenzív adóversenyben áll (Pitti, [2007]).

Miközben a verseny a piacgazdaságokban alapvetően pozitív tényező, az adóverseny unión belüli kibontakozásával összefüggésben megjelent a káros adóverseny fogalma is, mint dezintegráló erő. Az aktuális dilemmák arra vonatkoznak, hogy melyik tényező az erőteljesebb: az adóverseny versenyképesség-növelő faktora, vagy annak az integrációs folyamatokra gyakorolt kártékony hatása? Az adóverseny – miközben valamennyi adóterületen megfigyelhető – elsősorban a tőkejövedelmek adóztatását érinti (adókulcsok csökkentése, illetve különféle befektetési kedvezmények formájában). Egyes szerzők megközelítése szerint azonban az adóverseny tényleges kiváltó oka az a világgazdasági verseny (Pitti, [2007]), amelynek egyik szegmense a szabad tőkejavakért (befektetési kapacitásért) folytatott globális küzdelem.

A káros adó-, illetve támogatási verseny úgy is összegezhető, hogy a tagállami oldalon rövid távon elkönyvelhető előny és a hosszabb időhorizontú EU-szintű globális versenyképesség áll szemben egymással.

Az OECD szerepe a nemzetközi adóharmonizációban

Az OECD tevékenysége kifejezetten nagy jelentőségű az adózással összefüggő kérdések nemzetközi harmonizációs folyamatában, ugyanakkor az Európai Unió adóharmonizációjával kapcsolatban meglehetősen sajátos összefüggéseket mutat. A két szervezet eltérő funkciója indokolja a különbségeket.

Az adózás még soha nem szerepelt olyan előkelő helyen napjaink döntéshozóinak napirendjén, mint jelenleg (OECD, [2009]). Az OECD adóharmonizációs programja ugyanakkor egy az EU-tól eltérő, más szemléletben zajlik.

Az OECD keretében, illetve a szervezet által preferált területeken (adóelkerülés elleni küzdelem, kereskedelem-liberalizáció, valamint befektetés-védelem) zajló adóharmonizációs tevékenység az EU számára is releváns és támogató jellegű, annak ellenére, hogy a két adóharmonizációs vonulat számos ponton alapvető hangsúlyeltéréseket mutat. Az OECD nem szembesül az egyes EU-tagállamok költségvetésének kihívásaival, számára az adóbevételek szintje mintegy adottság, ily módon az általa felvetett harmonizációs kérdések mind a jogfejlődés, mind a nemzetközi kapcsolatok szempontjából fontosak, de nem jelentenek közvetlen erősítést az Európai Unión belüli harmonizációs folyamatoknak.

Változásként értékelhető ugyanakkor az adócsalás elleni stratégia felvezetésében megfogalmazott indoklás, amely szerint a válság kapcsán különösen fontos az egyes államok számára, hogy megfelelő volumenű adóbevételt realizáljanak, amelyek segítségével hatékonyan léphetnek fel a válság káros pénzügyi és reálgazdasági hatásaival szemben (OECD, [2009]). Az Európai Unió számára ez a hangsúlyváltás nagyon fontos fejlemény lehet az adóharmonizáció és valamennyi kapcsolódó gazdasági terület jogharmonizációjával összefüggésben. Az Európai Unió határain túlmutató, nemzetközi egyezmények, szokványok evidenssé és egyúttal visszafordíthatatlanná tehetik az EU-n belüli harmonizációs eredményeket.

Az OECD a pénzügyi-gazdasági válsággal kapcsolatban viszonylag gyorsan reagált, és kezdeményező szerepet töltött be abban a nemzetközi szakértői és kormányközi párbeszédben, amelynek az volt a fő témája, hogy miként lehetne a krízis hatásait csökkentő intézkedéseket hozni az adópolitika eszköztárával (OECD [2009]). Röviden érdemes utalni az ún. zöld adók kérdésére is, ugyanis ez a szabá-

lyozási terület az Európai Unióban az OECD-vel azonos elméleti keretek között és hasonló ütemben fejlődik, az EU-ban ráadásul az első közösségi szinten kivetett adóneemmé válhat.

4. A pénzügyi-gazdasági válság adópolitikai hatásai

Az Európai Unió tagállamait különböző mértékben és némileg eltérő formában, de összességében súlyosan és felkészületlenül érte a nagy világgazdasági válság óta legnagyobb globális válság, amelyre döntően csak lokális – és később több kérdésben hibásnak bizonyuló – válaszokat tudott adni.

A meghatározó különbség a tagállamok eltérő államadósság-terhéből adódik. Rendkívül érdekes, bár egyáltalán nem meglepő, hogy azokban az országokban, ahol viszonylag gyorsan nagy összegű bankmentő és gazdaságélénkítő csomagokat léptettek életbe, mára rekordnagyságú GDP-arányos költségvetési hiány keletkezett. Gyengébb költségvetési pozíciókkal rendelkező tagállamokban ugyanakkor lassabban és kisebb összeggel reagáló gazdaságpolitikát láthattunk, mert ezekben nem volt elegendő szabad pénz anticiklikus intervenciós politika megvalósítására. Miközben kijelenthető, hogy az adópolitika (az EU-ban legalábbis semmiképpen) nem tehető felelőssé a válság kirobbanásáért, közvetett módon egyes adóintézkedéseknek a pénzügyi aktorokra gyakorolt magatartási hatása mégis tartalmazhatott negatív elemeket, amelyek az alapfolyamatok hatásait rontották.

Az Európai Unió a válságra válaszul nagyszabású gazdaságélénkítő programot fogadott el Európai Gazdasági Fellendülési Terv (EERP) néven, amely lényegében egy az Európai Unió összesített GDP-jének 1,5%-át kitevő, 200 milliárd eurós adó- és különféle kiadási oldali intézkedéseket tartalmazó csomag a gazdaság támogatására, illetve a bizalom visszaszerzésére (**European Commission**, [2009c]).

A tagállamok számottevő többsége rövid távú válságkezelő eszközként a korábbi átlagos adóterhelés csökkentését választotta, azonban néhány kritikus költségvetési pozícióban lévő tagállam, elsősorban Írország, Lettország és Litvánia adóemelésre kényszerült. Ez a megállapítás az összesített adóterhelés csökkenésében, illetve növelésében releváns, hiszen a tipikus módszer közvetlen adók csökkentésének, illetve a közvetett adók növelésének kombinációjából származott. Jellemző volt a személyi-jövedelem-adózásban az adókulcsok csökkentése, illetve a sávhatárok módosítása, valamint a társaságiadó-teher mérséklése. Feltűnő, hogy az Egyesült Királyságon kívül egyetlen tagállam sem folyamodott az általános forgalmi adó normál kulcsának csökkentéséhez. A közvetlen adók esetében azokban az országokban történt jelentősebb adócsökkentés 2009 után, ahol korábban a legnagyobb volt az eltérés az EU átlagához képest. Az általános forgalmi adó kulcsa is azokban az államokban emelkedett a legnagyobb mértékben, ahol korábban a legjelentősebb volt az átlaghoz képesti negatív eltérés (**European Commission**, [2011b]).

Az ún. Tobin-adó, amelyet 2008-óta tulajdonképpen indokoltabb lenne Schulmeister-adónak nevezni – lévén a Schulmeister–Schratzenstaller–Picek trió dolgozta ki legújabb változatát –, alapötlete Keynes nevéhez fűződik (**Nicodéme – Hemmelgarn**, [2010]).

Elméleti szempontból számos pro és kontra érv sorakoztatható fel mellette, illetve ellene, amelyek azonban gyakorlatilag valamennyi adónem tekintetében jogosak lehetnének.

A válság kapcsán nyilvánvalóvá vált, hogy a nemzetközi pénzügyi rendszer bizonyos területeken nem működik tökéletesen. A pénzügyi tranzakciókra irányuló Tobin-adó támogatói szerint az új adónem egyidejűleg három kritikus problémát is hatékonyan orvosolhatna:

1. A tranzakciós költségek növelésével különösen a származtatott termékek piacán optimális méretűre csökkentené a spekulációs ügyleteket.
2. Komoly adóbevétel-növekedést eredményezne, anélkül, hogy számottevő torzítást okozna a gazdasági reálfolyamatokban.
3. Utólagosan hozzájárulna a válságkezelés pénzügyi szektort érintő költségeihez.

2010 októberében, majd 2011 szeptemberében immár a javasolt adómérték meghatározásával együtt, az Európai Bizottság támogatta a nem csak az EU-ra kiterjeszteni kívánt pénzügyi tranzakciós adó, a Financial Transactions Tax (FTT) szisztémájának kialakítását, ezt követően alapos egyeztetések utáni bevezetését. Eközben az EU-szintű pénzügyi tevékenységi adó, a Financial Activities Tax (FAT) kapcsán nem hozott végleges döntést, ami adóharmonizációs szempontból meglehetősen káros, mert ezáltal a tagállamok egyedi ötleteiket valósíthatják meg, amelyek divergens hatásúak lehetnek.

Az FTT-re irányuló javaslatok értelmében a normál pénzügyi tranzakciók adója 0,1%, míg a derivatív műveleteké 0,01% lenne (**Európai Gazdasági és Szociális Bizottság**, [2011]).

A válságra adott adóintézkedésekben megnyilvánuló tagállami és részben EU-szinten koordinált reakciók – az eltérő érintettség miatt – szükségszerűen divergens hatásúak.

Ha arra gondolunk, van-e a pénzügyi-gazdasági válságnak egyértelműen pozitív hozadéka, akkor a még nem EMU-tagok esetében talán a tartósan fegyelmezettebbé váló államháztartási politika szükségszerűségét emelhetjük ki. Ily módon ezek az országok fenntartható módon kerülhetnek közelebb az euró bevezetéséhez a maastrichti konvergencia-kritériumok teljesítésével.

A válságra adott válaszok között néhány javaslat, illetve intézkedés hiperprudenciálisnak tűnik, hatásaiban nem egyértelműen pozitív, mert általuk jelentős, korábban a GDP-be beépült növekedési potenciál veszhet el. Ilyenek az 5%-os extra céltartalék-képzési kötelezettség a különféle strukturált (a strukturált termékek különböző pénzügyi termékek kombinációi) értékpapírügyletekre. Az Európai Unió strukturált pénzügyi termékeinek összesített értéke 8000 milliárd euróra tehető, ami a teljes uniós GDP 60%-a körül mozog (**Nicodéme – Hemmelgarn**, [2010]).

Az OLAF, a szervezet francia nevéből képzett mozaikszó. Az Európai Unió Csalás Elleni Hivatalának státusza feltétlenül figyelmet érdemel, ugyanis formálisan része az Európai Bizottság intézményrendszerének, ugyanakkor messzemenő irányítási és költségvetési autonómiát élvez (**European Anti-Fraud Office**, [2009]). Azokban az ügyekben, amelyekben vizsgálatot kezdeményez, illetve folytat függetlennek tekinthető.

A válság az OLAF égisze alatt több aktuálisan futó adózással összefüggő kérdésben gyorsította a folyamatokat, illetve tett zárójelbe néhány jogi, hatásköri aggályt, amelyek akadályozták a hatékony közösségi szintű fellépést. Az egyik komoly siker az OLAF integrált Diabolo I és Diabolo II programja.

Az Európai Unió adóharmonizációs folyamatában igen erőteljes előrelépés várható a jelenleg is rendelkezésre álló, de széttagolt infrastruktúrájú adatbázisok összehangolásától, amelyek közös hatósági fellépést tennének lehetővé a gyakran hatásköri problémákkal küzdő adóhivatalok számára. Kifejezetten arra az anomáliára is gondolhatunk, amikor a különböző adónemekhez tartozó nyilvántartási rendszerek adatállományai között sem teremthető meg a hatékony kapcsolat. Maximálisra fejlesztett tagállami kompetenciájú adatvédelmi rendszerek és a közösségi szempontrendszer konfliktusáról is szó van az ehhez hasonló ügyekben. Fejlesztendő az együttműködési készség, illetve koordinációs színvonal is a tagállamok között (**European Anti-Fraud Office**, [2009]).

Az általános forgalmi adózáshoz kapcsolódó számos visszaélés kivédésére nincs egyértelműen sikeres stratégia, de a fordított adózás az általános forgalmi adónál ígéretes kezdeményezés, amelyet néhány különösen érzékeny területen már eredményesen alkalmaztak. Látni kell azonban, hogy a mechanizmus alkalmazása nem mutat gyors bővülést, aminek elsősorban kodifikációs és egyéb technikai okai vannak, ezért a módszer a közeljövőben ismét nagyobb szerepet kaphat (**Bruxinfo**, [2009]).

A módszerrel szemben szkeptikus álláspontot képviselők az adóstruktúra kettősését, ebből adódó magasabb bizonytalansági faktorát, az érintett területek kiválasztásának esetlegességét említik, továbbá azzal érvelnek, hogy a fordított adózás csak az eddig ismert klasszikus forgalmiadó-csalás elleni módozatok esetében ígér hatékony fellépést (**Bihari**, [2011]).

Magyarország az adóharmonizációban

Az Európai Unión belül kifejezetten magyar sajátosság a minimálbér környékén bejelentett foglalkoztatottak igen nagy száma (**Oszkó**, [2009]), az összes foglalkoztatott mintegy 40%-a. Kiemelkedően magas az ún. önfoglalkoztatók részaránya is, amihez rendkívül alacsony adóbefizetések kapcsolódnak. További magyar sajátosság a vagyoni típusú adók kifejezetten alacsony mértéke, sajnos a nagy értékű vagyontárgyak adóztatásának néhány évvel ezelőtti fejleményei is azt igazolják, hogy a kedvezőtlen adószerkezet megváltoztatása egy nagyon hosszú út eredménye lehet.

2007-es adatokból ismert, hogy Magyarország ingatlanadóból (természetesen nem központi, hanem egyes önkormányzatoknál különféle módon és mértékben alkalmazott helyi adókról van szó) származó bevétele az összesített adóbevételeknek mindössze 0,53%-át teszi ki. A GDP %-ában ugyanez a mutató mindössze 0,21% (**Nicodéme – Hemmelgarn**, [2010]). Mindkét viszonyítási alap alkalmazásával Bulgáriával osztozunk az utolsó helyen, miközben egyes EU-tagállamok esetében a bevételi részarány adóbevétel-arányosan 2% felett, GDP-arányosan 1% felett van.

A magyar adórendszer néhány kardinális ponton lényeges eltérést mutat az Európai Unió tagállamainak többségétől. Az alábbiakban azokat a pontokat ismertetem, amelyekben a magyar adópolitikai szakemberek között – némileg meglepő mértékű – konszenzus áll fenn, legfeljebb az okok értelmezése, illetve a részletek, valamint a szükséges lépések tekintetében figyelhetők meg komolyabb eltérések, ezek azonban aktuálpolitikai érdekellentétek miatt elég erősek voltak ahhoz, hogy minden jelentősebb reformelképzelés kudarccal végződjön.

1. A teljes népességhez képest viszonyítva kevesen fizetnek magas adókat.
2. A munkát terhelő adók mértéke és a normál áfa-kulcs magas.
3. Előnytelen az adók struktúrája: nagyon magas a jövedelmi típusú adók aránya, miközben igen alacsony a vagyoni típusúaké.
4. A legtöbb adó központi, csak kevés adó kerül helyileg beszedésre: központi költségvetési transzferek.

Magyarország számára a módosított Lisszaboni Stratégiával kapcsolatban néhány új jogharmonizációs kötelezettsége keletkezett, ennek keretében Magyarország négy elkülöníthető adópolitikai területen tett lépéseket. Az első terület az újrakodifikált 2007. évi CXXLVII. általános forgalmi adóról szóló törvény, amely szerkezetében és belső tartalmában a 2006/112. EK-irányelvet követi. A második az üzleti adminisztrációs terhek csökkentésére irányult, a harmadik lépésben az adócsalás visszaszorítása érdekében szigorúbbá váltak a számlázásra és az adószám használatának felfüggesztésére vonatkozó előírások. A negyedik intézkedés a jövedékiadókulcsok módosítására vonatkozott, összhangban az uniós környezetpolitikai célokkal, Magyarországon is csökkent a bioüzemanyagok adóterhelése (**Braun – Kovács, [2009]**).

2010 után elméleti szempontból két részre osztható adóintézkedések történtek, egy részük deklaráltan is rövid távú fiskális célzatú elvonás profitábilis területekről, másik csoportjukba az adóharmonizációs szempontból is értelmezhető koncepcionális törekvések helyezhetők.

Magyarországon az alábbi új adók bevezetése történt: ágazati különadók (bolti kiskereskedelem, távközlés, távhőszolgáltatáshoz kapcsolódó vállalkozási tevékenység); pénzügyi szervezetek (bankok, biztosítótársaságok) különadója; népegészségügyi termékadó.

A különféle új kreatív adók életre hívása távolról sem egyedi magyar sajátosság, bár a nálunk bevezetett megoldások számos ponton túllépnek a többi tagállam eszközein, akár az adók mértékét, akár alkalmazásuk körét tekintve. Az Európai Unió belső piaci és adóharmonizációs törekvéseit először a távközlési szolgáltatásokra alkalmazandó ágazati különadó sértette, ezzel kapcsolatban Magyarországgal szemben kötelezettségszegési eljárás zajlik (**Portfolio, [2012]**). A GDP-arányos költségvetési hiánycél tartása érdekében Magyarország azért alkalmazta ezeket az új típusú adóintézkedéseket, mert a személyi jövedelemadó egykulcsossá tétele hozzávetőlegesen 400–500 milliárd forint bevételkiesést okozott, amit egyelőre sem a várt belföldi fogyasztásbővülés, sem a megtakarítások szintje nem képes kompenzálni.

5. Európai Stabilitási Mechanizmus – új típusú gazdaságpolitikai koordináció felé

Az Európai Unióban jelenleg megfigyelhető tendenciák, vélekedések tovább növelik a fiskális politika és a pénzügyi integráció kérdéskörében eddig tapasztalt ellentmondásos jellemzők számát. Az a sajátos aszimmetria, ami eddig meghatározta a pénzügyi integráció kereteit, nem tűnik alkalmazhatónak a továbbiakban.

Az új típusú gazdaságpolitikai koordináció, illetve azok az egyensúlytartó követelmények, amelyek a szuverén adósságválsággal kapcsolatban megfogalmazódnak, két kemény követelményt a fenntartható egyensúlyi pozíciókat és a növekedésbarát adórendszert nevesítik. Nem feltétlenül jelenik meg az adóharmonizáció, mint szükséges rövid távú cselekvés, de az általánosabb szintű együttműködés és költségvetési fegyelem szükségszerűen az adópolitikai eszköztár esetében is erősíti az összhangot.

A tervezett új típusú együttműködést távolról sem csak a PIIGS-országok (Portugália, Olaszország, Írország, Görögország, Spanyolország) kritikus helyzete indokolja, ugyanis 2011-ben egyedül Svédországban volt szufficites (0,9%) a költségvetés, miközben a 3%-os deficitkritérium alatt csak Bulgária, Észtország, Finnország, Luxemburg, Málta, Németország található (**Kovács–Halmosi** [2012]).

Az eddigi adóharmonizációs törekvéseket más dimenzióba helyező lépés lenne, ha megvalósulnának egységes EU-szintű adók. Ezek létrehozására az utóbbi években számos törekvés volt tapasztalható, azonban a tagállami ellenállás, illetve a javaslatok kidolgozatlansága következtében a szándékok kudarcba fulladtak.

A válságkezelés, illetve a fenntartható költségvetési egyensúlyi pozíciók érdekében tett legújabb intézkedések és programok közül kiemelkedő jelentőségű a gazdasági kormányzás új rendszeréről szóló 2010 szeptemberében hozott döntés, amelyet Európai Szemeszter néven is ismerhetünk. A koordináció alapját a Stabilitási és Növekedési paktum, valamint az Európa 2020 program jelenti. A konzultációs mechanizmus ún. kényszerítő elemekkel is bővült, lévén az EU a Strukturális Alapokból és a Kohéziós Alapból származó átutalások felfüggesztését foganatosíthatja, amennyiben a tagállamok hosszabb távon nem teljesítik az ajánlásokban és a vállalt kötelezettségekben foglaltakat.

Ezt követően a 2011 márciusában elfogadott Euró Plusz Paktum-ot említhetjük, amely elsősorban az ún. európai kormányzás minőségének javítását célozza. Általános adópolitikai cél a jó adórendszer, amely támogatja a fenntartható gazdasági növekedést, és csökkenti az adóelvonások okozta torzításokat.

A paktumot csak Csehország, az Egyesült Királyság, Magyarország és Svédország nem írta alá. Az adósságválság kezelésének EU-szintű rendszere az Európai Pénzügyi Stabilitási Eszköz (European Financial Stability Facility) egyezményt 2013 második félévében felváltó Európai Stabilitási Mechanizmus (European Stability Mechanism, ESM), amely állandó, 500 milliárd eurós pénzügyi mentőcsomagot hozott létre (**Kovács–Halmosi** [2012]).

Magyarország ahhoz kötötte a magasabb szintű gazdaságpolitikai koordinációt megvalósító ún. fiskális paktum támogatását, hogy abban ne legyenek további adóharmonizációra vonatkozó utalások (**Bruxinfo** [2012]).

Jövőkép

Olyan elemzések születhetnek a közpénzügyekben, amelyek meghaladják a korábbi kevés tényezős, rövidebb időhorizontú elemzéseket, és komplex interaktív szemléletmóddal vizsgálják az államháztartási folyamatokat. Az intertemporális költségvetési korlát figyelembe vételével EU-szinten szabályozott költségvetési fegyelem várható. A pénzügyi integrációban kibontakozó szimmetrizálódás az egyes tagállamok már megkezdett, illetve jövőbeni adóreformjait olyan struktúrákba helyezheti, amelyek a korábbi divergens hatások helyett a konvergencia felé mutatnak. Ennek feltétele az üzleti szervezetek gyakorlatából ismert Best practice módszerei, valamint az adópolitikai koordinációban ígéretes TAXREF-adatbázis szélesebb körű alkalmazása.

Természetesen a siker szempontjából meghatározó jelentőségű a közös európai uniós tudat (újra)felfedezése is, hiszen ez jelentős kohéziós, ebből adódóan növekedési potenciált indukálhat.

Az elmúlt években láthattuk, hogy a sokrétű gazdaságpolitikai és integráció-elméleti viták ellenére nem mutatkoznak olyan típusú forgatókönyvek, amelyek a szimmetrikusabbá váló pénzügyi integráció terveivel szemben igényes és teljes körű alternatívát kínálnának. Tekintettel, hogy az Európai Unió kiemelkedő erejű döntéshozói meg kívánják őrizni az EU eddigi gazdasági és pénzügyi integrációs szintjét, közösségi vívmányait, elfogadhatjuk, hogy az adóharmonizáció szempontjából lényeges kérdések a jövőben egyfajta közös pénzügyi-gazdasági kormányzás keretében dőlnek majd el.

Felhasznált irodalom

- Bihari Tamás** [2011]: *A fordított áfa-törvény nem csodaszer*
<http://www.nepszava.hu/articles/article.php?id=473674#null>
 Olvasva: 2012. III. 9.
- Braun Gábor – Kovács Zoltán László** [2009]: A lisszaboni stratégia és az adópolitika kapcsolata a gazdasági válság tükrében
 = *Pénzügyi Szemle*, 2009/4., p. 568–579.
- Bruxinfor** [2009]: *Adócsalás ellen jöhet a fordított áfa*
 2009. december 3.
<http://www.bruxinfor.hu/cikk/20091203-adocsalas-ellen-johet-a-forditott-afa.html>
 Olvasva: 2010. I. 9.
- Bruxinfor** [2012]: *A fiskális paktum „keresztelőjére” gyűlnek össze az EU vezetői*
 2012. I. 30.
<http://bruxinfo.hu/hirlevel/nyomtathato/979#cikk30821>
 Olvasva: 2012. III. 9.
- Burján Ákos et al.** [2007]: *Adók és támogatások alapjai*
 Budapest, Saldo
- Deák Dániel** [2005]: Adóverseny a kibővített Európai Unióban
 = *Gazdaság és Jog*, 2005/1., p. 17–22.
- Egyed András et al.** [2004]: *Adózás az Európai Unióban: közösségi jogszabályok és jogesetgyűjtemény*, Budapest, Perfekt
- Erdős Éva** [2008]: Az adójogi harmonizáció problémái a helyi adózásban
 = *Sectio Juridica et Politica*, 2008/1., p. 305–324.
- Európai Gazdasági és Szociális Bizottság** [2011]: Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Pénzügyi tranzakciók adója (2011/C 44/14)
 Előadó: Lars NYBERG
 Az Európai Unió Hivatalos Lapja, 2011.2.11.
<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2011:044:0081:0089:HU:PDF>
- European Anti-Fraud Office** [2009]: *Annual report 2009*
 Brussels, European Commission
http://ec.europa.eu/anti_fraud/reports/olaf/2008/EN.pdf
 Olvasva: 2010. I. 5.
- European Commission** [2008]: *Taxation trends in the European Union: main results*
 Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities
http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/gen_info/economic_analysis/tax_structures/Structures2008_main_results.pdf
 Olvasva: 2010. I. 5.
- European Commission** [2009a]: *Taxation trends in the European Union: main results*
 Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-81-09-553/EN/KS-81-09-553-EN.PDF
 Olvasva: 2010. I. 5.

European Commission [2009b]: Monitoring revenue trends and tax reforms in Member States 2008

= *European Economy*, 2009/4.

European Commission [2009c]: Economic crisis in Europe: causes, consequences and responses

= *European Economy*, 2009/7.

European Commission [2009d]: *Internal market scoreboard: Member States still on target but need to focus on correct application of rules*

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/09/1149&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

Olvasva: 2010. I. 5.

European Commission [2010a]: *Commission staff working document*

Lisbon Strategy evaluation document

SEC[2010] 114 final

Brussels, European Commission

European Commission [2010b]: *Success in fight against counterfeiting: results of ASEM joint customs operation*

http://ec.europa.eu/anti_fraud/diablo/i_en.html

Olvasva: 2011. IV. 9.

European Commission [2011a]: *Taxation trends in the European Union*

Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-DU-11-001/EN/KS-DU-11-001-EN.PDF

Olvasva: 2012. I. 16.

European Commission [2011b]: Tax reforms in EU Member States – 2011:

tax policy challenges for economic growth and fiscal sustainability

= *European Economy*, 2011/5.

Luxembourg, Publications Office of the European Union

Fazekas Judit /szerk./ [2002]: *Az európai integráció alapszerződése 2.*

Budapest, KJK-KERSZÖV

Galántainé Máté Zsuzsanna [2003]: Az adójog-harmonizáció fő jellemzői az Európai Unióban

= *Külgazdaság*, 2003/6., p. 55–65.

Herich György /szerk./ [2004]: *Nemzetközi adózás*

Pécs, Penta Unió Oktatási Centrum

Horváth Zoltán [2007]: *Kézikönyv az Európai Unióról*

Budapest, HVG-ORAC

Kecskés László [2003]: *EU-jog és jogharmonizáció*

Budapest, HVG-ORAC

Kovács Árpád – **Halmosi Péter** [2012]: Azonosságok és különbségek az európai válságkezelésben

= *Pénzügyi Szemle*, 2012/1., p. 9–26.

Marján Attila: Kérdések a belső piac körül

= *Európai Tükör*, XII. évfolyam, 2007/12., p. 24–40.

Moussis, Nicholas [1997]: *Handbook of European Union: institutions and policies*

Rixensart, European Study Service

- Nicodéme**, Gaëtan [2009]: *Corporate income tax and economic distortions*
Taxation papers No. 15.
http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/gen_info/economic_analysis/tax_papers/taxation_paper_15_en.pdf
Olvasva: 2010. I. 2.
- Nicodéme**, Gaëtan – **Hemmelgarn**, Thomas [2010]: *The 2008 financial crisis and taxation policy*
Taxation papers No. 20.
http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/gen_info/economic_analysis/tax_papers/taxation_paper_20_en.pdf
Olvasva: 2011. III. 3.
- OECD** [2009]: *OECD's current tax agenda: September 2009*
OECD Publications, Paris
- Oszkó** Péter [2009]: Az adórendszer átalakítása a versenyképesség érdekében: javaslatok és költségvetési hatásuk
= *Ezredforduló*, 2009/2., p. 11–20.
- Óry** Tamás /szerk./ [2003]: *Az Európai Unió adójoga*
Budapest, Osiris
- Pitti** Zoltán [2007]: Az Európai Unió az adóversenyben, és adóverseny az Európai Unióban
= *Európai Tükör*, XII. évfolyam, 2007/10., p. 13–36.
- Portfolio** [2012]: Most a válságadók miatt kerültünk terítékre Brüsszelben
2012. március 22.
http://www.vpdsz.hu/hir_napifriss4_120323.php
Olvasva: 2012. III. 29.
- Vértesy** László [2008]: Hozzáadottérték-adó az Európai Unióban
= *Európai Tükör*, XIII. évfolyam, 2008/4., p. 63–79.