

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Tárgy: A Bizottság közleménye a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek a standard HÉA-kulcsoktól eltérő HÉA-kulcsokról

COM(2007) 380 végleges – SEC(2007) 910

(2008/C 211/18)

2007. július 5-én az Európai Bizottság úgy határozott, hogy az Európai Közösséget létrehozó szerződés 262. cikke alapján kikéri az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét a következő tárgyban:

A Bizottság közleménye a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek a standard HÉA-kulcsoktól eltérő HÉA-kulcsokról.

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Gazdasági és Monetáris Unió, gazdasági és társadalmi kohézió” szekció 2008. március 28-án elfogadta véleményét. (Előadó: Umberto BURANI).

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2008. április 22-én, 444. plenáris ülésén 112 szavazattal ellen-szavazat nélkül, 5 tartózkodással elfogadta az alábbi véleményt.

1. Következtetések és ajánlások

1.1 Az EGSZB kedvezően fogadja az Európai Bizottság kezdeményezését, amellyel egy politikai vita alapjait kívánja megteremteni az Európai Parlamenten és a Tanácson belül, amely képes lesz meghatározni a HÉA-rendszerrel kapcsolatos eltérések engedélyezését illető közös elveket. Mivel kifejezetten politikai felhangok által jellemzett folyamatról van szó, az új szabályok elfogadására a 2010 végében meghatározott utolsó időpont teljességében megvalósíthatónak tűnik.

1.2 A HÉA-rendszer elfogadásának eredeti célja az **adóügyi harmonizáció** előfeltételeinek megteremtése volt, amely lehetővé teszi a belső piac jó működését. Az időközben tett számos változtatás, és főként a kivételek és az eltérések azonban pontosan **ellenkező irányba hatottak**, így az eltérések egységesítésére irányuló kísérlet a jelenlegi körülmények között a legjobb lehetőségnek tűnik.

1.3 Az eltéréseket minden tagállamban adóügyi kritériumok alapján alkalmazzák, amelyet ezenkívül **politikai és társadalmi jellegű megfontolások** is befolyásolnak. Az eltéréseket akkor fogadják el, ha nincs határon átnyúló hatásuk, vagy megfelelnek már elfogadott, közösségi politikai alapelveknek. Az EGSZB a maga részéről úgy véli, hogy az eltérések meg kell, hogy feleljenek ezeknek a kritériumoknak, és azokat főként – még ha nem is kizárólagosan – a **bevételek újraelosztásával** kapcsolatos politikához való hozzájárulásuk szempontjából kellene vizsgálni.

1.4 A viták során különös figyelmet kellene fordítani a **távolságból nem nyújtható helyi szolgáltatásokra**, amelyeknek így módon nincs közvetlen hatásuk a belső piacra. Olyan kategóriáról van szó, amelybe számos tevékenység beletartozik, amelyek kétségtelen gazdasági és társadalmi hasznuk mellett **ellentmondásos kérdéseket** is felvetnek, vagy amelyeket különböző szempontok alapján kell figyelembe venni: kézműves tevékenységek, vendéglátás, köz- és magán-egészségügyi szolgáltatások, jelentős képzetlen munkaerőt foglalkoztató ágazatok, könyvek és újságok.

1.5 Az EGSZB felhívja a figyelmet annak szükségességére, hogy a mentességeket **az alacsony és magasabb jövedelemmel rendelkező csoportok** kiadásaival kapcsolatos megkülönböztető kritériumok alapján állapítsák meg – ezt a megkülönböztetést azonban nehéz megtenni. Főként arra hívja fel azonban a

figyelmet, hogy a mentességek alapjául az **átláthatósági kritériumok** kell, hogy szolgáljanak, és figyelembe kell venni esetükben a **pontatlan, illetve általános szabályozás miatt létrejött költségeket az adóügyi hatóságok, illetve a vállalkozások számára** – ezek a költségek végül a végső fogyasztókra hárulnak.

1.6 Különös figyelmet kell szentelni a **közvetlen támogatásoknak mint a csökkentett HÉA melletti alternatív lehetőségnek** – az Európai Bizottság megemlíti ezt a lehetőséget, de nem foglal állást vele kapcsolatban. Az EGSZB úgy véli, hogy különös óvatossággal kell tekinteni erre az alternatívára, valamint csak kivételesen és csak olyan esetekben kell alkalmazni, amikor más megoldások nehezen bizonyulnak; a támogatások semmi esetre sem nyújthatók állami támogatás formájában.

2. Bevezetés

2.1 A HÉA-rendszer, amely természeténél fogva összetett rendszeren alapul, 1977-ben jött létre „átmeneti” rendszerként ⁽¹⁾, és még napjainkban – harminc év elteltével – is ugyanazon a néven létezik. Időközben számtalan módosítást végeztek rajta, melyek oka az egyszerű, illetve tartós helyzetekhez való alkalmazkodás, politikai jellegű megfontolások, a belső piac alakulása, valamint a bővítés volt.

2.2 A közigazgatási szervek és a gazdasági szereplők munkájának egyszerűsítése érdekében az Európai Bizottság a **2006-os HÉA-irányelvvel** ⁽²⁾ meghozta a szükséges intézkedést, amely rendet teremtett a jogalkotásban, és gyakorlatilag az „egyetlen szöveg” a tárggyal kapcsolatban. Az új irányelv a 1977-es elveken alapul, amelyeket 1992-ben részben átdolgoztak: általánosságban egy minimálisan 15 %-os **normál adókulcs** van érvényben ⁽³⁾, amelyet az esetek többségében a származási országban vetnek ki. Előíranyoz azonban eltéréseket és kivételeket is: a normál adókulcs csökkenthető, és néhány árut, illetve szolgáltatást a célállomáson adózathatnak meg.

⁽¹⁾ A „végleges” rendszernek a logika szerint a rendeltetési helyen, jobban mondván a fogyasztás helyén kellene kivétne az adót. Annak idején, de még napjainkban is különbözőfajta akadályok gátolták az általános alkalmazást.

⁽²⁾ A Tanács 2006. november 28-i 2006/112/EK irányelve a közös hozzáadottértékadó-rendszerről (HL L 347., 2006.12.11.).

⁽³⁾ A Tanács 2006. november 28-i, a közös hozzáadottértékadó-rendszerről szóló 2006/112/EK irányelvének 96. és 97. cikke (HL L 347., 2006.12.11.). Maximális érték meghatározására eddig nem került sor.

2.3 Az előírások alapján a tagállamok alkalmazhatnak egy vagy két csökkentett adókulcsot, amelyek azonban a HÉA-irányelv mellékletében⁽⁴⁾ rögzített javakra és szolgáltatásokra korlátozódnak. Ezzel a lehetőséggel – részlegesen Dánia kivételével – minden tagállam él, azonban különböző mértékben és különböző áruk és szolgáltatások esetében, amelyeket az elfogadott áruk és szolgáltatások közül választanak ki. Az eljárás módok ilyen különbségei miatt messze vagyunk attól, hogy a belső piac jó működése szempontjából szükséges koordinációs elvek a gyakorlatban megvalósuljanak. Az Európai Bizottság azt javasolja, hogy a Tanácsot és az Európai Parlamentet „**invitálják politikai vitára**”, amelyen részt venne a vélemény elkészítésére felkért EGSZB is. A vita célja, hogy a tagállamok közt megegyezés szülessen a **csökkentett HÉA-kulcsok új szerkezetével** kapcsolatban.

2.3.1 A gyakorlatban a specifikus és a határidős kitételek **teljes szerkezetének átvizsgálásáról** lenne szó, amelyek közül az előbbieket a régi, az utóbbiakat pedig az új tagállamok számára engedélyezték, valamint egy olyan szerkezet újbóli létrehozásáról, amely figyelembe veszi a belső piac logikájával összhangban lévő célokat. Nem egyszerű folyamatról van szó: **közös alapon egyensúlyt** kell létrehozni a politikai, gazdasági és társadalmi szükségletek között, amelyek annak idején indokolták az eltéréseket és kizárásokat, amelyeket azután az egyes tagállamok sajátos igényeik alapján alkalmaztak. Az Európai Bizottság a folyamat nehézsége tekintetében nem ringatja magát illúziókban: abból indul ki, hogy ez a konzultációs folyamat **2010 vége előtt nem fog új szabályozáshoz vezetni**.

2.4 Az irányelvjavaslattal megtörtént az első szükséges lépés a tagállamok eltérések szempontból való egy szintre hozása felé, mely irányelvjavaslat következményeként **az új tagállamok 2010. december 31-ig alkalmazhatják a számukra engedélyezett határidős eltéréseket**⁽⁵⁾. A 2007. december 20-án elfogadott javaslat oka az eltérésekkel kapcsolatos szabályozások különbözősége: a már régebb óta csatlakozott államok határidő nélküli eltéréseket alkalmazhatnak, míg az új tagállamok esetében ezek 2007 végén lejárnak. A 2007. december 20-án engedélyezett meghosszabbításnak köszönhetően az utóbbiak legalább 2010 végéig egyenlő elbánásban részesülnek. Az Európai Bizottság emiatt azt reméli, hogy addig a Tanács és az Európai Parlament **stabil és egységes** szabályozást fogad el **az általános kulcsoktól eltérő HÉA-kulcsok** tekintetében.

2.5 Az ebben a véleményben tárgyalt közlemény célja egy **politikai vita alapjainak** megteremtése az Európai Parlamentnél és a Tanácsnál, annak érdekében, hogy **általánosan elfogadott elveket** alakítsunk ki, amelyek olyan jogszabály-javaslatok megfogalmazását teszik lehetővé, melyek **nagy valószínűséggel elfogadásra találnak**. Régebbi és jelenlegi tapasztalatai miatt az Európai Bizottság óvatosan tesz kijelentéseket, és feltételesen beszél a meghozandó döntésekről: megfelelő jelekre vár. Közleményében arra szorítkozik, hogy kiegyensúlyozott módon bemutasson **minden olyan elemet, amelyet figyelembe kell venni a gondolkodás és az értékelés során**, miközben a belső piac és a lisszaboni stratégia konszolidált elveire támaszkodik anélkül, hogy határozottan állást foglalna. Ez a kezdeményezés az EGSZB véleménye szerint döntő fontosságú a belső piac

jövője szempontjából az adó területén – egy olyan egyszeri lehetőség, amelynek sikere a döntéshozók felelős cselekvésétől és jó szándékától függ.

3. A közlemény lényegi tartalma

3.1 A közlemény összefoglalt formában tartalmazza a **Copenhagen Economics egyik tanulmányát**, amely az Európai Bizottság felkérésére, és a Tanács és az Európai Parlament felhatalmazása alapján készült el, és a csökkentett HÉA-kulcsok és az ezzel kapcsolatos eltérések hatását vizsgálta, különös figyelemmel a **társadalmi aspektusokra** (a bevételek felosztása), és a rendszerrel kapcsolatos **költségekre**. Az EGSZB különös elismeréssel nyilatkozik a tanulmány alapján az Európai Bizottság által elkészített dokumentum minőségéről. A dokumentumban nem hanyagoltak el, és abból nem hagytak ki semmilyen elemet, a kialakuló vitához szükséges valamennyi kiindulási pont megtalálható benne.

3.2 Ígéretének megfelelően a Bizottság kifejti célját, mely abban áll, „**hogy egyenlő lehetőségeket biztosítson a tagállamoknak, valamint hogy nagyobb átláthatóságot, következeteséget, és mindenekelőtt a belső piac akadálymentes működését tegye lehetővé, azaz a határokon átnyúló gazdasági tevékenység akadálymentességét és a HÉA gerjesztette megfelelési költségek csökkenését**”⁽⁶⁾.

3.3 Konkrétan és a *Copenhagen Economics* tanulmányára hivatkozva az Európai Bizottság utal arra, hogy **tisztán gazdasági szempontból** a legracionálisabb megoldás az **egységes HÉA-kulcs** lenne: hozzájárulna a közigazgatási költségek és a vállalkozások számára jelentkező költségek, valamint – elméletileg – a versenytorzulások csökkentéséhez. Mint minden merev szabály, az egységes adókulcs magában rejt azonban annak veszélyét, hogy nem alkalmazkodik mindig minden körülményhez, és emiatt bizonyos fokú rugalmasságot tesz szükségessé – ez az az elv, amely a **csökkentett adókulcsok** alapját képezi.

3.4 A csökkentett adókulcsok alkalmazása nemcsak a gazdasági kritériumoknak felel meg, de társadalmi és politikai kritériumokhoz is igazodik – ennek példái a nagyszámú munkaerőt igénylő szolgáltatások (főként, amikor azokat képzetlen munkavállalók látják el), valamint a helyi szintű szolgáltatások, amennyiben nem járnak jelentős hatással a határokon átvívelő közlekedésre. E kritériumok alapja az a koncepció, hogy az alacsonyabb adókulcsok (és ily módon a csökkentett árak) növelik a termelékenységet és a foglalkoztatást – a polgárok nagyobb mértékben fordulnának professzionális szolgáltatókhoz, így csökkenne mind a saját erőből elvégzett tevékenységek (do-it-yourself), mind az árnyékgazdaság igénybevételének mértéke.

3.5 Azon áruk és szolgáltatások teljes listája, amelyekre alkalmazható a csökkentett adókulcs (a HÉA-irányelv 98. cikke) az irányelv III. mellékletében található; a **nagyszámú munkaerőt igénylő szolgáltatásoknak** (107. cikk) három kritériumnak kell megfelelniük: az előző pontban említetten kívül **olyan szolgáltatásnak kell lenniük, amelyet leginkább közvetlenül a végső felhasználóknak nyújtanak, valamint helyi jellegű szolgáltatásnak, amely nem képes versenytorzulások létrehozására**. A „normálisnak tekinthető” **árucikkek** és szolgáltatások esetében a kritériumok kevésbé részletesek, az érintett lista

⁽⁴⁾ Lásd az irányelv III. mellékletének 98–101. cikkeit.

⁽⁵⁾ Javaslat tanácsi irányelvre, COM(2007) 381 végleges, valamint az EGSZB véleménye a következő tárgyban: Javaslat tanácsi irányelvre az a 2006/112/EK irányelvnek a hozzáadottértékadó-mértékekre vonatkozó egyes átmeneti rendelkezések tekintetében történő módosításáról (HL C 44., 2008.2.16., 120. o.).

⁽⁶⁾ A COM(2007) 380 végleges közlemény „Bevezetés” című fejezete.

áttekintésekor azonban szociális kritériumok tűnnek fel: esetükben élelmiszeripari, gyógyszeripari termékekről, vízről, publikációkról, televíziós szolgáltatásokról stb. van szó. Az EGSZB a későbbiekben foglalkozik majd ezekkel a szempontokkal (lásd a 4.12. pontot).

3.6 Az Európai Bizottság véleményt mond az egyik olyan érv tekintetében, amelyet a leggyakrabban hoznak fel a kedvezményes adókulcsokkal kapcsolatban – ennek alapján **nagyobb társadalmi esélyegyenlőséget tennének lehetővé**, mivel a bevételeket a kevésbé jómódú társadalmi rétegek javára osztanák el. Mind a tanulmány, mind – úgy tűnik – maga az Európai Bizottság is csak bizonyos **fenntartásokkal** osztja ezt a nézetet: a kedvezményes adókulcsok csak abban az esetben rendelkeznek valódi újraelosztó hatással, ha a kedvezményben részesülő fogyasztási javakkal kapcsolatos kiadások részaránya időben stabil marad, és **valódi különbségtételhez vezet az alacsony és a magasabb jövedelmű csoportok között**. A közlemény emellett kiemeli, hogy az egyes országok között jelentős különbségek állnak fenn, és hogy a kedvezményes adókulcsok kisebb vagy nagyobb hatékonysága a különböző társadalmi rétegek jövedelme közötti kisebb vagy nagyobb különbségtől függ.

3.7 Nem elhanyagolható szempont a **rendszerrel kapcsolatos költség**: a normálistól eltérő adókulcsok magas adminisztratív terheket rónak a vállalkozásokra és az adóügyi hatóságokra, különösen akkor, amikor alkalmazásuk során interpretációs kérdéseket kell tisztázni – ez az esetek nagy részében így van.

3.8 Az Európai Bizottság, miközben a tanulmányt idézi, nem vonja ugyan kifejezetten kétségbe a csökkentett adókulcsok rendszerét, de felteszi a kérdést, hogy vajon **alternatív politikai eszközök** nem lennének-e alkalmasabbak a tagállamok által meghatározott célkitűzések elérésére. Alternatívaként, illetve az egyik lehetséges alternatívaként a **közvetlen támogatási rendszert** említi, melynek segítségével ugyanazokat a célkitűzéseket kevesebb költséggel lehetne elérni. Ezt a rendszert úgy lehetne kialakítani, hogy elkerülhetőek legyenek a negatív visszaesések uniós szinten; nagyobb átláthatóságot biztosítana, és kevésbé lenne költséges a tagállamok költségvetése számára. Mindazonáltal megjegyzi, hogy a közvetlen támogatások előnye kétséges a vállalkozások számára: megítélésük véletlenszerű és ideiglenes lehet, a költségvetés helyzetének, illetve a tagállamok pillanatnyi politikai orientációjának függvényében.

3.9 Úgy tűnik, az Európai Bizottság különleges jelentőséget tulajdonít az utóbbi lehetőségnek, illetve minden, a csökkentett adókulcsok rendszerével kapcsolatos lehetőségnek: voltaképpen azt ajánlja, hogy **„a tagállamoknak körültekintően meg kell vizsgálniuk valamennyi rendelkezésre álló lehetőséget”**. Anélkül, hogy úgy tűnne, hogy állást kíván foglalni, az Európai Bizottság megjegyzi: **„Az egyéb eszközök gyakran hatékonyabbak, mint a kedvezményes HÉA-kulcsok, és kevésbé költségesek az állami költségvetésre nézve, így ezt is figyelembe kell venni a döntéshozatal során”**.

4. Megjegyzések és észrevételek

4.1 Az Európai Bizottságot dicséret illeti közleményének következetessége és kiegyensúlyozottsága miatt. Az EGSZB különös megelégedéssel veszi tudomásul, hogy **a már régebbi véleményeiben is képviselt álláspontjai** – amelyekre a továbbiakban ismételtelen utalni fogunk – **megalapozottan**

bizonyultak. Először is, visszautalva a 3.9. pontra, az EGSZB emlékeztet arra, hogy a HÉA-irányelvvel kapcsolatos véleményében ⁽⁷⁾ **csodálkozását fejezte ki az eltérések rendszerével kapcsolatban**: ebben megjegyzte, hogy a kivételeket „a tagállamoknak nem kell esetleges megszüntetésük szempontjából ellenőrizniük”. Ezt az álláspontot a *Copenhagen Economics* tanulmánya is osztja, valamint megerősíti, és úgy tűnik, e tanulmány-nal az Európai Bizottság is egyetért. Az **alternatívákkal kapcsolatos feltevések** azonban egyelőre csak feltevések maradnak, amíg a tagállamok nem változtatnak jelenlegi álláspontjukon.

4.2 A HÉA önmagában is bonyolult, nehezen alkalmazható, magas szintű adócsalásokkal együtt járó adófajta, melynek **alkalmazása magas költségekkel** jár a tagállamok és a vállalkozások számára ⁽⁸⁾. Mindenekelőtt azonban **nem éri el az eredeti célkitűzést**, vagyis a **végleges szabályzat létrehozását az adóügyi harmonizáció érdekében**. Az adóügyi harmonizáció azonban nem önmagáért való cél, hanem szükséges előfeltétel a **belső piac jó működése** érdekében. Ez volt legalábbis a rendszer létrehozóinak szándéka, amelyre az Európai Bizottság is utalt 1993. januári közleményében. Az EGSZB az említett dokumentumot mérföldkőnek tartja a hozzáadottérték-adó fejlődésének történetében, és sajnálatát fejezi ki, hogy annak (a minimális 15 %-os adókulcs elfogadásán kívül) bizonyos tagállamok ellenállása miatt nem volt folytatása. Jelenleg a helyzet változatlan: bár üdvözlendő az Európai Bizottság abbéli szándéka, hogy legalább a kivételekkel kapcsolatos szabályozásban rendet teremtsen, ez egyidejűleg bizonyítéka is annak, hogy **a közösségi szintű adóharmonizáció terén nem lehet tovább előrehaladni**. Ezért a helyzetért objektívan tekintve nem az Európai Bizottság a felelős, de csupán a tagállamok sem tehetők érte felelőssé. **Az alapp probléma**, mint ahogyan azt már fentebb kifejtettük, a HÉA-nak mint „ideiglenes rendszernek” **a szerkezetében** keresendő.

4.3 Mindenképpen tudatosítani kell magunkban és még hosszú ideig el kell fogadnunk, hogy a HÉA mai formájában valamennyi tagállamban elsősorban adóügyi kritériumokat követ, ezenkívül politikai és társadalmi megfontolások befolyásolják, amelyek ahhoz vezetnek, hogy csökkentett, vagy a minimálison felüli adókulcsok kerülnek alkalmazásra. Közösségi szinten a harmonizáció ily módon egy olyan cél, amely nem valósul meg a tények szintjén; a jelen közlemény egy kísérlet a probléma részbeni megoldására: **a csökkentett HÉA-kulcsot legalább azon tevékenységek esetében kellene harmonizálni, amelyek határokon átnyúló hatásokkal járnak, illetve amelyek megfelelnek már elfogadott közösségi politikai kritériumoknak**. Az EGSZB hangsúlyozza, hogy a döntéshozóknak mindig szem előtt kell tartaniuk azt, hogy a csökkentett HÉA-kulcs egyik célja a **jövedelmek újrafelosztása**, amelynek **konkrét tényekben is tükröződnie** kell. Más szavakkal minden HÉA-kezdmény esetében behatóan ellenőrizni kellene azt, hogy **valóban** társadalmi kritériumok alapján ítélték-e meg, és nem más, kevésbé nemes célt szolgál. További olyan követelmények, amelyekre figyelemmel kell lennünk, az **adó**

⁽⁷⁾ Vö. az EGSZB véleményével a következő tárgyban: Javaslat a hozzáadottérték-adó közös rendszeréről szóló tanácsi irányelvre (átdolgozás) (HL C 74., 2005.3.23., 21. o.).

⁽⁸⁾ Vö. az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság következő véleményével: „Javaslat tanácsi irányelvre a hozzáadottértékadó-kötelezettségek egyszerűsítése végett a 77/388/EGK irányelv megváltoztatásáról és Javaslat tanácsi rendeletre az 1798/2003/EK rendeletnek az igazgatási együttműködési megállapodások bevezetésének tekintetében történő módosításáról, az egyablakos ügyintézési tervvel és a hozzáadottértékadó-visszatérítési eljárással összefüggésben” (HL C 267., 2005.10.27., 45. o.).

egyszerűsítése és az előírások átláthatósága – két olyan követelmény, amelyek nemcsak a vállalkozások életét könnyítik meg, hanem az adóhatóságok számára is egyszerűbb és gazdaságosabb ellenőrzéseket tesznek lehetővé.

4.4 A HÉA-irányelv III. melléklete 18 kategóriából álló jegyzéket tartalmaz, amelyekre alkalmazhatók a csökkentett adókulcsok; valamennyi tagállam kiválaszthatja a megfelelő kategóriákat, kivételeket határozhat meg azokon belül, és meghatározhatja a csökkentett adókulcs mértékét. A vizsgált közlemény alapján a tagállamoknak „elemzésnek kell alávetniük a kedvezményes adómértékek bevezetése tekintetében szóba jöhető termékcsoportokat, hogy meg tudják határozni az azok – esetleges – alkalmasságából adódó torzulások szintjét, és hogy megállapítsák, hogy a torzulásnak az a szintje elfogadható-e”⁽⁹⁾. A közlemény általános összefüggésében ezt nem lehet a szóba jöhető árucikkek és szolgáltatások jegyzékének növelésére való felhívásként értelmezni, inkább ennek ellenkezőjéről van szó. Az EGSZB mindenesetre kifejezetten ellenzi azon árucikkek és szolgáltatások listájának bővítését, amelyekre a csökkentett adókulcsok alkalmazhatók. Amennyiben a harmonizációhoz vezető úton előrelépéseket akarunk elérni – jelenleg leginkább csak elméleti szinten – a tagállamoknak nemhogy növelni, de inkább csökkenteni kellene a III. mellékletben szereplő jegyzéket.

4.5 Az Európai Bizottság által képviselt irányvonallal tehát összességében egyet lehet érteni: amennyiben elfelejtjük – vagy legalábbis hosszú időre elhalasztjuk – a „végleges” szabályozásra irányuló célkitűzést, az egyik prioritás a tagállamok önállóságának növelése a kedvezményes adókulcsok meghatározása során **a távolról nem nyújtható helyi szolgáltatások terén**. Az Európai Bizottság kiemeli, hogy ezek a szolgáltatások nem befolyásolják hátrányosan a belső piac működését. Nem annyira pragmatizmusról van itt szó, hanem inkább a **politikai és társadalmi szükségességek elismeréséről, amelyek a kivételek megítélésének alapját képezik**.

4.6 Szükség van azoknak az állításoknak a figyelmes elemzésére, amelyek könnyen vezethetnek általánosításokhoz, vagyis ha a helyi tevékenységek adóztatása nem befolyásolja a belső piac működését, akkor minden **helyi szinten termelt, illetve fogyasztott árucikkre vagy szolgáltatásra helyi szinten meghatározott adót kellene kivetni** – ez egy olyan alapelv, amely teljes mértékben és alapjaiban felborítaná a HÉA-irányelvet. Az Európai Bizottság természetesen sem bevezetni, sem elfogadni nem kíván ilyen elvet.

4.7 Az Európai Bizottság által kiemelt szempontok részletesebb elemzése során néhány észrevételt érdemel az az állítás, mely szerint a csökkentett adókulcsok alkalmazása előnyökhöz vezethet bizonyos körülmények között kiválasztott ágazatokban, mivel növeli az **általános termelékenységet**, és ezáltal a GDP-t. Ebbe a kategóriába tartoznak a **helyi szinten nyújtott szolgáltatások**: a HÉA csökkentése ahhoz vezetne, hogy a fogyasztók kisebb mértékben végeznék maguk e tevékenységeket, így több idejük maradna a munkavégzésre. Szembe kell néznünk viszont a valósággal: a tevékenységek önálló elvégzése alapvetően szabadidős elfoglaltság, amely nemcsak társadalmilag hasznos, hanem gazdaságilag is kedvező a családok számára, ezért támogatandó. Másrészt lehetséges, hogy az adócsökkenések

nagyobb adóbevételeket eredményeznek, de csak azon önállóan elvégzett tevékenységek esetében, amelyeket adóköteles vállalkozások vehetnek át, nem tudható azonban, hogy így mely más részek kerülnek át a feketemunka ágazatába. Biztos, hogy a teljes vagy részleges árnyékgazdaság, csakúgy, mint az adócsalások nem fogak megszűnni pusztán a csökkentett HÉA-kulcs bevezetése által. Ehhez más intézkedésekre is szükség van.

4.8 Kiemelt figyelmet érdemelnek a **vendéglátóipari szolgáltatások**, amelyek az Európai Bizottság szerint nincsenek jól körülhatárolt helyzetben, jobban mondva ellentmondásos helyzetben vannak. Egyrészt megfigyelhető, hogy ezek főként a belső fogyasztásra irányulnak, másrészt viszont tény, hogy fontos szerepet játszanak bizonyos országok és főként a határmenti területek idegenforgalmi politikáiban. Ezzel az érveléssel kapcsolatban nehéz lesz egyezsége jutni, ahogyan az a múltban is bebizonyosodott: az EGSZB véleménye szerint ebben a különös vitás esetben **tisztán politikai jellegű döntést kell hozni**. Minden más, gazdasági vagy adópolitikai okokon alapuló megközelítés a végtelenségig meghosszabbítaná a vitát, mivel mindenki ragaszkodni fog a saját, nyomós belpolitikai okokon alapuló álláspontjához.

4.9 Az EGSZB, szintén a helyi szintű szolgáltatásokkal kapcsolatban rámutat azokra az ágazatokra, amelyekkel kapcsolatban élénk vitára lehet számítani, vagyis a **köz- és magánegészségügyi ágazatra**, amelyek bizonyos feltételek esetén csökkentett adókulcsokat⁽¹⁰⁾ alkalmazhatnak. Bizonyos tagállamokban megfigyelhető az a növekvő tendencia, hogy a polgárok más tagállamokban vesznek igénybe orvosi és sebészeti szolgáltatásokat, mivel azokat – jogosan vagy sem – hatékonyabbnak ítélik. Ennek a jelenségnek az adókhöz csak kevés köze van, az adók szempontjából jóval fontosabb az a döntés, hogy más tagállamban veszik igénybe a **magánklinikák vagy magánspecialisták szolgáltatásait**. Az egyes tagállamokban alkalmazott árak közötti jelentős különbség, főként bizonyos egészségügyi ágazatokban a nemzeti piac eltolódását eredményezheti más országok felé. Az ilyen szolgáltatások helyi jellege ezért csökkenőben van és – bizonyos szolgáltatások és bizonyos országok esetében – egyre inkább felváltja a nemzetközi lépték. Ezen a területen nem könnyű megkülönböztetéseket tenni, sem pedig általánosítani, az ellentmondások kockázata így magas.

4.9.1 A megegyezés attól az egyensúlytól függ majd, amelyet a különböző és egymással ellentétes követelmények között sikerül találni. Egyrészt az egészségvédelem egyértelműen társadalmi jellege miatt az lenne tanácsos, ha ezeket a szolgáltatásokat bevonnánk a csökkentett adókulcsú tevékenységek közé, másrészt a verseny kérdéseit is megemlíthetnénk. A végső döntésnél szem előtt kell tartanunk a polgároknak ahhoz való jogát, hogy a családi költségvetést legkevésbé megterhelő költségeken gyógyíttathassa magát, más szóval **a polgár, illetve a fogyasztó érdekét elsődlegesnek kellene tekinteni a verseny alapelveivel szemben**.

4.10 Ellentmondásos a csökkentett HÉA alkalmazása a **rendkívül sok, képzetlen munkaerőt igénylő ágazatok esetében**. Az Európai Bizottság által idézett tanulmány megjegyzi, hogy ez az intézkedés a foglalkoztatás folyamatos növekedéséhez

⁽⁹⁾ Vö. a COM(2007) 380 végleges közlemény 3.3., „A belső piac követelményei” c. pontjával.

⁽¹⁰⁾ Lásd a HÉA irányelv III. mellékletének 15 és 17. cikkeit.

vezethet, de csak egy viszonylag behatárolt kereten belül, ami valószínűleg igaz. A döntés ebben az esetben is nehéz: az ilyen típusú ágazatok (építőipar, útépités, köztisztasági vállalkozások, piacok stb.) általában egy merev keresletnek felelnek meg, így a HÉA csökkentése csak igen behatárolt következményekkel járna a bennük lévő foglalkoztatásra. Másrészt szintén ezek azok az ágazatok, amelyekben a fekete munkaerő alkalmazása a leginkább elterjedt. A HÉA csökkentése bizonyosan hozzájárulna a vállalkozások költségeinek csökkentéséhez, de nyitva marad az a kérdés, hogy ez hozzájárulna-e az árak csökkenéséhez és a foglalkoztatás „valódi” növekedéséhez.

4.11 Általánosságban az Európai Bizottság megállapítja, hogy a csökkentett HÉA-kulcsok csak abban az esetben hatékonyak, ha a csökkentett adókulccsal rendelkező javakra és szolgáltatásokra történő fogyasztási kiadások mértéke jelentősen eltér a magas és az alacsony jövedelemmel rendelkező csoportok esetében, és ez a helyzet tartósan fennáll. Ezek az eltérések az élelmiszeripari és a ruhaipari ágazatban, valamint az építőiparban a legszembetűnőbbek: bár az egyes tagállamok között is van különbség, a legnagyobb és társadalmilag legigazságtalanabb eltérések mégis az egyes tagállamokon belül figyelhetők meg. Az EGSZB felhívja a figyelmet arra, hogy a csökkentett adókulcsot egyes tagállamokban kategóriák alapján alkalmazzák anélkül, hogy figyelembe vennék, hogy ezeken a kategóriákon belül bizonyos termékek a nagyközönségnek szólnak, mások viszont csak egy egyértelműen privilegizált vásárlórétegnek, melyek ára esetenként az előbbiekének többszöröse. Nyitva marad az a probléma, hogy milyen módon és milyen kritériumok alapján kell különbözőképpen megadóztatni olyan termékeket és szolgáltatásokat, amelyek megjelölése ugyanaz, de áruk és minőségük folytán más társadalmi rétegeknek szólnak. A másik probléma az, hogyan lehet tartós megkülönböztetéseket elfogadni, amelyek nincsenek kitéve a divat változásainak, illetve hogyan lehet azokat betartatni anélkül, hogy költséges és bonyolult ellenőrzéseket vezetnénk be. Végül figyelemmel kell lenni az adócsalások lehetőségére is valamennyi ágazatban, de főként az előbbieken említett kettőben: a pontos és részletes elnevezések megkönnyíthetik a csalásokat, ellenőrzésük pedig minden, csak nem egyszerű. Az EGSZB felhívja a figyelmet arra, hogy társadalmi szempontok alapján kell különbséget tenni, más szavakkal a csökkentett adókulcsoknak hozzá kell járulniuk a bevételek újbóli elosztásának szociális politikájához, illetve – amennyiben a 4.15. pontban említett alternatív lehetőségek hiányoznak – fontos szociális programok támogatásához. Minden esetben biztosítani kell azonban az átláthatóságot a saját polgárok és más tagállamok polgárai számára.

4.11.1 Ugyanezt figyelhetjük meg a **könyvekkel és az újságokkal** kapcsolatban, amelyek esetében a szociálisan indokolható kiadványokat időnként egy kategóriába sorolják be más olyan kiadványokkal együtt, amelyeknek semmilyenfajta nevelő vagy szórakoztató hatásuk nincs, vagy, ami még rosszabb, sértik a törvényeket, illetve az általános polgári jó ízlést, vagy azok határán helyezkednek el. Még ha nehéz is, szükség lenne megkülönböztetésekre, amelyek minden esetben indokolhatóak a demokratikus átláthatóság szempontjából.

4.12 Az Európai Bizottság végül megjegyzi, hogy a különböző adókulcsok alkalmazása **jelentős költségekkel jár a vállalkozások és az adóügyi hatóságok szempontjából** – ez magától értetődő észrevétel. Az EGSZB jobbnak tartaná, ha a **költségek emelkedéséről** beszélnénk, mivel a **HÉA már**

önmagában is olyan jellegű adó, amelynek már alkalmazása és beszedése is igen magas költségekkel jár. Az EGSZB régebben már rámutatott erre ⁽¹⁾ és most megerősíti állítását, valamint arra kéri a tagállamokat, hogy az **HÉA nettó összegét** fordítsák költségvetésük támogatására, miután levonásra került az uniós költségvetés számára fenntartott rész, valamint a közizgazgatással, a beszedéssel, az ellenőrzéssel és a csalások elleni küzdelemmel kapcsolatos költségek. Azt ajánlja az Európai Bizottságnak, hogy az áltathatóság érdekében szívlelje meg ezt a felszólítást, és gondolkodjon azon, hogy érdemes lenne-e **tanulmányozni egy alternatív adórendszer lehetőségét** ⁽²⁾. Kíváncsinos lenne, ha a teljes anyag esetleges átgondolásakor az **adóügyi haszon** terén elért – esetlegesen meglepő – eredményekre is támaszkodnánk: ha egyszer megismerjük a valódi következményeket, nem lehetetlen, hogy maguk az adóügyi hatóságok lépnek fel kezdeményezőként.

4.13 Jelenleg azonban az egyetlen aktuális vizsgált kérdés a normálistól eltérő szabványok alkalmazáshoz – és értelmezéséhez – kapcsolódó, a vállalkozások és az adóhatóságok számára jelentkező adminisztratív kiadásokkal és könyveléssel kapcsolatos költségek emelkedésének alárendelt problémája. Az EGSZB megjegyzi, hogy a **vállalkozások költségeinek mindenfajta emelkedése a végső fogyasztókon csapódik le**, emiatt esetleg meg kellene vizsgálni, hogy a csökkentett adókulcs alkalmazása mennyire jelent valódi hasznot a polgárok számára. Jelenleg a számos jogvita többsége az **osztályozások túl általános jellegére**, illetve az ebből adódó ellentmondásos magyarázatokra, tanácsadói beavatkozásokra, ellenőrzésekre, fellebbezésekre vezethető vissza. Az új jogszabályok megfogalmazásakor emiatt alkalmazásuk gazdaságosságát is szem előtt kell tartani.

4.14 Jelenleg a csökkentett adókulcsok rendszere – bár költséges – az egyetlen alkalmazható megoldás, azonban mivel azt maga az Európai Bizottság is „merevnek és inkoherensnek” tartja ⁽³⁾, az EGSZB azt szeretné, ha a Tanács és az Európai Parlament között folyó politikai viták közös határozatokhoz vezetnének, amelyek a **belső piac alapelveihez** igazodnak, **azonban minden esetben a polgárok/fogyasztók, a**

⁽¹⁾ Az EGSZB ezzel a problémával elsőként Az adócsalások elleni küzdelem az egységes piacon című véleményében (HL C 268., 2000.9.19., 48. oldal.) foglalkozott, amelyet több hasonló követett, legutóbb az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye a következő tárgyban: „Javaslat tanácsi irányelv a hozzáadottértékadó-kötelezettségek egyszerűsítése végett a 77/388/EGK irányelv megváltoztatásáról és Javaslat tanácsi rendeletre az 1798/2003/EK rendeletnek az igazgatási együttműködési megállapodások bevezetésének tekintetében történő módosításáról, az egyablakos ügyintézési tervvel és a hozzáadottértékadó-visszatérítési eljárással összefüggésben” (HL C 267., 2005.10.27., 45. o.), azonban ezek nem jártak sikerrel.

⁽²⁾ Az EGSZB ezzel a ponttal kapcsolatban is megpróbálta felhívni a figyelmet 2000-ben, az elő pontban említett véleménye által, és ezt több, azt követő véleményében is megette. Az EGSZB ezzel kapcsolatban következő véleményében is állást foglalt: *Javaslat a hozzáadott-érték-adó közös rendszeréről szóló tanácsi irányelv (átdolgozás)*. (HL C 74., 2005.3.23., 21. o.).

⁽³⁾ Vö. az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság következő véleményével: „Javaslat tanácsi irányelv a hozzáadottértékadó-kötelezettségek egyszerűsítése végett a 77/388/EGK irányelv megváltoztatásáról és Javaslat tanácsi rendeletre az 1798/2003/EK rendeletnek az igazgatási együttműködési megállapodások bevezetésének tekintetében történő módosításáról, az egyablakos ügyintézési tervvel és a hozzáadottértékadó-visszatérítési eljárással összefüggésben” (HL C 267., 2005.10.27., 45. o.).

vállalkozások és az adóügyi hatóságok igényeinek figyelembe vétele mellett.

4.15 A csökkentett adókulcsok melletti **alternatív megoldásokat** illetően az Európai Bizottság felvetette azt a kérdést, hogy nem lehetne-e ezeket **közvetlen támogatásokkal** felváltani – ez hatékonyabb, átláthatóbb és költségkímélőbb politikai eszköznek tűnik. Az EGSZB úgy véli, hogy a nemzeti jellegű alternatív megoldások bizonyos esetekben, vagy ideiglenes jelleggel járható útnak tűnnek, azzal a feltétellel, hogy elkerülünk minden olyan intézkedést, amely állami támogatás jellegű. Minden fajta nemzeti jellegű, a HÉÁ-val kapcsolatos eltérések mellett létező alternatív megoldásról az átláthatóság kritériumai

alapján kellene dönteni, figyelembe véve, hogy ezáltal minden esetben **távolodunk a belső piac célkitűzéseitől.**

4.16 Az EGSZB végül, számos tárgyhoz kapcsolódó véleményének utolsó adalékként, a józan ész és az átláthatóság jegyében a következő javaslatot teszi: **a HÉÁ-val kapcsolatos szabályzatot a jövőben ne tekintjük „átmeneti” szabályozásnak.** Ennek a melléknévnek a használata harminc év után, annak középtávú lehetősége nélkül, hogy az véglegessé váljon, misztifikáció, és rossz hatással van az uniós szabályok hitelességére. A helyzet ezenkívül bizonyítja – amennyiben szükség van ilyen bizonyításra – azt a régi igazságot, mely szerint nincs tartósabb az átmeneti dolgoknál.

Kelt Brüsszelben, 2008. április 22-én.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke
Dimitris DIMITRIADIS

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Tárgy: A legkülső régiókra vonatkozó stratégiáról: eredmények és kilátások

COM(2007) 507 végleges

(2008/C 211/19)

2007. szeptember 21-én az Európai Bizottság úgy határozott, hogy az Európai Közösséget létrehozó szerződés 262. cikke alapján kikéri az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét a következő tárgyban:

A legkülső régiókra vonatkozó stratégiáról: eredmények és kilátások.

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Gazdasági és Monetáris Unió, gazdasági és társadalmi kohézió” szekció 2008. március 28-án elfogadta véleményét. (Előadó: Hervé COUPEAU).

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2008. április 22-én és 23-én tartott 444. plenáris ülésén (a 2008. április 22-i ülésnapon) 128 szavazattal, 3 ellenében, 5 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

1. Bevezetés

1.1 Az Európai Közösséget létrehozó szerződés 299. cikkének (2) bekezdése elismeri a legkülső régiók sajátos jellegét, lehetővé téve e régiók sajátosságainak megőrzését és az őket sújtó hátrányok enyhítését.

1.2 A legkülső régiók meghatározása hét régiót foglal magában: a Kanári-szigetek spanyol autonóm közösségét, Madeira és az Azori-szigetek portugál autonóm régióját, valamint a négy francia tengerentúli megyét (Guadeloupe, Guyana, Martinique és Réunion).

1.3 1989 óta e régiókra egyedi közösségi program irányul, amelynek célja a társadalmi-gazdasági fejlődést szolgáló intézkedések támogatása az Európai Unió többi részével való nagyobb fokú konvergencia érdekében.

1.4 2007. szeptember 12-én kiadott, „A legkülső régiókra vonatkozó stratégiáról: eredmények és kilátások” című közlemé-

nyében az Európai Bizottság nyilvános konzultációt hirdet meg, hogy összegyűjtse a legkülső régiókra vonatkozó politikában érdekelt összes fél véleményét arról, hogy melyek a közeljövőben az ilyen régiók előtt álló legfontosabb kihívások. Az EGSZB jelen véleménye ennek a konzultációnak a keretében került kidolgozásra.

1.5 Az EGSZB úgy véli, hogy a legkülső régiókkal kapcsolatos pénzügyi politikáknak volt néhány jótékony hatása, maradtak azonban még megoldásra váró strukturális problémák. A politikákat a jövőben tovább kell erősíteni.

1.6 Az EGSZB megállapítja, hogy az európai területhez, illetve piachoz való hozzáférés e régiók számára állandó problémát jelent részben rendkívül távoli földrajzi elhelyezkedésükből, (Guyana kivételével) szigetjellegükből, illetve földrajzi és strukturális sajátosságaikból adódóan.