

FENYŐVÁRI NOÉMI, LÁSZLÓ CSABA¹

**KÖLTSÉGVETÉSI POLITIKA ÉS AZ
EURÓPAI UNIÓ
ÖSSZEFOGLALÓ A XXXVIII. KÖZGAZDÁSZ
VÁNDORGYŰLÉS ÁLLAMHÁZTARTÁSI
SZEKCIÓJÁNAK ÜLÉSÉRŐL**

Az előző évhez hasonlóan idén is lehetőség nyílt a közgazdász vándorgyűlés keretében az államháztartással kapcsolatos aktuális kérdések megvitatására. Az egynapos szekcióülés során két kiemelt területről, nevezetesen az EU csatlakozás államháztartásra gyakorolt hatásairól, illetve az adórendszer célszerű továbbfejlesztéséről hangzottak el neves szakértők előadásai.

I.

Ma Magyarországon prioritásként tartják számon az EU-csatlakozás szükségességét. Ezzel összefüggésben számtalan átfogó értekezéssel, véleménnyel és elemzéssel találkozhatnak az érdeklődők, azonban némileg háttérbe szorulnak a konkrét költségvetési kérdésekkel kapcsolatos követelményekkel, prognózisokkal, valamint az ország számára e téren elérhető lehetőségekkel foglalkozó vitafórumok. Többek között ezen tények alapján esett a döntés az Uniós csatlakozásig szükséges változtatások és a tagsággal járó kötelezettségek, illetve az abból adódó kedvezmények rendszerének bemutatására és megvitatására a XXXVIII. Közgazdász vándorgyűlés keretében megrendezett államháztartási szekció ülésén.

A közvélemény számára az Európai Unióba való belépés költségvetési vetületét elsősorban az Európai Monetáris Unióra vonatkozó maastrichti kritériumok által előírt, az államháztartás esetében a GDP arányában a 3 százalékot, míg az ál-

¹ Fenyővári Noémi a Pénzügyminisztérium munkatársa, a BMGE Ph.D. hallgatója. László Csaba vezérigazgató-helyettes, ABN-AMRO Bank.

lamadósság ugyancsak GDP-hez viszonyított mértékének 60 százalékát meg nem haladó értéke testesíti meg. Azonban e szigorú - komoly erőfeszítések árán megvalósítható - követelményeken túl, további feltételeknek is eleget kell tennünk, amelyek egyfelől az EU, mint szupranacionális szervezet költségvetésének sajátosságaihoz való alkalmazkodást, másrészt a magyar gazdaságtól elvárt egyéb teljesítménymutatók megvalósításának biztosítását teszik lehetővé.

Biztató tényként könyvelhetjük el, hogy szemben az egyes ágazati teendőkre vonatkozó előírásokkal, a tagok nemzeti költségvetésének működésére vonatkozóan kötelezően előírt, egységes szabályrendszer nem alakult ki. Így ezen a téren bizonyos korlátok mellett az önálló állami gazdálkodás feltételei fenntarthatóak lesznek a jövőbe is. Alapvető változásokra inkább a költségvetés bevételi és kiadási szerkezetét illetően kell számítani. Ezzel párhuzamosan már a csatlakozásra való felkészülés időszakában is még fontosabbá válik a megalapozott tervezés.

Az elmúlt év során tartott "uniós tárgyalásokon" elhangzottak alapján joggal következtethetnénk arra, hogy a következő tagfelvételi kör eddigi 2003. évi dátuma várhatóan kitolódik, azonban ez nem jelenti azt, hogy az Európai Unió részéről ne lenne költségvetési oldalról is biztosított az újabb csatlakozással kapcsolatban felmerülő kiadások finanszírozási előírányzata.

Gyakorlatilag az EU az AGENDA 2000 programjában 2002 januárjáig az előcsatlakozási, illetve 2002 januárjától a tagsággal járó finanszírozandó felkészülési programokat nevesítette, valamint meghatározásra kerültek a konkrét támogatási keretek is, amelyek fedezetét elsősorban a Strukturális és a Kohéziós Alapok biztosítják.

Várható számítások alapján Magyarország nettó haszonélvezője lesz az EU-nak, azaz a kapott költségvetési források meghaladják majd az általunk befizetett összegek nagyságát. Azonban nem hagyhatjuk figyelmen kívül azt a tényt, hogy az egyes támogatási formák hazánk számára egyéb feltételek megvalósítását írják elő. A SAPARD programok forrásai a mezőgazdaság és vidékfejlesztés stratégiai céljainak véghezvitelét segítik elő, azonban ez a támogatás társfinanszírozást feltételez, amely szerint a mi büdzsénknek is több milliárd forintot kell erre a célra fenntartani.

Az ISPA program a csatlakozást elősegítő pénzügyi támogatások közül a környezetvédelem és infrastruktúra területén, kizárólag az EU által elfogadott projekteket részesít támogatásban. Ezeknél a támogatásoknál a nemzeti társfinanszírozás minimális mértéke 25%, de a Bizottság döntésétől függően akár ennek kétszeresét is elérheti. Hasonló finanszírozási szerkezetet igényelnek a csatlakozási folyamathoz szorosan kapcsolódó intézményfejlesztési és beruházási célokra fordítandó PHARE támogatások is. Mint látható a csatlakozásig, és a taggá válás után várható támogatások mértéke nem abszolút értékben növeli majd az államháztartás bevételeit, ráadásul a kapott források esetében nem leszünk képesek olyan mértékű megtakarításra, illetőleg átcsoportosításra, mint amilyen szükséges lenne a többi területen jelentkező elmaradások pótlására, hiszen több területen az elnyert támogatási "eurók" mellé közel ugyanannyi százalékban forintokat is hozzá kell tennünk.

Ami a magyar költségvetés kiadási oldalát, azaz az ország részéről teljesítendő befizetéseket illeti, nincsenek a gazdaság egészére kiterjedő konkrét átmeneti kérelmek. Az utolsó fordulóban felvettek közül a nálunk "némiképp" fejlettebbnek

minősülő osztrák és svéd államháztartás sem volt képes azonnal alkalmazkodni, sőt 5-7 éves átmeneti mentességet kértek és kaptak a befizetési kötelezettségek teljesítésére.

Az EU költségvetésének bevételei közül az agrárlefölözések és befizetések, valamint a vámbevételek csökkenő tendenciát mutatnak. Azonban ez utóbbi esetben említésre méltó, miszerint Magyarország várhatóan az EU vámhatár-országává válik, nevezetesen a nem EU tagországokkal való kereskedelemről származó vámpók beszedése és ezzel kapcsolatos teendők minket terhelnek majd, s várhatóan ezen feladatok ellátását biztosító szervezeti, egyéb feltételek megteremtésének finanszírozását is a központi költségvetés biztosítja.

A fent említett kiadásokon túl a magyar költségvetés számára a két legjelentősebb kiadási tételt az ÁFA-alapú befizetési kötelezettség, illetve a kiegészítő GNP forrás befizetése jelenti. Ennek mértékére vonatkozóan már készültek számítások, azonban ezek további pontosításra szorulnak, miután a számítás metodikája valamelyest még eltér az EU által alkalmazottaktól.

Összességében az európai integrációba való belépésünk költségvetésre gyakorolt pénzügyi hatásai 2003-ig a következő feszültségek kialakulhatását jelenthetik:

Egyrészt a csatlakozást segítő közösségi eszközök növelhetik a költségvetés mozgásterét a támogatott ágazatokban, ugyanakkor a központi költségvetés számára mindezek determinációt, azaz több évre vonatkozó forráslekötést jelentenek.

A felkészüléshez elengedhetetlen fontosságú az új intézményi szervezet létrehozása, amely a költségvetési intézménystruktúra megváltoztatását eredményezi. Emellett az új intézmények fenntartási költségei többletkiadást jelentenek az államháztartás számára is.

A magyar ellenőrzési rendszert megfelelőnek ítélnéljük meg, azonban továbbra is elsődleges cél, hogy az Európai Unió elfogadja a hazai ellenőrzési rendszer minden elemét, ehhez azonban meg kell győznünk az EU bürokratákat, hogy nem herdáljuk el a kapott pénzeket. Amennyiben Brüsszelben nem felel meg az Állami Számvevőszék munkája, könnyen kettős csapdába eshetünk. Egyfelől számíthatunk az ellenőrzésükre, amelynek pénzügyi és egyéb kiadásai várhatóan minket terhelnek, másfelől független adótanácsadó cégek kaphatnak megbízást az államháztartás és alrendszereinek gazdálkodásával összefüggő ellenőrzési procedúra és értékelés elvégzésére, amely nagy mértékben csökkentheti a számunkra fontosnak ítélt projectekből való pénzhez jutás esélyeit.

A felkészülési folyamat egyik további látszólag kevésbé fontos része a statisztikai adatszolgáltatási követelményeknek való megfelelés. Ma még több területen eltér a magyar az EU módszertantól. (pl. államháztartási hiány mérése.) A maastrichti kritériumokat azonban az egységes EU módszertan szerint kell majd teljesítenünk és a megfelelő statisztikai rendszerek kiépítése nélkül a költségvetési politika könnyen szembe kerülhet komoly költségvetéspolitikai döntéseket igénylő helyzetekkel csak azért mert korábban rossz mércét használtak.

II.

A szekció második részében az adózással foglalkozó vitában is fontos kiindulópont volt az EU csatlakozás kérdése. Az adórendszer egészére vonatkozóan nincsenek egységes előírások és a nemzeti tagországoknak komoly önállóságuk van az adópolitika kialakítása terén. Egyes részterületeken azonban vannak olyan előírások amelyek alól mi sem vonhatjuk ki majd magunkat (pl. jövedéki adókulcs-harmonizáció, ÁFA kulcsok száma stb.).

Az adórendszer reformjának folyamatos igénye természetesen most is felmerült, de a kialakult vitában az egyértelműen megfogalmazódott, hogy az adórendszer átfogó reformjára az elkövetkező két évben nem kell számítani. Az egyes részterületeket érintően azonban számos - nem egy radikális - javaslat is megfogalmazódott. Többek között felmerült a jelentősebb bevételi tételt eredményező adók többségének az eltörlése, hogy az adórendszer alapvetően csak az ÁFA-ra épüljön.

A legvitatottabb kérdésként a tőkejövedelmek adóztatása merült fel. A kamatadó bevezetésének szükségessége mellett az is világos volt, hogy erre csak később egy alacsonyabb szintű inflációs környezetben kerülhet sor 2-3 év után. Egyebekben viszont jelentős nézetkülönbségek alakultak ki. Az osztalék adóztatása, a tőkepiacokon realizált hozam és árfolyam nyereség-veszteség kezelése, a társasági adó és SZJA harmonizálása mind olyan nyitott kérdések amelyek tisztázását rövid időn belül meg kellene oldani.

Az ÁFA-n belül a kétkulcsos ÁFA bevezetésének lehetőségei illetve a felső kulcs csökkentésének lehetőségei lehetnek az elkövetkező évek legnagyobb feladatai. Különösen kényes kérdés lehet majd az EU csatlakozással összefüggésben a nulla kulcsos terméknél a kedvezmény megszüntetése.

Az SZJA-ban a progresszió mértéke és a kedvezmények kiterjedtsége jelenti az alapvető vitapontot. Az egykulcsos SZJA-tól a még a jelenleginél is progresszívebb adótábláig terjednek az elképzelések. A kedvezmények megszüntetésével ugyan általánosságban egyet ért a szakma, de a tényleges megvalósítás alapvetően a politikai preferenciák függvénye.

A társasági adó az egyik legkiforrottabb adóelem. Változást most az új számviteli törvénnyel való harmonizáció hozhat. Az EU csatlakozással kapcsolatban azonban folyamatos igényként merül fel Brüsszel részéről, hogy a külföldi befektetők nagyvonalú kedvezményrendszerét minél hamarabb harmonizálni kellene, azaz szűnjenek meg minél hamarabb ezek a kedvezmények. Ezzel szemben viszont felmerül, hogy lehetne-e horribilis kártalanítások nélkül egy ilyen szűkítést megoldani amikor a befektetők hosszú távú kedvezményekben bízva hozták beruházásaikat Magyarországra. Egyes szakértők szerint a csatlakozási folyamat ezen fázisában nem szabad még ezt a versenylőnyünket feladni, és ezt az Unió is el fogja fogadni.

A jelenlegi helyi adó bírálatában és a reform szükségességének megítélésében egységes volt minden hozzászóló. A komplikált és súlyos torzulásokkal terhes rendszer alapvető reformra szorul. A továbblépés irányában azonban már korántsem voltak ilyen egységesek a szakértők. Az iparűzési adó, - amely egyfajta "pót" ÁFA-ként funkcionál - helyett nem lehet hasonló eredményességgel adóztatható adóalapot találni.

Emellett fontos lenne, hogy ne differenciálja túlzottan az önkormányzatok pénzügyi lehetőségeit, mert ebben az esetben továbbra is szükség lenne kiegyenlítő mechanizmusokra a központi költségvetésből.

A leghevesebb vita az adóigazgatás szerepe körül alakult ki. Egyesek a jelenleginél sokkal olcsóbb adózóbarátabb rendszer mellett törtek lándzsát míg a kormányzat képviselői statisztikákkal is igyekeztek bizonyítani, hogy nemzetközi összehasonlításban a magyar rendszer nem drága, és a hatékonyabb adóbeszedésben minden többlet ráfordítás többszörösen megtérül.

Végezetül felmerült, hogy milyen politikai befolyás engedhető meg az adóapparátusnál, felhasználják-e az adóigazgatást politikai célokra. A kormányzati képviselők példákkal is igyekeztek megnyugtatót mindenkit, hogy ekkora hierarchikusan tagolt szervezeteket, amelyek részletes belső eljárási szabályok szerint működnek, nem lehet úgy befolyásolni politikai okokból, hogy az titokban maradjon.