

HU

HU

HU



AZ EURÓPAI KÖZÖSSÉGEK BIZOTTSÁGA

Brüsszel, 28.4.2009
COM(2009) 201 végleges

**A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE A TANÁCSNAK, AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK
ÉS AZ EURÓPAI GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁGNAK**

A jó kormányzás előmozdítása az adóügyek terén

**A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE A TANÁCSNAK, AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK
ÉS AZ EURÓPAI GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁGNAK**

A jó kormányzás előmozdítása az adóügyek terén

TARTALOMJEGYZÉK

1.	Bevezetés.....	4
2.	Az adóügyek terén folytatott jó kormányzás elemei.....	5
2.1.	Meglévő adóügyi együttműködés az EU-ban	5
2.2.	Nemzetközi eszmecserék az adóügyi együttműködésről.....	7
3.	Az EU adóügyek terén folytatott jó kormányzással kapcsolatos nemzetközi politikája	8
3.1.	Kötelezettségvállalások EU-szinten.....	8
3.2.	Folyamatban lévő intézkedések	8
4.	Hogyan lehet az adóügyek terén folytatott jó kormányzás elvét mind az EU-ban, mind nemzetközi szinten megerősíteni?	10
5.	Következtetés	14

1. BEVEZETÉS

A jelenlegi pénzügyi és gazdasági válságban a nemzeti költségvetések és adórendszerek egyre nagyobb fenyegetettségnek vannak kitéve, és a nemzetközi adóügyi együttműködés és a közös standardok (azaz az adóügyek terén folytatott jó kormányzás) iránti igény a nemzetközi fórumokon visszatérő kérdéssé vált.

A globalizáció, illetve a piacok egyre növekvő mértékű gazdasági integrációja, melynek háttérében a gyors technológiai változás és a politikai liberalizáció áll, világszerte nagyszerű lehetőségeket teremt, amiből sok ország hatalmas hasznot húz. Ami az Európai Uniót illeti, becslések szerint a II. világháború óta európai jövedelmek növekedésének legalább egyötöde erre a jelenségre vezethető vissza¹. A globalizációnak azonban megvannak a maga társadalmi és gazdasági árnyoldalai is. Mint ahogyan jelenleg is tapasztalható, az országok például érzékenyebben reagálhatnak a gazdasági turbulenciákra, és kiszolgáltatottabbá válhatnak az adókikerüléssel és -kijátszással szemben is. Egy olyan világban, ahol a pénz szabadon mozog, az „adóparadicsomok” és azok a nem kellő mértékben szabályozott nemzetközi pénzügyi központok, amelyek nem hajlandók elfogadni az átláthatóság és az információcsere elvét, megkönnyíthetik, sőt bátoríthatják az adócsalást és az adókikerülést, amivel káros hatást gyakorolnak más országok adószuverenitására, és megnyirbálják bevételeiket. Az OECD 2008 végén végzett becslése szerint az adóparadicsomokban világszerte összesen 5–7 billió dollár² értékű vagyont fektettek be, bár az érintett számlákat övező titoktartás megnehezíti annak meghatározását, hogy pontosan mekkora érték található ezeken a külön joghatósággal rendelkező területeken. Rendkívül komoly problémáról van szó, amely súlyos terhet ró mind a nemzeti költségvetésekre, mind a szociál- és egyéb politikákra.

Ha az országok az említett negatívumok miatt elzárkóznának a globalizációtól, piacaikat pedig elszigetelnék, az az elérni kívánt hatással éppen ellentétes hatást váltana ki. Az EU szemszögéből ezért az egyik járható út az lenne, ha a kedvezőtlen hatásokat a lehető legszélesebb földrajzi alapon kiválasztott harmadik országokkal kötött megállapodások segítségével jobban kezelnék, amely megállapodások – többek között adóügyekben is – közös standardokra és az együttműködésre is kiterjednének. Az igazságos és hatékony adórendszerek nem csak abban játszanak kiemelkedő fontosságú szerepet, hogy egyenlő feltételeket teremtenek a gazdasági kapcsolatok, a kereskedelem és a befektetés terén, hanem egyben minden közkiadás pénzügyi alapját is jelentik. Ez úgy értelmezhető, hogy az adóügyek terén jó kormányzásra van szükség, amely nem csupán a határokon átnyúló adócsalás és adókijátszás leküzdésének egyik fontos eszköze, hanem hozzájárulhat a pénzmosással, a korrupcióval és a terrorizmus finanszírozásával szemben folytatott küzdelem fokozásához is. Globális szinten egyértelműen egyre nagyobb az egyetértés azzal kapcsolatban, hogy erre a problémára – a pénzügyi szabályozás és adózás területén egymást kiegészítő kezdeményezések formájában – továbbra is összehangolt választ kell adni.

A G 20-ak 2008. novemberi cselekvési tervükben megegyeztek, hogy együtt dolgoznak a pénzügyek átláthatóságára vonatkozó szabályok nemzetközi alkalmazásán és az adóügyek

¹ „Globalisation: Trends, Issues and Macro Implications for the EU” (Globalizáció: tendenciák, fő kérdések, makrogazdasági vetületek az EU vonatkozásában), a *Gazdasági és Pénzügyi Főigazgatóság gazdasági lapjának* 254. száma (Brüsszel: Európai Bizottság, 2006).

² Angel Gurriának, az OECD főtitkárnak a 2008. október 21-én Párizsban „A nemzetközi adókijátszás és -kikerülés elleni küzdelem” címmel megrendezett konferencián elhangzott megjegyzése.

terén közigazgatási együttműködésre törekednek. Az EU pénzügyminiszterei az Európai Tanács 2008. decemberi ülésén előterjesztett feljegyzésükben³ arra szólítottak fel, hogy folytatni kell a küzdelmet a nem együttműködő országok és területek okozta jogszerűtlen pénzügyi kockázatokkal és az adóparadicsomokkal szemben. A pénzügyminiszterek a 2009. március 14-i G 20-as miniszteri és jegybankelnöki üléshez adott hozzájárulásukban kiemelték, hogy meg kell védeni a pénzügyi rendszert a nem átlátható, nem együttműködő és nem megfelelő mértékben szabályozott országokkal és területekkel szemben, ideértve az offshore központokat is; ezenkívül azt kérték, hogy biztosítsanak számukra szankcionálási eszköztárat, továbbá kihangsúlyozták, hogy meg kell erősíteni nemzetközi szinten az adóügyek terén folytatott jó kormányzásra (átláthatóság, információcsere, tisztességes feltételek mellett zajló adóverseny) irányuló fellépést. Az Európai Tanács március 19–20-i ülésén megerősítették ezeket a nézeteket. A G 20-vezetők londoni csúcstalálkozásán (2009. április 2.) az állam- és kormányfők megállapodtak, hogy fellépnek az együtt nem működő országok és területek, köztük az adóparadicsomok ellen, valamint úgy nyilatkoztak, hogy készek szankciókat is alkalmazni pénzügyi és gazdasági rendszereik védelmében, és hogy a banki titoktartás korszaka lejárt. A G 20-találkozó előkészületei idején számos ország és terület hajlandónak mutatkozott arra, hogy onnantól fogva az átláthatóság és az információcsere nemzetközi standardjait alkalmazza⁴.

Ennek a közleménynek az a célja, hogy megállapítsa, miként járul hozzá az EU a jó kormányzáshoz a közvetlen adózás területén. Az olyan egyéb fórumokon, mint az OECD vagy az ENSZ fórumain meghozott nemzetközi intézkedések alátámasztása, racionalizálása és kiegészítése céljából a következő témákra tér ki:

- a jó kormányzás fejlesztésének lehetőségei az EU-n belül,
- az Európai Közösség és az EU-tagállamok rendelkezésére álló eszközök a jó kormányzás nemzetközi előmozdítására, továbbá
- az EU-tagállamok összehangoltabb fellépésének lehetőségei az olyan egyéb fórumokon, mint az OECD vagy az ENSZ meghozott nemzetközi intézkedések alátámasztása, racionalizálása és kiegészítése céljából.

2. AZ ADÓÜGYEK TERÉN FOLYTATOTT JÓ KORMÁNYZÁS ELEMEI

2.1. Meglévő adóügyi együttműködés az EU-ban

Az EU pénzügyminiszterei 2008. május 14-i tanácsi (ECOFIN) ülésükön az adóügyek terén folytatott jó kormányzást az átláthatóság, az információcsere és a tisztességes feltételek mellett zajló adóverseny elveként definiálták.

A belső piacon – többek között a társasági jogra és az adózásra⁵ vonatkozóan – közös szabályok vannak érvényben, amelyeket úgy alakítottak ki, hogy a nyitott határok mind a vállalatok, mind a magánszemélyek számára a lehető legnagyobb haszonnal járjanak. Ezek a szabályok kedvezőek, mert csökkentik a különféle jogszabályoknak való megfelelés költségeit, és bátorítják a határokon átnyúló beruházásokat. A gazdaságok egyre növekvő

³ 16095/1/08 REV 1 tanácsi dokumentum.

⁴ <http://www.oecd.org/dataoecd/38/14/42497950.pdf>

⁵ http://ec.europa.eu/internal_market/score/relateddocs/index_en.htm

mértékű integrációja a belső piacon azonban új kihívásokat is maga után von. A nyitott határok miatt az adórendszerek például nyomás alá kerülhetnek, így nehezebbé válik a közkiadások finanszírozásához szükséges, megfelelő szintű bevétel biztosítása.

A közösségi jog szerint a tagállamok nagyfokú szuverenitást élveznek azon a téren, hogy a közvetlen adókra vonatkozó rendszerüket belpolitikai céljaiknak és kívánalmaiknak a leginkább megfelelő módon alakítsák ki. Az utóbbi évtizedben azonban számos módszerről megegyeztek az adóalapok eróziója és a beruházások eloszlása terén fellépő torzulások leküzdésére. Mindeközben azt is felismerték, hogy az elszigetelt nemzeti és kétoldalú intézkedések csak részben jelentenek megoldást az adóalapok eróziójára, és az EU egészére kiterjedő együttműködés elengedhetetlen. A tagállamok megállapodtak több olyan intézkedéssel kapcsolatban, amelyek az EU-n belül az adóügyek terén folytatott jobb kormányzás előmozdítására irányulnak:

- *Közigazgatási együttműködés, többek között információcsere:* a „kölcsonös segítségnyújtásról” szóló irányelv⁶ az adóhatóságok között a közvetlen adókra vonatkozó információk cseréjéről rendelkezik. Az adókból eredő követelések behajtásáról szóló irányelv⁷ olyan rendszert hoz létre, amelyben a tagállamok az adókból, vámokból és lefoglalásokból eredő követelések behajtására segítséget kérhetnek egymástól. A megtakarítások adóztatásáról szóló irányelv⁸ automatikus információcserét tesz lehetővé az adóhatóságok között, bár csak a természetes személyek megtakarításaiból származó kamatjövedelemre érvényes, és három tagállam engedélyt kapott arra is, hogy átmenetileg forrásadót vessen ki.
- *Káros adóverseny:* a közigazgatási együttműködés jogi eszközeit a tagállamok közötti politikai megállapodás egészíti ki, amelynek célja, hogy kölcsönös értékelési eljárást használva leküzdjék a káros adóversenyt a vállalkozások adózása területén. A vállalkozások adózására vonatkozó magatartási kódex⁹ szerint a káros adóintézkedések olyan intézkedések (ideértve a közigazgatási gyakorlatokat is), amelyek jelentősen befolyásolhatják, hogy a vállalatok tevékenysége hol összpontosul a Közösségben, és az érintett tagállamban általában érvényes adószintnél sokkal alacsonyabb adószintet szabnak meg. A mind a tagállamokra, mind pedig függő és társult területeikre érvényes kódex alapján több mint 400, vállalatokra vonatkozó adóintézkedést értékelték, és ezek közül azt a több mint százat, amely károsnak bizonyult, beszüntették vagy módosították.
- *Állami támogatások:* mindemellett az EU adópolitikai vonatkozásban is alkalmazott, állami támogatásokkal kapcsolatos politikája¹⁰ hozzájárult az egyes tagállamok által bevezetett, vállalatokra vonatkozó egyéni adórendszerekből eredő versenytorzulások orvoslásához.
- *Átláthatóság:* ezeket az adóügyi kezdeményezéseket a társasági jog, valamint a vállalati és pénzügyi átláthatóságot biztosító szabályok egészítik ki.

⁶ A Tanács 2004. április 21-i 2004/56/EK irányelvvel módosított, 1977. december 19-i 77/799/EGK irányelve.

⁷ A Tanács 2008. május 26-i 2008/55/EK irányelve.

⁸ A Tanács 2003. június 3-i 2003/48/EK irányelve.

⁹ http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/company_tax/harmful_tax_practices/index_en.htm#code_conduct

¹⁰ i. A Bizottság 98/C 384/03. számú közleménye, *Hivatalos Lap C 384., 1998.12.10., 3. o.*; ii. „Jelentés a vállalkozások közvetlen adózásával kapcsolatos intézkedésekre vonatkozó állami támogatás szabályainak alkalmazásáról szóló bizottsági közlemény végrehajtásáról”, C(2004) 434, 2004.2.9.

2.2. Nemzetközi eszmecserék az adóügyi együttműködésről

Az EU-ban az adóügyi együttműködés fejlesztésére irányuló munka nagymértékben tükrözi azokat az elveket, amelyek az OECD-t éveken keresztül vezérelték a káros adóverseny elleni fellépéseiben. Az OECD munkája kettős célt követ:

- segít meghatározni és hatástalanítani a 30 OECD-országban a preferenciális adórendszereket olyan kritériumokat használva, amelyek igen hasonlítanak a vállalkozások adózására vonatkozó uniós magatartási kódexben foglalt kritériumokhoz (bár szűkebb az alkalmazási körük),
- munkáját a nem OECD-országokra is kiterjesztette, köztük számos úgynevezett „adóparadicsomra”¹¹ is, és ezen országok és területek közül harmincötöt rábírt arra, hogy vállaljon politikai kötelezettséget az adóügyek átláthatósága és a kapcsolódó információcsere terén az OECD-tagokkal folytatandó valódi együttműködés megteremtése érdekében. Miután várható volt, hogy a 2009. április 2-i G 20-találkozón jegyzéket állítanak össze azokról az országokról és területekről, amelyek nem érték el a kellő mértékű haladást az OECD által kidolgozott, széles körben elfogadott, nemzetközi adóügyi standardok terén, számos ország és terület nemrég elkötelezte magát e standardok mellett, köztük Svájc, Ausztria, Belgium, Luxemburg, Hong Kong, Makaó, Szingapúr, Chile, Andorra, Liechtenstein és Monaco. Ezek a kötelezettségvállalások rendkívül fontosak az OECD nemzetközi standardjához való csatlakozás szempontjából, amely szerint a közigazgatás kérésére valamennyi adózási ügyben információt kell szolgáltatni és a belföldi adójogot végre kell hajtani, függetlenül attól, hogy az információszolgáltatásra felkért országnak vagy területnek mi állna érdekében, vagy mit kíván az adóügyi banki titoktartás. Az OECD-standard kiterjedt biztosítékok révén arról is gondoskodik, hogy a kicserélt információk bizalmassága ne sérüljön. Közvetlenül a G 20-találkozó után az OECD jelentést készített arról, hogy az OECD Global Forum által megfigyelt országok és területek miként hajtották végre a nemzetközileg megállapított adóügyi standardot.

A Bizottság üdvözi a nemrég tett fontos kötelezettségvállalásokat, és örömmel néz elébe végrehajtásuknak. Javasolni fogja, hogy a tagállamok összehangolt lépéseket tegyenek a megfelelő nyomon követés céljából, amennyiben ez az EU érdeke. A Monterrey konszenzus végrehajtásának áttekintéséről szóló nemzetközi fejlesztésfinanszírozási nyomonkövetési ENSZ-konferencián tett fejlesztésfinanszírozási nyilatkozat¹² komoly kötelezettségvállalásokat tartalmaz az adóreform mellett, valamint támogatja az adóbevételek modernizált adórendszereken keresztüli növelését és a hatékonyabb adóbehajtást az adóalapok kiszélesítése és az adókijátszás hatékony visszaszorítása érdekében.

¹¹ A „Harmful tax competition: an emerging global issue” (Káros adóverseny: új globális probléma) című, 1998. évi jelentés meghatározása szerint. Az OECD négy kulcsfontosságú tényezőt sorol fel annak meghatározására, hogy egy joghatósági terület adóparadicsom-e: i. a joghatósági terület nem vet ki adókat, illetve csak névleges adókat vet ki; ii. az átláthatóság hiánya; iii. olyan törvényeket vagy közigazgatási gyakorlatokat alkalmaznak, amelyek megakadályozzák a hatékony információcserét más kormányokkal a semmilyen vagy csak nominális adót fizető adóalanyokkal kapcsolatban; iv. nincs arra vonatkozó előírás, hogy a tevékenységnek jelentős mértékűnek kell lennie.

¹² Dohai nyilatkozat, 2008. november 29.–december 2.

3. AZ EU ADÓÜGYEK TERÉN FOLYTATOTT JÓ KORMÁNYZÁSSAL KAPCSOLATOS NEMZETKÖZI POLITIKÁJA

3.1. Kötelezettségvállalások EU-szinten

Az EU adóügyek terén folytatott jó kormányzással kapcsolatos nemzetközi politikája az évek során egy sor bizottsági kezdeményezés¹³ alapján alakult ki, és abban teljesedett ki, hogy az EU pénzügyminiszterei a 2008. május 14-i tanácsi (ECOFIN) ülésen következtetéseket fogadtak el az adóügyek terén folytatott jó kormányzással kapcsolatban. Az ECOFIN elismerte annak szükségét, hogy az adóügyek terén a jó kormányzás elveit a lehető legszélesebb földrajzi alapon előmozdítsák. Ezért azt kérte, hogy a Közösségnek és tagállamainak a harmadik országokkal vagy azok csoportjaival kötött idevágó megállapodásait egészítsék ki az adóügyek terén folytatott jó kormányzásra vonatkozó rendelkezéssel. A cél nem az adóparadicsomok mint olyanok elleni fellépés, hanem az, hogy a lehető legtöbb harmadik országgal megállapodások jöjjenek létre az együttműködés és az átláthatóság elveiről.

Az ECOFIN a 2008 decemberében az Európai Tanácsnak benyújtott feljegyzésében¹⁴ ráadásul külön lendületet adott ennek a törekvésnek azáltal, hogy a nemzetközi szinten különböző fórumokon végzett munkával összhangban egyetértését fejezte ki azzal kapcsolatban, hogy folytatni kell a nem együttműködő országok és területek okozta, jogszerűtlen pénzügyi kockázatokkal és az adóparadicsomokkal szembeni küzdelmet.

3.2. Folyamatban lévő intézkedések

Az EU különböző területeken számos intézkedést hozott annak biztosítására, hogy a harmadik országok betartsák az adóügyek terén folytatott jó kormányzás elveit vagy más kapcsolódó elveket.

A megtakarítások adóztatása: a megtakarítások adóztatásáról szóló uniós irányelvben meghatározott intézkedésekkel azonos vagy egyenértékű intézkedések vannak hatályban számos olyan harmadik országban¹⁵ és a tagállamok függő és társult területein, melyek közül néhányat az OECD előzőleg adóparadicsomnak minősített. A Bizottság emellett az ECOFIN-től kapott megbízása alapján tájékoztató célú megbeszéléseket folytatott Hong Konggal, Makaóval és Szingapúrral a megtakarítások adóztatásáról szóló uniós irányelvben foglalt rendelkezésekkel egyenértékű rendelkezések alkalmazásáról. E megbeszélések még nem vezettek hivatalos tárgyalások megkezdéséhez.

Magatartási kódex: a vállalkozások adózására vonatkozó magatartási kódex elfogadásakor az EU-tagállamok kötelezettséget vállaltak annak biztosítására, hogy egyrészt függő és társult területeiken is alkalmazzák a káros adóverseny megszüntetésének elveit, másrészt hogy ezeket az elveket a harmadik országok körében is népszerűsítik. Ez utóbbi kérdés az uniós magatartási kódexszel foglalkozó csoport 2009–2010. évi munkaprogramjának is része.

¹³ Közlemények a következő témákban: a vállalati és pénzügyi jogellenes gyakorlat megelőzése és leküzdése (COM(2004) 611), a csendes-óceáni térség államai (COM(2006) 248), Hongkong és Makaó (COM(2006) 648), kormányzás és fejlesztés (COM(2006) 421) és az EU versenyképessége (COM(2006) 567).

¹⁴ 16095/1/08 REV 1 tanácsi dokumentum.

¹⁵ Svájc, Liechtenstein, San Marino, Monaco és Andorra.

Az EGT és Svájc: az EU-t szoros kapcsolatok fűzik az Európai Gazdasági Térség (EGT) országaihoz (Izland, Liechtenstein és Norvégia) és Svájchoz. A közösségi joganyag belső piaccal kapcsolatos része az EGT-országokban közvetlenül alkalmazandó, míg az EU állami támogatással kapcsolatos szabályaival egyenértékű szabályokat az EGT-megállapodás foglalja magában, és betartatásukat az EFTA Felügyeleti Hatóság végzi. Az 1972. évi EU-Svájc szabadkereskedelmi egyezmény alapján Svájcra is hasonló szabályok vonatkoznak. Mindez az említett országokban korlátok közé szorítja a torzulást okozó adórendszereket, aminek köszönhetően a Bizottság nemrég eljárást indított a vállalatokra vonatkozó azon svájci adórendszerek ellen, amelyek általa állami támogatásnak tekintett kedvezményeket adtak. Az ECOFIN-Tanács sürgeti Liechtensteint, hogy mélyítse el az együttműködést az EU-val az adóügyekkel és a csalással szembeni küzdelemmel kapcsolatos közigazgatási és bírósági együttműködés tekintetében, továbbá már folynak a tárgyalások egy újabb EU-Liechtenstein csalás elleni megállapodás kapcsán, amelynek a közvetlen adózással kapcsolatos információcsere is tárgyát képezné. Liechtensteinnek az átláthatósággal és az információcserevel kapcsolatos OECD-standardok mellett, nemrégiben tett kötelezettségvállalása feltehetően új lendületet ad ezeknek a tárgyalásoknak.

Európai szomszédságpolitika: számos cselekvési terv, amely az e szakpolitika hatálya alá tartozó országokkal megállapodásban jött létre, általánosan hivatkozik az adóügyi együttműködésre. Több cselekvési terv konkrétan az átláthatóság és az információcsere elvére, valamint a vállalkozások adózására vonatkozó uniós magatartási kódexre is hivatkozik. A cselekvési tervek az EU és partnerországai közötti gazdasági és politikai együttműködés eszközei: továbbviszik a partnerségi és együttműködési megállapodásokban foglalt kötelezettségvállalásokat és célokat.

Bővítési politika: a bővítési politika a tagjelölt és potenciális tagjelölt országokat arra kötelezi, hogy a közösségi jogot, köztük az adóügyekre vonatkozó jogszabályokat fokozatosan ültessék át saját nemzeti jogszabályaikba. Mire a tagjelölt országok csatlakoznak az EU-hoz, hiánytalanul végre kell hajtaniuk a teljes közösségi joganyagot; ebben a tekintetben a jó kormányzás a bővítési stratégia olyan területe, amely már az előcsatlakozási folyamat korai szakaszában szerepet játszik.

A 2008. májusi tanácsi következtetések végrehajtása: amint arról az ECOFIN Tanács 2008 májusában megállapodott, a Bizottság számos harmadik országgal tárgyalásba kezdett az adóügyek terén folytatott jó kormányzásra vonatkozó rendelkezésről. Ez a folyamat most kezdődött – eredményei a közeljövőben várhatók. A Bizottság örömmel fogadja, hogy néhány harmadik ország kedvezően reagált erre a kezdeményezésre. Azon országok és területek esetét azonban, amelyek eddig elzárkóztak ettől az elgondolástól, meg kell vizsgálni.

Fejlesztési együttműködés: a Bizottság kiegészítő támogatásban részesítette azokat a fejlődő országokat, amelyek hajlandóak – többek között az adóügyek terén – a jó kormányzás elvei mellett elkötelezni magukat. Az ENP támogatási eszköz 2. cikkének (1) bekezdésén és 7. cikkén alapuló Európai Szomszédsági és Partnerség (ENP) kormányzási támogatási eszköze a nemzeti előirányzatokat külön finanszírozással egészíti ki azon partnerországok esetében, amelyek az értékelés szerint a legnagyobb haladást érték el (a mind általános, mind konkrét, kormányzással kapcsolatos reformokkal összefüggő kötelezettségvállalásokat tartalmazó) ENP cselekvési tervekben bemutatott reformmenetrendjük részét képező, kormányzással összefüggő céljaik végrehajtásában. Ösztönzésként a (2008–2013 közötti időszakra kiterjedő) tizedik Európai Fejlesztési Alap (EFA) kormányzási kezdeményezésén keresztül az EU kiegészítő finanszírozást nyújt, hogy támogassa a többek között az adóügyek

terén folytatott, kormányzással és a reformokkal kapcsolatban zajló párbeszédet. Azok a fejlesztési segélyben részesíthető országok, amelyek – miután kormányzási profiljuk meghatározása alapján értékelték őket – részletekbe menő kötelezettségvállalásokat tesznek (kormányzási cselekvési terv), a kötelezettségvállalás minőségétől függően kiegészítő juttatásban részesülhetnek. Számos karibi- és csendes-óceáni ország tett ilyen kötelezettségvállalásokat¹⁶, mások viszont, legalábbis eddig, elutasították ezt az ajánlatot, illetve semmilyen mértékben nem éltek a lehetőséggel¹⁷. Számos, tagállami fennhatóság alá tartozó tengerentúli ország és terület kötelezettséget vállalt az OECD-vel szemben az átláthatóság és az információcsere követelményeivel kapcsolatban¹⁸.

4. HOGYAN LEHET AZ ADÓÜGYEK TERÉN FOLYTATOTT JÓ KORMÁNYZÁS ELVÉT MIND AZ EU-BAN, MIND NEMZETKÖZI SZINTEN MEGERŐSÍTENI?

Az adóügyek terén folytatott jó kormányzás előmozdítása úgy lehetséges, hogy az EU-n belül fejlesztik az adóügyek irányítását, és ezzel együtt a harmadik országokban is célzott intézkedéseket hajtanak végre. Az adóügyek terén folytatott, közösségi szintű jó kormányzásnak köszönhetően a tagállamok sikeresebben tudnak fellépni az adócsalás ellen. Ugyanakkor határozottabban lehet érvelni amellett, hogy más országok és területek is kötelezzék el magukat az EU-val folytatott hatékony és eredményes közigazgatási együttműködés mellett. Az egyenlő bánásmód szabályai szerint a tagállamoknak mindenesetre ugyanolyan szintű együttműködést kell tanúsítaniuk egymással szemben, mint amilyen szintű együttműködésbe egy harmadik országgal kapcsolatban beleegyeztek.

A Bizottság szerint az alábbi intézkedésekre van szükség:

Folyamatban lévő belső kezdeményezések

A Bizottság arra kéri a Tanácsot, hogy a lehető leghamarabb fogadja el az alábbi i., ii. és iii. pontban említett bizottsági javaslatokat, a iv. pontban javasolt fellépést pedig megfelelő prioritásként kezelje.

- i. A Bizottság 2009 februárjában javaslatot¹⁹ nyújtott be a jelenleg hatályos, kölcsönös segítségnyújtásról szóló irányelv új irányelvvel való felváltására. A javaslat amellett, hogy új gyakorlati eszközöket teremt a közigazgatási együttműködés fokozására (közös formanyomtatványok, az információcsere közös formátumai és csatornái, közös szervezeti felépítés), bevezet két fontos új elemet, amelyet a Bizottság elengedhetetlennek tekint ahhoz, hogy megerősítse a nemzetközi szintű uniós fellépést az adócsalás és az adókijátszás ellen. Először is bevezeti a legnagyobb kedvezmény elvét, amely szerint a tagállamoknak ugyanolyan szintű együttműködést kell tanúsítaniuk egymással szemben, mint amilyen szintű együttműködésbe egy harmadik országgal kapcsolatban beleegyeztek. Másodszor és legfőképpen a javaslat megtiltana, hogy a tagállamok a banki titoktartásra hivatkozva megtagadják a nem

¹⁶ http://ec.europa.eu/development/geographical/methodologies/strategypapers10_en.cfm

¹⁷ Antigua és Barbuda, a Bahama-szigetek és Libéria a tizedik Európai Fejlesztési Alap keretében adóügyekben nem vállalt kötelezettséget.

¹⁸ Lásd a 10. lábjegyzetet.

¹⁹ COM(2009) 29, 2009. február 2.

rezidensekre vonatkozó információk kiadását az érintett adófizető lakóhelye szerinti tagállam felé.

- ii. A kölcsönös segítségnyújtásról szóló irányelvvel együtt a Bizottság javaslatot nyújtott be az adókból eredő követelések behajtásáról szóló irányelv új irányelvvel való felváltására²⁰ is. A javaslat célja, hogy hatékonyabbá tegye a segítségnyújtást, és – azáltal, hogy ily módon az adóhatóságok nagyobb sikerrel be tudják hajtani a be nem fizetett adókat – hozzájáruljon az adócsalás elleni küzdelemhez.
- iii. A Bizottság 2008-ban bemutatott, a megtakarítások adóztatásáról szóló irányelv módosítására irányuló javaslata²¹ ki akarja terjeszteni az irányelv alkalmazási körét az EU-ban lakhellyel rendelkezők olyan kamatjövedelmére is, amely nem uniós tagállamokbeli köztes, adómentes struktúrákon keresztül jut el hozzájuk. A javaslat egyéb ajánlásokat is tesz arra, hogy miként lehetne a megtakarítások adóztatásával kapcsolatos intézkedéseket fejleszteni. Az összes módosítás gyors elfogadása garantálná a rendszer hatékonyabb működését. A Bizottság arra kéri a Tanácsot, hogy gyorsan jusson politikai megegyezésre az irányelv módosításaival kapcsolatban. Így el lehet érni, hogy a megtakarítások adóztatására vonatkozó fejlesztéseket minél hamarabb más olyan országokban és területeken is alkalmazzák, amelyek ugyanezeket az intézkedéseket használják, vagy azokkal egyenértékű intézkedéseket alkalmaznak.
- iv. A vállalatokra vonatkozó, meglévő káros adóintézkedések eltörlését, illetve az újabb káros intézkedések bevezetésétől való tartózkodást továbbra is folytatni kell az EU-tagállamokban a vállalkozások adózására vonatkozó magatartási kódex szerint.

EU-szintű megállapodások harmadik országokkal

- v. **A Tanácsnak az adóügyek terén folytatott jó kormányzást megfelelő politikai prioritásként kell kezelnie.** A harmadik országokkal az adóügyek terén folytatott jó kormányzással kapcsolatos rendelkezésekről szóló egyeztetési folyamatot az általános megállapodások keretében az alábbi intézkedéssel lehetne támogatni: az adóügyek terén folytatott jó kormányzást a folyamat lehető legkorábbi szakaszában meg kell említeni, pl. a Bizottság Tanácstól kapott tárgyalási irányelveiben, de a megállapodás sajátos jellegét is szem előtt kell tartani.
- vi. Azokban az esetekben, amikor előre lehet tudni, hogy az adóügyek terén folytatott jó kormányzás elveiről szóló megbeszélés nem lesz zökkenőmentes, vagy a másik fél nem érti ezeket az elveket, a tárgyalásokat megkönnyítendő, az EU és a harmadik országok között zajló politikai párbeszédben már előre, a kereskedelmi tárgyu megbeszélések előtt ki kell térni erre a kérdésre.
- vii. A Tanács kellő mozgásteret kell, hogy hagyjon a Bizottságnak a megállapodások megszövegezéséről folyó tárgyalásokban, mindemellett megőrizve a jó kormányzás lényeges elemeit és céljait, annak érdekében, hogy az érintett országnak a leginkább megfelelő megoldásokat lehessen kialakítani.

²⁰ COM(2009) 28, 2009. február 2.

²¹ COM(2008) 727, 2008. november 13.

- viii. **Az ilyen megállapodásoknak adott esetben az EU állami támogatással kapcsolatos szabályaihoz hasonló rendelkezéseket is magukban kellene foglalniuk.** Így a vállalatok adózása terén tisztességesebb verseny jönne létre a tagállamok és a harmadik országok között. Szankcionálni kellene például a verseny torzulásával járó azon gyakorlatokat, amelyek aránytalanul hátrányos helyzetbe hozzák az EU-tagállamok költségvetéseit és vállalatait, viszont nem tartoznak szükségszerűen a WTO-szabályok hatálya alá.
- ix. Meg lehetne fontolni az adóügyekre vonatkozó, adott esetben átláthatósággal és az adózási célú információcserével kapcsolatos rendelkezéseket tartalmazó, közösségi szintű intézkedések bevezetését annak érdekében, hogy felgyorsuljon az a folyamat, amelynek során egyes országok és területek a nagyobb átláthatóság és az információcsere melletti kötelezettségvállalásaikat végrehajtják.
- x. A megtakarítások adóztatásáról szóló irányelv három tagállammal kapcsolatban különleges rendelkezést tartalmaz: ellentétben a többi országgal, az információcsere helyett forrásadót vehetnek ki az EU-ban rezidens, külföldi számlatulajdonosokra. Liechtenstein, Svájc, Monaco, Andorra és San Marino a megtakarítások adóztatásával kapcsolatban megállapodást kötött az EU-val, amely az információcsere helyett szintén a forrásadó kivetéséről rendelkezik. Az irányelv szerint végül az összes EU-tagállam – egy olyan megállapodás keretében, amely attól függ, hogy a fent említett harmadik országok elfogadják-e az OECD 2002. évi, információcserével kapcsolatos standardjait – az automatikus információcserere tér majd át. Az irányelv átfogó célkitűzésének elérése érdekében fontos annak támogatása, hogy a kérdéses harmadik országok szélesebb körben folytassanak információcsere-t. Az, hogy a fent említett öt ország közül négy²² nemrégiben elkötelezte magát az OECD átláthatósággal és információcserével kapcsolatos standardjai mellett, azt jelzi, hogy elérkezett a megfelelő pillanat annak elbírálására, hogy véget érjen-e az átmeneti időszak, és áttérjen-e valamennyi EU-tagállam az automatikus információcsere-re.

Az átláthatósággal és az információcserével kapcsolatos új megegyezés érdekében egyértelműen szükség van arra is, hogy folytassuk a más harmadik országokkal, különösen Szingapúrral, Hongkonggal és Makaóval megkezdett tárgyalásokat, hogy feltérképezzük ezekkel az országokkal és területekkel annak a lehetőségét, hogy miként tudnának a megtakarításokról szóló irányelvben foglalt intézkedésekkel egyenértékű intézkedéseket hozni.

- xi. A vállalkozások adózására vonatkozó magatartási kódexszel kapcsolatban a Bizottság azt az álláspontot képviseli, hogy a tanácsi csoportnak összehangolt fellépésekből álló, koherens stratégiát kell kifejlesztenie a vállalkozások adózására vonatkozó káros gyakorlatokat alkalmazó harmadik országokkal szemben, például azáltal, hogy a visszaélés elleni intézkedések alkalmazására közös megközelítést fogadna el. Ennek prioritást kellene élveznie a csoport 2008 decemberében az EU pénzügyminiszterei által elfogadott munkaprogramjának végrehajtása során.

A fejlesztési együttműködés ösztönzői

²² San Marino 2000-ben kötelezettségvállalást tett.

- xii. **Fontolóra kellene venni, hogy az EU pénzügyi támogatását és az egyes országoknak az EU piacaihoz való hozzáféréseinek lehetővé tételét összehangoljuk a kérdéses országoknak az adóügyek terén folytatott jó kormányzás elveivel való együttműködése mértékével.**
- xiii. A Bizottság szerint az EU szintjén tett arra irányuló erőfeszítéseket, hogy a fejlesztési segéllyel támogatható harmadik országokban jobban elterjedjen az adóügyek terén a jó kormányzás, a következő intézkedésekkel kellene fokozni:
- a segélyprogramok félidei felülvizsgálatai során, konkrétan a tizedik Európai Fejlesztési Alap félidei felülvizsgálata alkalmával, a jó kormányzás megvalósítása terén tett előrelépés ellenőrzése annak érdekében, hogy szükség esetén meg lehessen tenni a megfelelő lépéseket; az adóügyek terén folytatott jó kormányzással kapcsolatban tett kötelezettségvállalások végrehajtásának értékelése bizonyos országok tekintetében; a pénzeszközök újraelosztásának megfontolása a kötelezettségvállalásaikat kielégítő mértékben teljesítő országok javára; illetve ellenkezőleg, a kötelezettségvállalásaikat nem teljesítő országok számára előirányzott pénzeszközök törlésének fontolóra vétele,
 - technikai segítségnyújtás ahhoz, hogy az országok az adóügyek terén folytatott jó kormányzással kapcsolatos kötelezettségvállalásaikat teljesíteni tudják. Ha valamely ország kéri, arra is kaphat technikai segítséget, hogy hatékony adórendszer alakítson ki, melynek segítségével jobban mobilizálni tudja elérhető forrásait,
 - az adóügyek terén folytatott jó kormányzással kapcsolatos egyedi rendelkezés felvételének javaslata a cottonoui megállapodás felülvizsgálata során.
- xiv. A Bizottság ezenkívül azt is ellenőrizni kívánja, hogy annak értékelése során, hogy egy adott ország támogatható-e a Közösség hatályos külső eszközei keretében, be lehetne-e vezetni egy olyan kritériumot, amely ahhoz kapcsolódna, hogy a harmadik országok alkalmazzák-e az adóügyek terén folytatott jó kormányzás elveit. A következő pénzügyi tervben továbbá értékelni lehetne annak a lehetőségét, hogy az együttműködő országok és területek kiegészítő támogatásban részesüljenek, például technikai segítségnyújtás vagy szakértők kirendelése céljából.
- xv. Az EU az egyik legfontosabb adományozó. A Bizottság szerint a harmadik országokkal kapcsolatos politikák koherenciája alapvető fontosságú az adóügyek terén folytatott jó kormányzás elveinek kidolgozásához. Az EU-tagállamoknak ezért kétoldalú segítségnyújtási programjaik keretében a fentiekhez hasonló intézkedéseket kell hozniuk. A tagállami intézkedések közösségi koordinálásával az EU a lehető legnagyobb mértékű szinergiát próbálja elérni. Az EU a többi adományozót is szakpolitikáik közötti koherencia fokozására kéri, és ebben a tekintetben arra törekszik, hogy az adományozók összehangoltabb megközelítést alkalmazzanak.

Az adópolitikák nemzetközi összehangolása

- xvi. Meg kell vizsgálni az adóügyek terén folytatott jó kormányzás elvei és a tagállamok saját adópolitikái közötti koherencia mértékét, ideértve a harmadik országokkal kötött kétoldalú adóegyezményeket is. Fontos lenne annak biztosítása, hogy a tag-

államok kétoldalú adóegyezményeiken keresztül ne nyissanak újabb kikapukat ahhoz, hogy a más tagállamok adórendszerei által kiszabott adózási kötelezettség alól ki lehessen bújni, vagy az EU irányelveit meg lehessen kerülni. Ugyanakkor az EU és harmadik országok között létrejött megállapodásokban foglalt, jó kormányzással kapcsolatos kötelezettségek megléte erősítené a tagállamok alkupozícióját az ezekkel az országokkal folytatott kétoldalú tárgyalásokon.

- xvii. A tagállamoknak egységesebb megközelítést kellene kialakítaniuk a harmadik országokkal szemben annak függvényében, hogy ezek az országok alkalmazzák-e az adóügyek terén folytatott jó kormányzás elveit. Például az ezeket az elveket követő harmadik országokat törölni lehetne a tagállamok nemzeti „feketelistáiról”, hogy az érintett adózási gyakorlattal kapcsolatos, visszaélés elleni intézkedések ne érintsék őket. Ezzel szemben azokat az országokat és területeket, amelyek az adóügyek területén nem hajtják végre megfelelő módon a jó kormányzás kulcsfontosságú, az EU-tagállamok által alkalmazott szempontjait, összehangolt ellenintézkedésekkel kell sújtani. Hogy csak egy példát említsünk: a G 20-vezetők megállapodtak, hogy – a későbbiekben meghatározandó – hatékony ellenintézkedések eszköztárát dolgozzák ki²³.
- xviii. A Bizottság szerint az EU-tagállamok tárgyalási pozícióját az OECD, a G 20-ak és az ENSZ fórumain az adóügyek terén folytatott nemzetközi jó kormányzásról szóló megbeszéléseken jobban össze kell hangolni annak érdekében, hogy az EU az együttműködést nem tanúsító országokkal folytatott tárgyalásokon erélyesebben fel tudjon lépni.

5. KÖVETKEZTETÉS

A jelenlegi gazdasági és pénzügyi válságban az Európai Unió és tagállamai nagy kihívásokkal néznek szembe. A globalizálódó világban a krízishelyzet még inkább megkérdőjelezte az adórendszerek fenntarthatóságát. Ma már elismert, hogy az adóügyek terén folytatott jó kormányzásnak a lehető legszélesebb földrajzi alapon történő előmozdítása az a mód, amellyel az ilyen aggályokat a legmegelőbbben kezelni lehet: a jó kormányzás megteremti a megfelelő egyensúlyt az egyes országok adószuverenitása és az adóbevételek legitim védelme között.

Ennek megfelelően az EU-nak és partnereinek jelenleg közös érdeke, hogy a lehető legszélesebb földrajzi alapon előmozdítsák az adóügyi együttműködést és a közös standardokat. Elérkezett a pillanat, hogy a tagállamok és a harmadik országok együtt dolgozzanak, illetve ösztönözzék és támogassák azt a folyamatot, amely az adóügyek terén történő együttműködés nemzetközi standardjainak szélesebb körű elfogadásához vezet.

Ez a közlemény megfontolásra bocsát egy sor olyan intézkedést, amellyel előre lehet mozdítani az adóügyek terén folytatott jó kormányzást; ezek mind az EU-n belüli, mind az EU-n kívüli, valamint mind közösségi és tagállami szintű fellépéseket magukban foglalnak. A Bizottság nézőpontja szerint:

²³ <http://www.londonsummit.gov.uk/resources/en/PDF/annex-strengthening-fin-sysm>

- ha az EU-n belül fokozzák az adóügyek terén folytatott jó kormányzást, az a tagállamok hasznára válik, és így határozottabban lehet érvelni amellett, hogy más országok és területek is kötelezzék el magukat az EU-val folytatott hatékony közigazgatási együttműködés mellett. A tagállamoknak ezért a lehető leghamarabb el kell fogadniuk a közigazgatási együttműködésre, az adóbehajtás során nyújtott kölcsönös segítségre és a megtakarítások megadóztatására vonatkozó bizottsági irányelvjavaslatokat, és továbbra is megfelelő prioritásként kell kezelniük a vállalatokra vonatkozó káros adórendszerek felszámolását;
- a jobban összehangolt szakpolitikák és EU-szintű együttműködés segítene abban, hogy az adóügyek terén folytatott jó kormányzást szélesebb földrajzi alapon elő lehessen mozdítani, mégpedig azzal a céllal, hogy az EU és az EU partnereiként tekintett országok és területek közötti elmélyülő gazdasági kapcsolatokhoz az adóügyek terén folytatott jó kormányzás elveiről szóló megállapodás is társuljon, amelyet adott esetben adóügyi együttműködésről szóló megállapodások követnének. Az EU-nak arra kellene törekednie, hogy az adományozók között a szakpolitikák közötti koherencia szempontjából világszerte összehangoltabb megközelítést alkalmazzanak;
- a szubszidiaritás elvének teljes mértékű figyelembe vétele mellett jobban össze kell hangolni mind a tagállamok egyéni pozícióit a nemzetközi adóügyi „porondon”, mind a jó kormányzás – például harmadik országokkal kötött kétoldalú adóegyezményekben és nemzetközi fórumokon – megállapított elveit, Mindehhez fokozottabb koordinációra van szükség közösségi szinten, hogy a nyitottabb és konstruktívabb adóügyi együttműködés irányába történő elmozdulás globális szinten folytatódjon.

A Bizottság az ebben a közleményben felvázolt elvek és intézkedések gyakorlati végrehajtásában érintett valamennyi érdekelt féllel konstruktív párbeszédet szándékozik folytatni, és 2010-ben felül kívánja vizsgálni a helyzetet.

A Bizottság úgy véli, hogy meg kell őrizni azt a lendületet, amellyel a G 20-vezetők a nemzetközi adóügyi együttműködést előmozdították, és kijelenti, hogy az adóügyek terén folytatott jó kormányzás összefüggésében kész a tagállamokat a megfelelő intézkedések meghozatala terén támogatni.

A Bizottság arra kéri a Tanácsot, hogy fogadja el ezeket a szakpolitikai iránymutatásokat, és gondoskodjék zökkenőmentes végrehajtásukról.