

## AZ ADÓREFORMOK HATÁSA A KÖZÉP-EURÓPAI ADÓRENDSZEREK NÉHÁNY SZEREPLŐJÉRE

SZILOVICS Csaba  
egyetemi tanár (PTE ÁJK)

Rövid tanulmányomat a reform és az adóreform fogalmainak meghatározásával kezdem. Reformnak nevezem azt az értéktelített és teleologikus folyamatot, amelynek során a gazdaságpolitika eszközeinek segítségével egy alacsony hatékonysággal, olykor diszfunkcionálisan működő pénzügyi-igazgatási helyzetből elmozdulunk a gazdasági szereplők és a társadalom tagjai számára hasznosabb rendszer felé. Ehhez képest adóreformról akkor beszélhetünk, ha a változások az adórendszert, ideértve az adójogi normát, vagy az adóigazgatás egészét, jelentősen módosítják és ez által új vagy nagymértékben átalakított igazgatási elemek jönnek létre, amelyek képesek hatékonyabban működni, és az adózók számára, legalább makroszinten kedvezőbb feltételeket teremtenek. Az adóreform célja a közpénzügyi rendszer működésének javítása, az adóbevételek növelése, és az adózók jogkövetési szintjének emelése együttesen is lehet. A kizárólag fiskális többlet érdekében végrehajtott változtatás azonban nem adóreform, hanem adóemelés. Hasonlóképpen nem nevezhetjük reformnak az adószerkezet évenkénti folyamatos, kismértékű kiigazítását az adóteher átrendezését sem. Kutatásomban az adóreformokra, tehát a nagy ívű, jelentős átalakítására fókuszáltam. Abból indultam ki, hogy azok a lépések, amelyek nem javítják az állami szolgáltatások színvonalát sem rövid sem hosszabb távon és kizárólag az adózók terheit növelik, szintén nem adóreformok, hanem költségvetési megszorítások. A gyakorlatban nehézséget okozhat a gazdaságpolitika valós szándékának és a megtett lépések hatékonyságának a megítélése, hiszen a reformok sorsa gyakran ott dől el, ha egy új kormány az addigiakkal ellentétes lépéseket tesz. Az adóreform akkor lehet sikeres, ha az adóváltozások következményeként az egyén számára is érzékelhetően nő a fogyasztás, jelentős mértékben nő a hazai össztermék és csökken az adó/GDP

hányadosa, tehát az adóterhelés mértéke, vagy az adóbehajtás olcsóbban tudja biztosítani a bevételeket.<sup>1</sup>

## 1. Ausztria válságkezelési stratégiája

Ebben a rövid összehasonlító elemzésben öt közép európai ország adórendszerének elmúlt húsz évében, 1995 és 2015 között bekövetkezett változásokat vettem figyelembe. Meg kellett állapítanom, hogy Ausztria és a volt szocialista országok között e területen és az elért eredményekben is jelentős különbségeket figyelhettem meg. Az osztrák adórendszer változás menedzselési stratégiája 1995–2015 között is az volt, hogy nem hajtott végre átfogó adóreform jellegű változásokat. Mindvégig az adórendszer kiszámíthatóságára és stabilitásának megőrzésére törekedett. A kismértékű változások mögött sem a nemzeti adórendszer szándékai, hanem a legtöbb esetben a nemzetközi adóverseny kihívásai, vagy az Európai Unió kötelezettségei álltak. Ezek a változások Nyugat-Európa más országaiban is bekövetkeztek. Ausztria kismértékben csökkentette a társasági adó mértékét, és néhány, az adóalapot érintő változást is bevezettek. Ez szinkronban volt az európai adórendekekkel, hiszen „húsz év alatt az Európai Unió régi tagországában 50%-ról 30%-ra csökkent az átlagos vállalati adókulcs”.<sup>2</sup> Az Európai Unió elvárásai miatt változott az osztrák általános forgalmi adó rendszer, és a munkaerő szabad mozgásának elvéből következett néhány személyi jövedelemadóban meghatározott kedvezmény megváltoztatása is. Az osztrák adópolitika a változtatások eredményeként képződő többletbevételeket a marginális kulcsok csökkentésére fordította. Ausztriában a vizsgált húsz évben az adóterhelés/GDP aránya nem csökkent, hanem a térségben egyedülálló módon még kismértékben növekedett is. Az 1995-ös 43%-os arányszám 2005-ben 42,4%-ra csökkent, majd 2015-re 44,4%-ra nőtt. Az osztrák adórendszer, szemben a többi közép-európai országgal, alacsony fogyasztási és forgalmi adóztatásra törekedett. Az általános forgalmi adó mindvégig 20%-os normál kulccsal működött. Ez nem csupán a hazai fogyasztást, de a bevásárló turizmust és az idegenforgalmat is segítette, és így közvetett módon növelte a bruttó hazai összterméket. További jellegzetessége volt a rendszernek, hogy a vizsgált időszakban megmaradt a progresszív, de adómentes jövedelemsávot is biztosító, folyamatosan valorizált személyi jövedelemadó-rendszer. Látnunk kell, hogy Ausztriában a térség többi szereplőjéhez képest tradicionálisan magasak a közvetlen adók és a bérre rakódó járulékköltségek is. Ausztriában száz euró bér kifizetéséhez 186 euró munkáltatói költség szükséges. Ezen a területen azonban a többi vizsgált ország is felzárkózott, hiszen ez a szám Magyarországon 187, Szlovákiában 185, míg Romániában 183 euró. Az osztrák adómenedzsment jellemző vonása az, hogy a kivívott magas jóléti szintekhez, állami

<sup>1</sup> C. SANDFORD: *Tax reform of the 'eighties in retrospect: What can we learn?* Further Key Issues in Tax Reform Amsterdam, 1998. 200–201.

<sup>2</sup> BOZSIK Sándor: Európai adópolitika változása a válság hatására. In: Karlovitz János Tibor (szerk.): *Economicke studie-teória a prax.* (Gazdasági tanulmányok – elmélet és gyakorlat). Komárno, International Research Institute, 2013. 125. <http://www.irisro.org/gazdasagtan2013januar/>

szolgáltatásokhoz szükséges adóbevételeket konzervatív, reformkerülő és kiszámítható adórendszerrel is képes volt biztosítani.

## 2. Magyarország, Horvátország, Szlovákia, Románia változáskezelési technikái

Az eddigiekkel szemben, a vizsgált négy egykori szocialista ország állandó változásokkal kívánt megfelelni a nemzetközi adóversenynek, valamint az Európai Unió által megfogalmazott kihívásoknak, továbbá a megváltozott költségvetési és társadalmi igényeknek. Ezeknek az elvárásoknak azonban országonként eltérő hangsúlyokkal, és különböző adózástechnikai lépésekkel kívántak megfelelni. Gyakran vezettek be hatékonynak tűnő új adóztatási elemeket (egykulcsos adóztatás, fogyasztási adók emelése, tőke adóztatásának lecsökkentése). „Csökkentették a közvetlen adók mértékét, hogy növeljék tőkevonzó képességüket, a hiányzó bevételeket pedig a közvetett adók növelésével és az állami kiadások csökkentésével pótolták.”<sup>3</sup> A folyamatos változtatások országonként eltérő időpontban és módon, de csak néhány alkalommal érték el az adóreform szintjét. Magyarországon 1987/88-ban, 2011-ben, Horvátországban 1995-ben és 2010/11-ben, Romániában 2005-ben, Szlovákiában 2003-ban és 2013-ban alakították át jelentősen az adózás feltételeit. Megállapítható, hogy az Európai Unió lisszaboni elvének és a versenyképesség javításának, a tőkevonzó képesség erősítésének Ausztria és a négy posztszocialista ország eltérő modelleket követve kívántak megfelelni. A problémát az jelentette, hogy ezek az adóváltozások egyetlen közép-európai országban sem valósultak meg következetesen. Az olykor növekvő, olykor csökkenő adóterhek és a folyamatosan változó adókötelezettségek ezeket a nemzeti adórendszereket a gazdasági szereplők számára kiszámíthatatlanná tették és ez rombolta a jogkövetést.

Az államok tudatában voltak a stabilitás fontosságának, de ezt elsősorban a társasági nyereség adóztatásban érvényesítették.

*A vizsgált országok Tao kulcsának változásai 2005-2015 között*

	2005	2010	2013	2015
Ausztria	25	25	25	25
Szlovákia	19	19	23	22
Magyarország	16	19	19	19
Románia	16	16	16	16
Horvátország	20	20	20	20

Ezzel szemben a személyi jövedelem adóztatásnál (főleg a négy volt szocialista ország) ebben az időszakban ezt az elvet nem követte.

<sup>3</sup> KISS-SCHARLE-SZABÓ-SZABÓ: Adóreformok Európában. *Külgazdaság*, 2008/9–10. 71.

*A vizsgált országok személyi jövedelemadó kulcsainak változása 2002-2015 között*

	<b>2002</b>	<b>2005</b>	<b>2010</b>	<b>2013</b>	<b>2015</b>
Ausztria	5 kulcs 0;21;31;41;50	5 kulcs 0;21;31;41;50	4 kulcs 0;36,5;43,2;50	4 kulcs 0;36,5;43,2;50	4 kulcs 0;36,5;43,2;50
Szlovákia	5 kulcs 10; 20; 28; 35; 38	1 kulcs 19	1 kulcs 19	1 kulcs 19	3 kulcs 0;19;25 (+különadók)
Magyarország	3 kulcs 18; 26; 38	3 kulcs 18;26;38	2 kulcs 17;34	1 kulcs 16 (+szuperbruttó)	1 kulcs 15
Románia	5 kulcs 18; 23; 28; 34; 40	2 kulcs 18;40	1 kulcs 16	1 kulcs 16	1 kulcs 16
Horvátország	3 kulcs 0; 25; 35	5 kulcs 0;15;25;35;45	4 kulcs 0;12;25;40	4 kulcs 0;12;25;40	3 kulcs 12;25;40

A vizsgált négy országban sem az adókulcsok, sem az adókedvezmények, sem az adózáshoz kapcsolódó jogintézmények sem voltak stabilak. A vizsgált országok közül három esetében (Magyarország, Horvátország, Románia) vetettek ki különadókat a gazdasági szereplők egyes csoportjaira (szektorális különadók, kereskedelmi láncok különadója). Közösek voltak abban, hogy mind a négy országban számottevő adókedvezményeket kínáltak a vállalkozások letelepedése érdekében. Magyarországon és Romániában a vizsgált időszak első felében a nagymértékű beruházásokhoz, míg Magyarországon és Horvátországban a hátrányos helyzetű régiókban végrehajtott befektetésekhez kapcsolódott társasági adókedvezmény. Ezeket a megoldásokat az osztrák rendszer csak szűk körben alkalmazta (az osztrák tőketársaságok más belföldi tőketársaságban tartott részesedéséből származó nyeresége volt adómentes). A vizsgált négy ország adórendszerében a nagyvállalatoknak nyújtott kedvezményeknek köszönhetően az államok polgárainak kellett nagyobb közterheket vállalniuk. Az OECD összehasonlítása szerint ezekben a tagállamokban a vállalati szektor arányaiban kevesebb adót fizet, mint a természetes személy adózók. Ennek egyik oka a fogyasztás magas adózásában rejlik. Ez az adó a gazdasági szereplők számára adminisztratív terhet jelent, de a tényleges adóterhet a végső fogyasztó, a lakosság fizeti meg, aki azt nem tudja áthárítani. Ugyanezt állapította meg az Európai Unió 2013-as jelentése is.<sup>4</sup> Magyarországon a közvetett adókból származó bevételek költségvetési aránya a kétezres években 45,8% körül alakult. Ennél magasabb arányt az Európai Unió tagállamai közül csak Románia-

<sup>4</sup> EU 2013. 04. 29. jelentése.

ban található. A fogyasztás adóztatása éppen az újonnan csatlakozott közép-európai országok miatt nőtt meg jelentősen az Európai Unióban. További közös jellegzetessége ennek a négy országnak, hogy az adórendszerükben a tőke, illetve a vagyon adóztatása nem biztosít a költségvetés számára jelentős bevételt. Magyarországon az építmény, a telek, az osztlék, a banki befektetések, a gépjárművek és a cégautók körére vetnek ki adókat. Horvátországban az üdülőingatlanokat, légi- és vízi járműveket és minden motor meghajtású járműveket adóztatnak. Romániában építményadó, telekadó és gépjárműadó van hatályban. A vagyonelemek összességére egységesen kivetett, nyugati értelemben vett vagyonadót a térség államai nem alkalmaznak. Mind a négy államra jellemző, hogy átfogó, az adócentralizációt, vagy a polgárok adóterhelését érdemben csökkentő adóreformokat csak ritkán hajtottak végre.

*Adóterhelés/GDP változásai a térség országaiban*

	1995	2005	2011	2015
Magyarország	40,4	38,1	38,7	39,2
Horvátország	-	36,2	35,3	37,6
Románia	-	28,3	28,1	28,0
Szlovákia	39,6	31,4	28,2	32,4

Az adatok azt igazolják, hogy kivételként a 2003-as szlovák reform említhető, amely érzékelhető adóteher csökkentő lépéseket valósított meg. Az 1995-ös 39,6%-os adó/GDP arány a reform után 2005-re 31,7%-ra csökkent. A vizsgált időszak egészében, tehát húsz év alatt Szlovákiában az adóterhelés mértéke 20%-kal csökkent. Ez az ország olyan kivétellé vált, ahol az állami elvonás szintjének érzékelhető csökkenésével ellentétesen növekedni tudott a bruttó hazai össztermék, a háztartások jövedelme és fogyasztása, valamint az állami szolgáltatások színvonala. A másik három ország esetében és 2013 után Szlovákiában is az adóváltozások célja nem a GDP növelése, az adócentralizáció és az adóterhelés csökkentése volt, hanem az adóteher átrendezése. Magyarországon a 2011-es, míg Horvátországban a 2010-2011-es reformok eredményeként javult az államháztartás helyzete, teljesültek a maastrichti feltételek, a GDP bővült, de a lakosság jövedelmi szintje és fogyasztása jelentősen nem javult.

### 3. Az adóváltozások GDP-re gyakorolt hatása

Érdemes megvizsgálunk a gazdasági adatok közül kiragadva is az adóreformok és a GDP bővülés közötti összefüggéseket, tehát azt, hogy az adóreformok milyen közvetlen hatást gyakoroltak a bruttó hazai össztermék alakulására. Mindenekelőtt meg kell állapítanunk, hogy az adóreformoktól jelentős GDP növekedést várni túlzó lenne. A bruttó hazai össztermék alakulását számos tényező együttesen befolyásolhatja, mint például a feketegazdaság aránya, a jogkövetés szintje, a korrupció mértéke, a kormányzati munka minősége vagy a világgazdasági konjunktúra alakulása. Látnunk

kell, hogy az adóreformok és a GDP közötti ok-okozati kapcsolatot sokan vitatják. Erdős Tibor akadémikus a szlovák és a balti államok által végrehajtott személyi jövedelemadó reformra vonatkozóan megállapította: „A várakozások túlzottak, nem bizonyítható, hogy az egykulcsos adóztatás eleve gyorsabb gazdasági növekedéssel jár.”<sup>5</sup> Hetényi István egy tanulmányában így fogalmaz: „Az adózás önmagában nem játszik döntő szerepet egy ország versenyképességében.”<sup>6</sup> Mások szerint az adórendszernek önmagában még a munkaerő kínálatában sincs közvetlen hatása.<sup>7</sup> Ezt erősíti meg Bozsik S. kutatása is, aki a következőképpen fogalmaz: „Az adóverseny szempontjából nem az adókulcsnak van jelentősége.” Stiglitz szerint az adóztatás a gazdaság minden elemére hatást gyakorol, de ennek pontos hatásmechanizmusa nehezen meghatározható.<sup>8</sup> Ugyanilyen fontos lehet véleménye szerint a feketegazdaság aránya vagy az adókedvezmények rendszere is.<sup>9</sup> Hasonló megállapításokra jutott az egykulcsos személyi jövedelemadó csökkentés tapasztalatait vizsgálva Saavedra.<sup>10</sup> Megállapította, hogy a reformok javíthatták az adómorált, de a bevételekre nem voltak szignifikáns hatással. Ugyanezt fogalmazta meg Ivanova<sup>11</sup> 2005-ös kutatásában, ahol az adóreform eredményeit vizsgálva úgy találta, hogy ellentétben a várakozásokkal, nem volt jelentős változás az adóbefizetések mértékében azoknál a jövedelmi csoportoknál, ahol csökkent a határadó kulcs, viszont ott, ahol az adókulcs alig változott, jelentősen megnőtt az adóbefizetések összege. Ha a magyar egykulcsos személyi jövedelemadó rendszer bevezetése óta eltelt időszakot vizsgáljuk, akkor azt kell megállapítanunk, hogy az alacsony jövedelmű gyermektelenek adóterhei azonnal és jelentősen növekedtek. Ezzel szemben azokban a társadalmi csoportokban, rétegekben, ahol érzékelhetően lecsökkent a korábbi 32%-os adókulcs 16, majd 15%-ra, és a gyermekvállalás adókedvezményeit is igénybe tudták venni, jelentősen csökkent az adóösszege.

Megállapítható, hogy a vizsgált országokban az adóreformok leggyakoribb célpontjai az adókulcsok, az adóelem számítási módja és az adókedvezmények köre volt. Ezek a technikák azonban a szakmai elemzések szerint nem alkalmasak a leggyakrabban deklarált gazdaságpolitikai célok elérésére. Az alkalmazott megoldások az adóreform kritériumainak nagyon gyakran nem felelnek meg, csupán adóterher átrendezésnek nevezhetők. A vizsgált országok közül csak Romániában és Szlovákiában található olyan tényleges adóreformokat, amelyek több központi adóreformra vonatkozóan legalább 20%-os mértékű változást idéztek elő és a kieső bevételeket más adónemek emelésével nem kompenzálták teljes mértékben. Nem véletlen, hogy e két ország volt

<sup>5</sup> ERDŐS Tibor: Egykulcsos jövedelemadó és gazdasági növekedés. *Közgazdasági Szemle*, 2012. február, 109.

<sup>6</sup> HETÉNYI István: Az adórendszerek fejlődésének tendenciái az OECD országokban. *Pénzügyi Szemle*, 51. évf., 2006/1. 10.

<sup>7</sup> CSOMÓS Balázs – P. KISS Gábor: Az adószerkezet átalakulása Magyarországon 2010-től. *Köz-Gazdaság*, 2014/4. 61.

<sup>8</sup> JOSEPH E. STIGLITZ: *A kormányzati szektor gazdaságtana*. Budapest, KJK, 2000. 401–402.

<sup>9</sup> BOZSIK i. m. 130.

<sup>10</sup> P. SAAVEDRA: Flat Income Tax Reforms. CH. 8. In: GRAY–LANE–VAROUDAKIS (szerk.): *Fiscal policy and economic growth*. World Bank, 2007.

<sup>11</sup> IVANOVA–KEEN–KLEMM: The Russian Flat Tax Reform. *IMF Working Paper*, 2005.

képes leginkább dinamizálni saját gazdaságát, és képes volt javítani az állampolgárok-természetes személy alanyok életszínvonalán. Ha az adóreformok a bruttó hazai össztermékre gyakorolt tényleges hatását vizsgáljuk, akkor egy sikeres adóreform esetében a GDP-növekedést kellene tapasztalnunk, hiszen egyetlen reform közzétett célja sem lehet a GDP csökkentése, a gazdaság hatékonyságának lerontása. Ebből következően valós mérce lehet az adóreformok gazdasági eredményességére vonatkozóan az előállított nemzeti össztermékre gyakorolt hatása. Horvátországban a 2013-as adóreform következménye a nemzeti össztermék csökkenése lett. A 2005-ös román reform következményeként a nemzeti össztermék jelentősen nőtt, de ezt megszakította a 2008-as gazdasági krízishelyzet. A reform előtti és a reform utáni GDP-bővülést elemezve megállapíthatjuk, hogy a reform után sem nőtt nagyobb ütemben a román nemzeti össztermék. Ha tehát ez volt a változtatások elérni kívánt célja, ez reformok nélkül is megvalósult volna. A szlovák adóreformok hatásait vizsgálva megállapíthatjuk, hogy a GDP növekedési trendjében sem a 2003-at, sem a 2013-at követő néhány évben sem látunk trendfordulót jelentő változásokat. A szlovák GDP minden évben jelentősen nőtt, alakulásában csak egyetlen jelentős hatás, a gazdasági világválság hagyott nyomot.

Az öt ország GDP-emelkedéseit párhuzamosan vizsgálva azt állapíthatjuk meg, hogy a nemzeti össztermék évenkénti alakulási görbéje mutat ugyan nemzeti jellegzetességet (például dinamikáját tekintve), ez azonban nem feltétlenül az adóreformok következménye, hanem egyéb gazdasági-politikai tényezők együttes hatására változott. Az országok GDP-trendjein egyértelműen csupán a 2008-2010-es gazdasági válság hatásai mutathatók ki. Itt is megfigyelhető azonban, hogy a vizsgált országok eltérő módon voltak képesek ezt a válságot kezelni, a legkisebb megrázkódtatás az amúgy is stabilan működő Ausztriát érte, míg a legnagyobb államháztartási válságot, amely évekig eltartott, az egyébként is gyengén teljesítő és számos adóváltozást végrehajtó Horvátország mutatta. Hasonló képet kapunk, ha az országok adóterhelésének és a bruttó nemzeti össztermékük arányának együttes hányadosát vizsgáljuk. A trendvonalak itt is megegyeznek, az országokban az éppen aktuális adóreformoktól függetlenül, a GDP növekedésével szinkronban haladt az adóterhelés növekedése is. Ez azonban Ausztriára is igaz, ahol tényleges adóreformokra nem került sor. Megállapíthatjuk, hogy az adóreformoknak, vagy az adó/GDP arálynak az alakulása az életszínvonalra vagy a gazdaság teljesítményére a négy reformországban csupán kettőben, Szlovákiában és Romániában mutatott érzékelhető gazdasági változást, és ott is csupán átmenetileg.

#### **4. Az elmúlt évtizedek változásainak hatása a fogyasztásra és a jövedelmekre**

A következőkben azt vizsgálom meg, hogy a jelentősebb adóváltozások milyen közvetlen hatást gyakoroltak a nemzeti fogyasztásra, a jövedelmekre és az adó/GDP arányokra a vizsgált országokban.

A legegyszerűbb helyzetben e tekintetben is *Ausztria* áll, hiszen a vizsgált húsz évben a GDP-je folyamatosan és egyenletesen bővült, amelyben kisebb visszaesést a 2008-as válság utáni gazdasági években láthatunk, amikor a GDP nem emelkedett. Ettől eltekintve a vizsgált időszakban az osztrák GDP éves átlagban 2-3% közötti növekedési ütemet mutat, amelyből érthetően kitűnik a 2008-as válság utáni 4%-os visszaesés. E kis visszaesés ellenére az osztrák GDP 1995 és 2015 között 30%-kal nőtt

anélkül, hogy az adó+TB/GDP aránya évről-évre hektikusan váltakozott volna. Ez a mutató éves átlagban 3% körüli mértékben nőtt, szinkronban a nemzeti jövedelemmel. Csak a 2008-as válság idején csökkent az adóterhelés aránya érzékelhetően. A munkavállalói jövedelmek bruttó értéken vizsgálva 2005 és 2015 között körülbelül 40%-kal nőttek, míg ugyanebben az időszakban a végső fogyasztás 32%-kal bővült. Adóreformok hiányában is stabilan és kiszámíthatóan tudott működni a költségvetés, és a növekvő GDP-vel lépést tartott a lakossági fogyasztás és a munkavállalók jövedelmének emelkedése. Ezek az adatok is egy folyamatosan fejlődő, stabil és jóléti állam képét mutatják. Az osztrák egyéni fogyasztás színvonala 2013-ban 20%-kal haladta meg az EU 28-ak átlagát.

Ezzel szemben *Magyarországon* azt láthattuk, hogy az 1995 és 2015 közötti időszakban a magyar GDP az osztrákénál jelentősebben, 60%-ra nőtt, 6700 dollár/fő/évről 11.000 dollár/fő/évre. Ennek persze magyarázata lehet az alacsony induló bázis. A GDP-növekedés ellenére nem csökkent Magyarországon az Európai Unió átlagához képest mért magas közteher szint. Az adó+TB/GDP évről-évre hektikusan változott, míg az éves változás növekedés aránya 1996-ban és 1997-ben 19% körül alakult, addig 2005-ben ez az arány lecsökkent 5,9%-ra, majd 2007-ben 4,3%-ra. A 2008-as gazdasági válság után az adóterhelés változási üteme is lecsökkent, 2011-ben 2,2%, míg 2013-ban 4% volt, majd 2014-ben ismét megugrott, és 8,1%-ra emelkedett. Ezek a számok megmagyarázzák, hogy a dinamikus GDP-bővülés mögött miért maradt le a fogyasztás és a munkavállalói jövedelmek növekedési üteme. Az adó+TB/GDP aránya gyakran meghaladta a vizsgált időszakban a nemzeti össztermék növekedési ütemét. 2005 és 2015 között a magyar munkavállalók jövedelmei körülbelül 20%-kal nőttek, míg a fogyasztás csupán 15%-kal, ugyanakkor a GDP ebben az évtizedben 16%-kal bővült. Ezek a számok azt mutatják, hogy ugyan növekedtek a jövedelmek, de még nagyobb arányban nőtt az adóterhelés és ennek következtében az adóalanyok nettó jövedelmi pozíciói sem javultak.

*Horvátországban* 2000 és 2014 között a szomszédaihoz mérten szerénynek mondható 32%-os bruttó nemzeti össztermék növekedést regisztrálhattak úgy, hogy tartósan magasban maradt az adó+TB/GDP aránya. Ez a hányados 2002-ben 37,6%-on állt, amely 2015-re mindössze 37%-ra csökkent. Ez 2002 és 2008 közötti időszakban jelentős évi 8% körüli adó+TB/GDP szintnövekedés mellett történt. Horvátországot viselte meg leginkább a vizsgált országok közül a 2008-ban kibontakozó gazdasági válság, amelynek eredményeképpen 2008 után a horvát adóterhelés jelentős mértékben csökkent úgy, hogy a GDP stagnált, és az adóbevételek is nominális mértékben csökkentek. Horvátországban az utolsó évtizedben 2005-2015 között alacsony volt a munkavállalói jövedelem növekedése is. Ez mindössze 22%-kal emelkedett. Ehhez hasonlóan a fogyasztás 21%-kal nőtt az egy évtizeddel korábbihoz képest. Ez a 2008 utáni gazdasági államháztartási válság kényszerítette ki a 2010-ben induló horvát adóreformot, és ennek következtében alakult ki az, hogy a horvát adózók mélyen az uniós átlag alatti fogyasztásnövekedést tudtak csak realizálni.

*Románia* az elmúlt évtizedben képes volt jelentősen növelni a GDP-jét. Az 1991-es 3700/dollár/fő/évről 2015-ben a 7100 dollár/fő/évig jutottak el, ami közel 90%-os növekedést jelentett. Mindezt hektikusan alakuló adó/GDP arány mellett hajtották végre. Ez az arány Romániában mutatja a legnagyobb év/év alapon számított kilengéseket. Ez



az aránypár 1996-ban 40,3%-on állt, majd 1997-ben 128,9%-ra, 1998-ban 59,4%-ra és 1999-ben 59,6%-ra változott. Az Európai Unió szintjén is kimagaslóan magas értékek azt mutatják, hogy Romániában minden évben jelentős mértékben átalakították az adórendszert. A gazdasági válság után sem változott a magas adóterhelés növekedési ütem, és az uniós csatlakozásuk után is több éven keresztül meghaladta a 7%-ot. A román adatok azt mutatják, hogy a munkavállalói jövedelmek 2005 és 2015 között több mint 60%-kal, tehát dinamikusán nőttek, ugyanakkor a lakosság fogyasztása ebben az időszakban majdnem megduplázódott. Ezek az eredmények nem csupán az adóreformok következményei, de köszönhetőek az alacsony bázisnak, a feketegazdaság csökkenésének és a külföldi tőke beáramlásának. Megállapítható, hogy Románia a társadalom fogyasztása területén, valamint a bérek és a jövedelmek szempontjából felzárkózott Magyarországhoz, megelőzte Horvátországot úgy, hogy az utóbbi években már nem kellett növelnie az adó/GDP arányát.

Az adóreformok számszerűsíthető eredményeit tekintve *Szlovákia* mutatta a legdinamikusabb változásokat. A vizsgált országok közül ebben az időszakban, 1995-2014 között Szlovákia GDP-je nőtt a legnagyobb mértékben. A kiindulási 6600 dollár/fő/évről a vizsgált időszak végére elérték a 14100 dollár/fő/évet, ami azt jelenti, hogy több mint megduplázták a nemzeti összterméküket és megelőzték az azonos szintről induló Magyarországot, amely GDP-jénél a vizsgált időszak végére már 30%-kal magasabb GDP-t realizált Szlovákia. A szlovák nemzeti össztermék változása éves szinten 7%-os adó+TB/GDP növekedési ütem mellett valósult meg. Ugyanakkor 2005 és 2015 között a szlovák munkavállalók jövedelme a régióban egyedülálló módon, 120%-kal nőtt, és ehhez hasonlóan emelkedett a fogyasztás is. Ez 2005-ös 22.245,6 euróról 2015-re 44.314,0 euróra emelkedett. Mindezek a lakosság számára kedvező folyamatok, az adócentralizáció példaértékű csökkenése mellett ment végbe, hiszen a 2005-ös 39,6%-os arány 2015-re 32,4%-ra csökkent. Szlovákia gazdasága az elmúlt évtizedekben a lakossági fogyasztás és jövedelem tekintetében képes volt felzárkózni az európai középmezőnyhöz, bevezette az eurót és csökkenteni tudta az adóterhelést.

## 5. Összegző gondolatok

A legfontosabb megállapításaim a következők:

5.1. Az adóreformokat kerülő osztrák rendszer az adóbevételek realizálása tekintetében is jobban teljesített, mint a posztszocialista országok. Példája alapján hatékonyabb megoldásnak tűnik az adóigazgatás teljesítményének kismértékű javítására és a technikai feltételek modernizálására koncentrálni új adók bevezetése és az adórendszer lényeges átalakítása helyett. Az osztrák példa azt mutatja, hogy a kiszámítható adósávokat valorizáló megközelítés is hatékony lehet. Jobban működhet egy kiszámítható, létező hibáiban is kiismerhető adórendszer, mint egy hatékonyabbnak tűnő, de állandóan változó modellt. Az üzleti élet és a természetes személyek a stabilitást preferálják. Fontos azonban az adójogalkotás minősége. Még a jó minőségű adójogi normák is elavulnak az idők folyamán, hiszen változik a gazdasági-politikai, valamint a jogi környezet is. Ennek következtében nőhet az adókikerülések száma, hiszen az adórendszer hiányosságait az adózók idővel megismerhetik. De erre az adóhatóság is felkészülhet.

A változtatás tehát szükségszerű, de ennek üteme és mértéke lényeges tényező.<sup>12</sup> A túl gyors és gyakori reformok leértékelik az adójogi normát, nehezítik a jogkövetést és az adóhivatal munkáját, valamint technikai elvárások halmazává változtatják az adójogot. Rossz hatással van az adózók moráljára, ha a jogalkotás gyakran változtatja értékrendjét és szabályait. Nem szerencsés, ha az új adóévben tiltják azt, amit az előzőben az adózók még megtehettek, vagy éppen ellenkezőleg, már ebben az évben megteheti azt, ami a múlt évben még tilos volt. Ugyanilyen rossz hatást vált ki az adóamnesztiák rendszeres alkalmazása is.

5.2. Hatékony megoldásnak tűnik egy kiegyensúlyozott, az adónemeket arányosan terhelő, nem csupán a fogyasztásra koncentráló adórendszer. Látnunk kell, hogy a volt szocialista országok reformjaihoz az általános forgalmi adó szintjének magasán tartása adta meg a más adónemekben bekövetkezett adócsökkentések, adóteher átalakítások költségvetési biztonságát. Ennek érdekében a közép-európai országok 2003 után rákényszerültek az áfa kulcsok jelentős emelésére.

5.3. Látnunk kell azt is, hogy az adózás folyamatának legfontosabb szereplője az adóigazgatás. Munkájával képes helyre hozni, de akár elrontani is az adójogalkotás teljesítményét. A közép-európai országokban túl sok szó esik arról, hogy mit kellene az adórendszerrel tenni és nagyon kevés arról, hogy hogyan. A felkészült, jól fizetett, kellő létszámú és politikailag semleges adóhatóság a hatékonyság szempontjából többet érhet el bármely reformnál. Az adóhivatal állományának folyamatos fluktuációja megnöveli az állandó továbbképzés fontosságát, ugyanakkor minden reform szűk keresztmetszetét is jelenti.

5.4. Fontos az is, hogy amikor a politika az adóreformról határoz, akkor az átalakítás elérje az adórendszer kritikus tömegét, mert ez a hatékonyság alapfeltétele. Mind a lakosságnak, mind a vállalkozásoknak van egy adózással kapcsolatos ingerküszöbe, ami az elmúlt húsz évben nagyon magasra került, és amely szintet a reformoknak el kell érniük. Ezeknek a változásoknak több adónemre, több adókulcsra, az adóalap számításának módjára vagy éppen az adókedvezmények rendszerére, illetve a közteher viselés szabályainak széles körére ki kell terjednie. Az adózóknak nem csupán a jogi változásokat, de azok számukra kedvező eredményeit is érzékelniük kell fogyasztásukban, realizált jövedelmükben. Ezek hiányában számukra csak a helyzetüket nehezítő körülménnyé válik az adóreform. Ebben a megközelítésben az ideális adóreform fogalmához leginkább Szlovákia 2003-2013 közötti lépései kerültek a legközelebb. Ennek hatásait is lerontotta, hogy rákényszerültek a reformokkal ellentétes lépésekre, emelték az áfakulcsot, megszünt az egységes személyi jövedelemadó és visszavezették az osztalékadót. Ezen túlmenően még a 2012-2016 közötti román változások nevezhetők részben sikeresnek. A közép-európai adóreformok vizsgálatának legfőbb tapasztalata, hogy ezek a lépések nem voltak képesek a végrehajtó országok esetében hosszabb távú és jelentős pozitív hatást gyakorolni a bruttó hazai össztermék emelkedésére és a társa-

<sup>12</sup> Ld. részletesen: SZILOVICS Csaba: *Csalás és jogkövetés az adójogban*. Budapest, Gondolat, 2003.

dalmi jólétre. Találón fogalmazza meg a felzárkózó országokra vonatkozóan az MNB két szakértője Palotai-Virág „Néhány évig, akár egy évtizedig tartó gyors növekedésre nagyon sok ország képes, azonban évtizedeken átívelő fejlődést és gazdasági felzárkózást alig néhány ország mutatott.”<sup>13</sup>

5.5. Ami a közép-európai országok adóváltozásainak jólétre gyakorolt hatását jelenti, e tekintetben is Ausztria volt a legsikeresebb. A vizsgált időszakban meg tudta őrizni világszinten is kiemelkedő jóléti eredményeit. A másik négy vizsgált ország a felzárkózást tekintve eltérő pályán mozgott. Magyarország kevésbé felzárkózó ország volt, hiszen sem az Európai Unió átlagához, sem Ausztria szintjéhez nem tudott közelebb kerülni. Annak ellenére, hogy a nemzetközi adózási trendek lelkes követője és végrehajtója volt (egykulcsos adó, áfa emelések, különadók) sem a magyar GDP, sem az egyéni életszínvonal tekintetében nem volt képes jelentősen előre lépni. Magyarországon az adózók sokat dolgoznak, de az alacsony jövedelmeikre jelentős elvonás nehezedik.

Horvátország elmúlt húsz éve arra mutat példát, hogy a klasszikus elvekre épített adórendszert az állandó kis átalakítások is teljes mértékben errodálhatják. Horvátország az egykulcsos személyi jövedelemadó bevezetése kivételével megtett minden olyan adózási lépést, amit a szomszédai, ezek azonban nem javították adórendszerét. Horvátországban magas a feketegazdaság és az adócsalás aránya és nem következett be a várt jóléti fordulat sem. Az adórendszert hektikusan változtatták a központi költségvetés igényei szerint. A térség államai közül Horvátországot viselte meg inkább a 2008-as válság, amelynek következtében a társadalmi fogyasztás és jövedelem szintje évek óta stagnál. Horvátország ma az Európai Unió egyik legszegényebb állama.

Románia a térség részben sikeresen felzárkózó országa lett. A vizsgált időszakban a román GDP egyenletesen bővült, de még ennél is nagyobb volt a fogyasztás növekedési üteme. Ennek eredményeként Románia egyes időszakokban sikeresen tudta dinamizálni gazdaságát. 2005 és 2016 között az országban majdnem megduplázódott a jövedelem és a fogyasztás szintje. Románia fel tudott zárkózni szomszédai színvonalához, míg 2016-ban Magyarországon az EU=100 átlagához képest 63%-ot ért el a fogyasztás szintje, az Eurostat adatai alapján Románia 59%-on áll. Meg kell azonban jegyeznünk, hogy 2013 óta a térség országai közül Románia érte el az egy főre jutó fogyasztás legnagyobb mértékű javulását, hiszen az 2010-ben csak 45%-on állt.

Szlovákia a térség legsikeresebb felzárkózási pályáját valósította meg. Itt valósult meg a legrövidebb idő alatt a legtöbb adónemre kiterjedő és legjelentősebb adócsökkentés úgy, hogy közben javultak a makrogazdasági mutatók és az egyének helyzete is. A szlovák háztartások fogyasztása 2012-ben elérte az Európai Unió átlag 73%-át, majd 2016-ban a 77%-ot. Ezzel a vizsgált országok közül a legközelebb jutott az oszt-rák szinthez.

A fogyasztás adatait áttekintve megállapíthatjuk, hogy ebben az időszakban a vizsgált volt szocialista országok közül a legkevésbé sikerült felzárkózási modellt Horvátország és Magyarország követte. E négy közép-európai ország közül az Európai Unióhoz Szlovákia tudott közelebb zárkózni, míg Románia önmagához képest lépett

<sup>13</sup> PALOTAI Dániel – VIRÁG Barnabás: *Versenyképesség és növekedés*. Budapest, Válasz, 2016. 13.

előre. E két országnál állapíthattuk meg a legradikálisabb adóreformokat, amelyek a számok alapján eredményesnek tűnnek.

*Az egy főre jutó fogyasztás az Európai Unió átlagához (100 %) képest*

<b>EU-27=100</b>	<b>2008</b>	<b>2010</b>	<b>2013</b>	<b>2016</b>
Ausztria	113	116	118	128
Horvátország	60	56	61	58
Románia	49	45	57	59
Szlovákia	70	71	74	77
Magyarország	62	60	62	63

*(Saját szerkesztés Eurostat alapján.)*

5.6. Vizsgálódásom végén megjegyezném, hogy az adatok és szakértői vélemények alapján az öt vizsgált ország közül két sikeres modell, az osztrák és a szlovák emelhető ki. Ezeknek egyetlen közös vonásuk abban ragadható meg, hogy átgondoltan és következetesen valósították meg az adómenedzsmenttel kapcsolatos lépéseiket. Példáuk azt mutatja, hogy bármely út lehet sikeres, ha illeszkedik az adott állam gazdaságpolitikájának más eszközeihez és egyértelműen felismerhető üzenetet közvetít az adóalanyok számára, és legalább 8-10 évig képes fenntartani a kialakított rendszerét. Fontos látnunk, hogy a térség posztoszocialista országaiban a rendszerváltás óta eltelt majdnem harminc év alatt sem jött létre társadalmi konszenzus a közteherviselés alapvető elveiről.