

Domokos László

A szilárd adórendszer, mint a költségvetési reziliencia alapfeltétele ellenőrzési tapasztalatok tükrében

A Solid Tax System as a Prerequisite for Budgetary Resilience in the Light of Audit Experience



Összefoglalás

A reziliencia a gazdaságban a fenntartható fejlődés képessége, eszköze. A pandémia, majd a háborús válságjelenségek során még inkább fontos, hogy az állam költségvetési eszközökkel képes legyen erősíteni a nemzetgazdaság egészének az ellenálló képességét. A reziliencia jegyében a költségvetési hiány átmenetileg megnő, részben a gazdasági szereplők adózási terhének könnyítése során, majd a gazdasági sokk elmúltával a kormányzat jó ütemben helyreállítja a költségvetési egyensúlyt. Kiemelt jelentősége van a központi adórendszer kisvállalkozások fennmaradását befolyásoló jogszerű működésének. A helyi iparüzési adóztatás működésének törvényeket követő átláthatósága pedig különös szerepet kap az önkormányzatok és a vállalkozások kapcsolatában és fenntarthatóságuk perspektívájából.

Journal of Economic Literature (JEL) kódok: H10, P43, P48

Kulcsszavak: költségvetési reziliencia, fenntartható kifejlesztés, kisvállalkozások adózása, helyi iparüzési adó

Summary

Resilience in the economy is the ability and the tool of sustainable development. During the pandemic and then the crisis phenomena of war, it is even more important that the state is able to strengthen the resilience of the national economy as a whole with budgetary tools. In the spirit of resilience, the budget deficit will temporarily increase, partly in the course of easing the tax burden on economic actors, and after the economic shock has passed, the government will restore the budget balance at a good pace. The legal functioning of the central tax system, which affects the survival of small businesses, is of

particular importance. Transparency in the operation of local business taxation, in compliance with the law, is particularly important in the relationship between local authorities and businesses and for their sustainability.

Journal of Economic Literature (JEL) codes: H10, P43, P48

Keywords: budgetary resilience, sustainable whitening, small business taxation, local business tax

BEVEZETÉS

Az elmúlt időszakban magának a rezilienciának a tartalma folyamatosan változott. A rugalmas ellenálló-képesség ugyanis mást jelent kisebb változások, sokszerű válságok és a gazdaság újraindulása esetén, és – sajnos ezt is ki kell próbálnunk – egy háborús veszélyhelyzetben. A változások ellenére szükséges az, hogy a fenti három szituációban a fogalom változása végig követhető legyen.

A költségvetési reziliencia fogalmát az ÁSZ már 2019-ben nyilvánosságra hozott tanulmányában is használta (Pulay–Simon, 2019), azt értve alatta, hogy a költségvetési törvény elfogadását követően bekövetkezett környezeti változásokra a költségvetés végrehajtásáért felelős szervek képesek rugalmasan reagálni, azaz olyan intézkedéseket hozni, amelyek révén a törvényben rögzített költségvetési célok (hiány és államadósság alakulása) továbbra is elérhetőek. A reziliencia azt is jelenti, hogy kedvező változások esetén a kormányzat kihasználja a megnövekedett mozgásteret, például mérsékli az adókat.

A pandémia kapcsán azonban indokolt volt a költségvetési reziliencia fogalmát árnyalni, és rámutatni arra, hogy gazdasági sokkok esetén e fogalom új tartalmat kap, és azt jelenti, hogy az állam költségvetési eszközökkel mennyire képes erősíteni a nemzetgazdaság egészének az ellenálló-képességét, akár a költségvetési egyensúlyi célok ideiglenes feláldozása árán is. A reziliencia jegyében a költségvetési hiány átmenetileg megnő, részben a gazdasági szereplők terheinek enyhítését célzó adózási könnyítések, részben a kieső kereslet pótlása érdekében teljesített költségvetési többletkiadások következtében, de kényszerű kiadások és kieső bevételek is növelik a hiányt. A rezilienciához azonban az is hozzátartozik, hogy a sokk elmúltával a kormányzat jó ütemben helyreállítja a költségvetési egyensúlyt.

Egy háborús veszélyhelyzetben a reziliencia alapvető elemévé válik a biztonság megerősítése, de a pénzügyi stabilitás megőrzése mellett, mivel a globális pénzügyi piacok is kiszámíthatatlanabbá váltak. Erről az Állami Számvevőszék (ÁSZ) elnökeként, a Magyarország 2023. évi központi költségvetéséről szóló törvényjavaslat véleményezése során külön is kitértem expozíciómban: „... a törvényjavaslat nemcsak a biztonság látszatát teremti meg egy rendkívül bizonytalan helyzetben, hanem kellő mozgásteret, rezilienciát is ad ahhoz, hogy bizonytalan körülmények között a költségvetés végrehajtói az államadósság-szabály betartása mellett is reziliens módon alkalmazkodjanak a bekövetkező kockázatokhoz.”

MI A SZEREPE A KÖLTSÉGVETÉSI REZILIENCIA MEGTEREMTÉSÉBEN AZ ADÓRENDSZERNEK, AZ ADÓPOLITIKÁNAK?

A rezilienciára példaként szokták a „keljfeljancsit” említeni. Azt a figurát, amelynek alsó része egy gömb, és ha fellökik, akkor az erőhatás elmúltával azonnal újra feláll. Mi teszi ezt lehetővé? Az, hogy a gömb alján egy nagy súly van, amely visszarántja a figurát álló helyzetbe. Az ún. tőkesúlyos hajók egyensúlyát is ezzel a mechanizmussal teremtik meg, így velük viharos szélben is hajózhatnak a tapasztalt hajósok. A költségvetési reziliencia záloga is az, hogy legyenek olyan súlyos és jól rögzített bevételi tételek a költségvetésben, amelyek megkönnyítik az egyensúly megőrzését a gazdaság kilengései esetében is. A reziliencia megteremtésének két alapvető eszköze van, egyrészt a tartalékolás, másrészt stabil adórendszer kialakítása (Domokos–Pulay, 2020). Az adórendszernek éppen az az egyik legfontosabb feladata, hogy a költségvetés biztonságos finanszírozását megteremtse. Az adórendszer átalakítása révén 2014-re az adóbevételek közel kétharmadát olyan adók (ágazati külön adók, áfa, tranzakciós illeték) adták, amelyek 90-95%-os vagy afölötti szinten teljesültek. Ez a biztos bevétel tette lehetővé, hogy más adónemek (társasági adó, kisvállalkozásokat érintő adók, SZJA) esetében a kormányzat bátrabban érvényesíthesse gazdaságpolitikai és társadalompolitikai prioritásokat. 2021-ben hozzájárult az adópolitika a költségvetési egyensúly javulásához, amelyet az 1. számú táblázat adatai szemléltetnek.

1. táblázat: Az államháztartás központi alrendszere főbb pénzforgalmi adatainak alakulása 2021-ben

Megnevezés	2021. évi teljesítés a 2020. évi teljesítés arányában (%)
Egyenleg	96,0
Bevétel:	108,6
Kiadás:	106,2

Forrás: ÁSZ (2022a)

2021-ben az államháztartás központi alrendszerének pénzforgalmi hiánya 4 százalékkal csökkent 2020-hoz képest. Jól látható, hogy a javulást az eredményezte, hogy a költségvetés bevételei dinamikusabban (8,6 százalékkal) nőttek, mint a szintén jelentős mértékben (6,2 százalékkal) emelkedő kiadások. Ez utóbbira azonban a járvány elleni védekezéshez és a gazdaság gyors újraindulásához szükség volt.

Levonhatjuk a következtetést, hogy a költségvetési bevételek, és – mint később látni fogjuk – azon belül elsősorban az adóbevételeknek a dinamikus növekedése teremtette meg a fedezetét annak, hogy a gazdaság gyors újraindításához szükséges kiadásokat javuló költségvetési egyensúly mellett lehessen finanszírozni. Ugyanakkor a rekordmértékű (reálértéken 7,1 százalékos, nominálisan 14,5 százalékos) gazdasági növekedés is hozzájárult az adóbevételek dinamikus emelkedéséhez, azaz két irányú pozitív kapcsolatok érvényesültek. Az adóbevételek alakulását a 2. számú táblázat mutatja be.

2. táblázat: Az adószervezet alakulása a 2020–2021. években (Mrd Ft-ban)

Megnevezés	2021. évi teljesítés	Teljesítés 2021/2020 (%)
Vállalkozások költségvetési befizetései	1 856,0	115,2%
Fogyasztáshoz kapcsolt adók	7 054,0	112,5%
Lakosság költségvetési befizetései	3 210,9	113,6%

Forrás: ÁSZ (2022a)

Jól látható, hogy az adóbevételek lényegesen nagyobb arányban emelkedtek, mint a költségvetési bevételek átlagosan, azaz a szilárd alapot 2021-ben is az adóbevételek jelentették, ami egyaránt igaz volt a vállalkozások és lakosság befizetéseire és a fogyasztáshoz kapcsolt adókra. Ez utóbbiak nagyságrendjüknél fogva a költségvetés legfontosabb bevételi forrását jelentették. A legdinamikusabban a vállalkozások befizetései emelkedtek, ami azzal függött össze, hogy a vállalkozások számára nyújtott adókedvezmények egy része 2021-ben már nem, vagy csak korlátozottabb mértékben maradtak fenn. Figyelemre méltó, hogy az adóbevételek átlagos növekedése (kb. 13,4 százalék) elmaradt a GDP nominális növekedésétől (14,5 százalék), azaz 2021-ben az adócentralizáció mértéke csökkent.

A magas adóbevételeket azonban nem szabad a kizárólag a gyors gazdasági növekedésnek, és a sajnos emelkedő inflációnak tulajdonítani, szükség volt hozzá az adóbeszedés hatékonyságának további emelkedésére is. A magyar gazdaság az elmúlt években megvalósított kiemelkedő mértékű fehéredése 2021-ben is folytatódott. A kifehéredés fontos indikátora az áfarés elmúlt időszakban bekövetkezett csökkenése. A kivetett áfa és a költségvetésbe beérkező általános forgalmi adó közötti különbséget mutató áfarés a 2013-as 21,6%-ról 2019-re 9,6%-ra csökkent, 2020-ra pedig az adatok szerint tovább javult, 6,1%-t becsült az EUROSTAT. A dinamikus kifehérítés több százmilliárdos „extra” bevételt jelent a költségvetésnek, miközben növeli az átláthatóságot, igazságos piaci viszonyokat teremt a gazdaság szereplői számára, jelentősen csökkenti a korrupció lehetőségét és erősíti a tisztességes adófizetést, a fair piaci versenykörnyezet megszilárdítását.

A gazdaság növekedéséből és kifehérítéséből fakadó pozitív folyamatok, az egyszerűsödő és kiszámítható adórendszer, az adminisztrációcsökkenés, illetve az átlátható és zárt ügyintézés, valamint az igazságszolgáltatás korrupciót szankcionáló joggyakorlata – mindezek az állampolgároknak is előnyösek, ezáltal ugyanis erősödik a pénzügyi és társadalmi biztonságuk, kiszámíthatóbbak és jobbak lesznek a mindennapi életkörülményeik. Ahogy Montesquieu mondta: „a polgárok vagyonuk egy részét átengedik az államnak, hogy a másikat nyugodtan élvezhessék.”

A „fenntartható kifehérítés” alatt azt értem, hogy ha nő a legálisan adózók száma, az adózás alapját képező bevallott jövedelem és a bértömeg, akkor az adóbefizetés volumene is nő, azaz „fehéredik” a gazdaság. Ha pedig az ebből származó többletet, vagy annak egy részét az állam kisebb adókulcsok vagy célzott kedvezmények révén az adózóknál hagyja, a gazdaság tovább fehéredhet. Fenntartható akkor lesz a folyamat, ha a bevételi

többlet újabb adócsökkentésekre teremt lehetőséget, ami tovább erősíti a gazdaságfehérítést, az adóbefizetéseket. Mindez az Alaptörvényben rögzített, célszerű és eredményes közpénzzel való gazdálkodás megvalósítását jelenti a gyakorlatban.

A kifehérítésben meghatározó szerep jutott a digitalizációra épülő innovatív megoldásoknak, amelyek ugyanakkor számos elemükben az adózók adminisztrációs terheit is megkönnyítették. Fontosnak tartom azonban kiemelni, hogy az Állami Számvevőszék, mint a Nemzeti Adó- és Vámhivatal (NAV) munkáját rendszeresen ellenőrző szervezet igen jelentős javulást észlelt a NAV munkájában, ami sok tekintetben a digitalizáció széleskörű és intelligens bevezetésének és alkalmazásának volt köszönhető.

Minden szabályozás és szabály annyit ér a gyakorlatban, amennyit betartanak belőle. Az adózási és adóeljárási jogszabályok jellemzően állami kényszerítő intézkedések, amelyek jövedelmet vonnak el a jövedelem-tulajdonosoktól, így a vállalkozásoktól és a magánszemélyektől. Ráadásul ebben az esetben közvetlenül érzékelhető ellenszolgáltatás nélkül, az állam a kiadásainak forrásait teremti meg a befizetett adókból. Amennyiben valamelyik jövedelem-tulajdonos elkerüli az előírt adó megfizetését, büntető szankciót rendel ehhez a cselekményhez az állami jogalkotó. Ezen rendszer működésének előmozdítását szolgálja az adóellenőrzési tevékenység, amelyet a központi költségvetés adóbevételei tekintetében a Nemzeti adó- és Vámhivatal végez, mint garantomor szervezet.

Az önkormányzatok bevételeit jelentő helyi adók tekintetében, a települési önkormányzatok adóhatósága jár el, mint illetékes hivatal és jelenti a garanciát a jogszabályok minden érintettre vonatkozó betartatására.

Az elemzésem következő részében, részben az Állami Számvevőszék adózással kapcsolatos tapasztalatainak bemutatására, elsősorban a 2022. év első félévében nyilvánosságra hozott, ellenőrzési jelentések alapján kerül sor. Három ellenőrzés céljára, témakörére és fontosabb megállapításaira figyelemmel, következtetések is levonhatók.

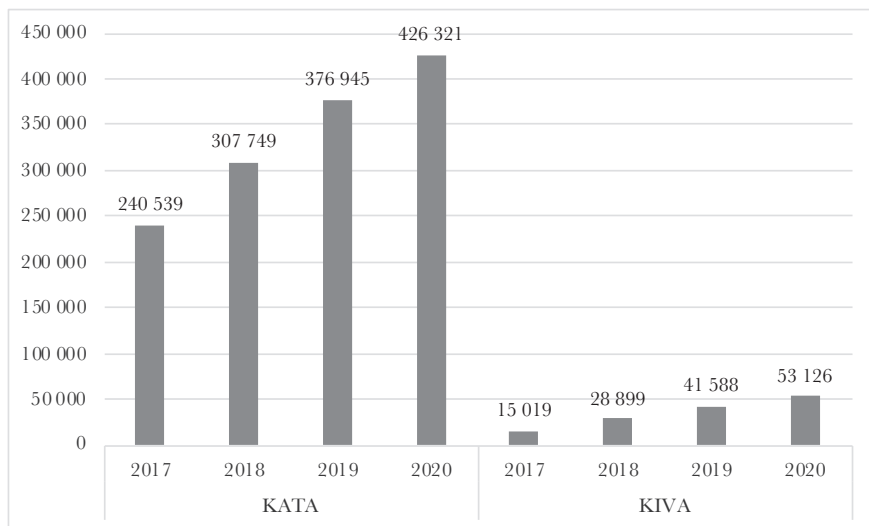
A NEMZETI ADÓ- ÉS VÁMHIVATAL KISADÓZÓ VÁLLALKOZÁSOK TÉTELES ADÓJÁVAL ÉS A KISVÁLLALATI ADÓVAL, VALAMINT EGYÉB FELADATAIVAL KAPCSOLATOS TEVÉKENYSÉGÉNEK ELLENŐRZÉSE

Az Állami Számvevőszék törvényben rögzített feladata az állami adóhatóság adóztatási tevékenységének ellenőrzése. A NAV feladatellátását érintő ellenőrzéseit az ÁSZ szisztematikus terv szerint, évente végzi, törekedve a NAV tevékenységi területeinek minél teljesebb ellenőrzési lefedettségére. Az ÁSZ egyik hagyományosan, évről évre egyre gyakrabban, évi 3-4 nyilvános „honlapján is megjelent” jelentésében összefoglalt ellenőrzési témája, az adózás és az adóhatósági tevékenység értékelése. Minden évben a következő évi központi költségvetési törvényjavaslat véleményezése, az előző évi központi zárszámadás auditálása mellett, a NAV integritás elvű irányításának állapotát és egy-egy adónem adóztatási eljárásának ellenőrzésére alapozott értékelése megtörtént, a soros korábbi ellenőrzési megállapításokra épülő intézkedések utóellenőrzése mellett.

A korábbiakban nem ellenőrzött adónemek tekintetében indokolt, hogy az ÁSZ ellenőrzése keretében értékelje a NAV adóbeszedéssel, nyilvántartással, ellenőrzéssel kapcsolatos feladatainak ellátását. Az ÁSZ korábban nem végzett ellenőrzést a Nemzeti Adó- és Vámhivatal kisadókhoz kapcsolódó tevékenységeire vonatkozóan. Mindezek alapján, illetve társadalmi súlyára, az érintett vállalkozói kör foglalkoztatásban betöltött szerepére is tekintettel indokolt volt, hogy az ÁSZ egy önálló ellenőrzés keretében értékelje az adóhatóság kisadókkal (a kisadózó vállalkozások tételes adójával és a kisvállalati adóval) kapcsolatos egyes tevékenységeinek szabályozottságát, valamint a feladatellátást.

A kis- és közepes vállalkozói kör adózásának egyszerűsítése érdekében az Országgyűlés 2012. évben két gyökeresen új és egyszerű, az érintettek számára választható adónemet vezetett be, a kisadózó vállalkozások tételes adóját és a kisvállalati adót. A kisadók 2012. évi bevezetése óta egyre szélesebb körben vált elérhetővé, és egyre többen is választják a két adónemet, aminek következtében a központi költségvetés kisadózó vállalkozások tételes adójából és kisvállalati adóból származó bevételei folyamatosan nőttek a 2013. és 2019. évek között. A 2021. évtől kezdődően a kisadók tekintetében szigorítások léptek életbe. A két adózási módot választók számának alakulását az 1. ábra mutatja be.

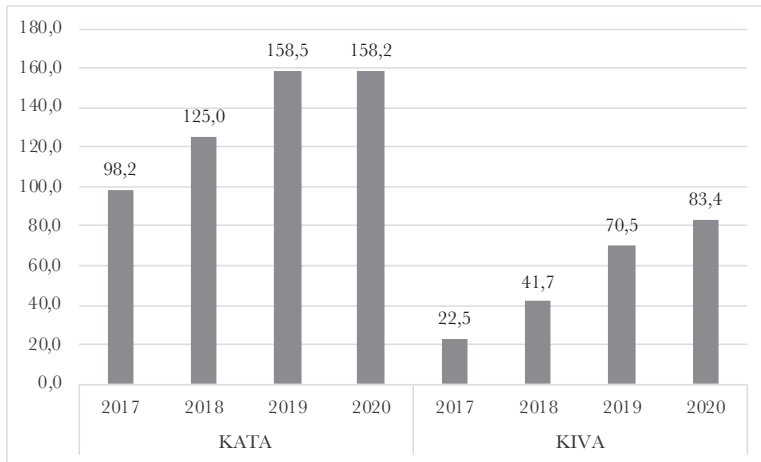
1. ábra: A KATA és KIVA adóalanyok számának alakulása a 2017-2020. években (fő)



Forrás: A NAV éves tevékenységéről szóló beszámolók

A KATA és a KIVA adóbevételek évenkénti alakulását a 2. számú ábra szemlélteti.

2. ábra: A KATA és a KIVA adóbevételek évenkénti alakulása a 2017-2020. években (Mrd ft)



Forrás: Magyarország éves központi költségvetéséről szóló törvény végrehajtásáról szóló törvények

Az ellenőrzés célja annak megállapítása volt, hogy a NAV kisadókkal (KATA, KIVA) kapcsolatos egyes tevékenységeinek (bejelentéshez, bevalláshoz, ellenőrzéshez, hátralékkezeléshez (adóbeszedéshez), behajthatatlan követelésekhez, adóalanyiség megszűnéséhez, panasz- és bejelentés kezeléshez kapcsolódó tevékenységek) szabályozottsága, valamint feladatellátása megfelelő volt-e. Az ellenőrzés kiterjedt a feladatok szabályszerű ellátását biztosító belső kontrollok kiépítettségének és működtetésének értékelésére, valamint a NAV egyéb feladatainak ellátására.

Az ellenőrzés az alábbi kérdésekre kereste a választ:

- A NAV szabályszerűen építette-e ki a kisadózó vállalkozások tételes adóját és a kisvállalati adózást választó kisadózókhoz kapcsolódó tevékenységeinek belső kontrolljait?
- A NAV szabályszerűen hajtotta-e végre a kisadózók adóival kapcsolatos ellenőrzési eljárásait?
- A NAV szabályszerűen járt-e el a kisadózók adótartozásainak végrehajtása során?
- A NAV szabályszerűen bírálta-e el a kisadózók panaszait?
- A NAV szabályszerűen hajtotta-e végre a bírósági megkeresések alapján foganatosított vagyonelkobzásokat?

Az ellenőrzés időszakát a Nemzeti Adó- és Vámhivatal KATA-val, KIVA-val kapcsolatos, és egyes egyéb feladatainak ellátásának alapjául szolgáló kontrollrendszer kialakítása tekintetében a 2017-2020. évek, a kisadózók adóival kapcsolatos ellenőrzési eljárások végrehajtása, a kisadózók adótartozásainak végrehajtása, a bírósági megkeresések alapján foganatosított vagyonelkobzások végrehajtása, a kisadózók panaszainak elbírálása tekintetében a 2019-2020 évek jelentették. Itt fontos kiemelni, hogy az adóigazgatási rendtartásról szóló 2017. évi CLI. törvény megalkotásával az Országgyűlésnek célja volt

- átlátható és könnyen követhető szabályozási környezet megteremtése;
- az adóhatóság szolgáltató jellegének erősítése;
- az eljárási határidők és a jogorvoslati rend felülvizsgálatával ésszerű határidőn belül lezárható eljárások kialakítása;
- az adóhatóság rendelkezésére álló információk, adatok hatékonyabb felhasználásával az adózókkal a személyes kapcsolatfelvétel szükségessége esetköreinek szűkítése;
- az önkéntes jogkövetők támogatása kötelezettségeik teljesítésében, az adózók adminisztrációs terheinek csökkentése és adókötelezettségeik teljesítésének megkönnyítése.

E célok elérése érdekében az Országgyűlés a törvényben módosította az ellenőrzésre, a jogorvoslatra, valamint az adózókkal való kapcsolattartásra vonatkozó korábbi előírásokat.

A számvetőszéki ellenőrzés megállapításai megerősítették, hogy a Nemzeti Adó- és Vámhivatal kisadózó vállalkozások tételes adójához és a kisvállalati adózást választó kisadózókhöz kapcsolódó tevékenységeinek szabályozottsága követte a törvényi előírások módosításait. A NAV szabályszerűen járt el a kisadózók adóellenőrzései, valamint a hátralékok kezelése során.

Az ÁSZ ellenőrzés a bírósági megkeresések alapján fogatosított vagyonekbehozásokhoz kapcsolódó feladatokra vonatkozó belső szabályozás kialakítása, a kisadózók panaszairól nyilvántartás vezetése, valamint a vagyonekbehozások végrehajtása területén állapított meg hibákat, hiányosságokat, amelyek kiküszöbölése volt szükséges annak érdekében, hogy a Nemzeti Adó- és Vámhivatal kisadókkal kapcsolatos egyes tevékenységeinek szabályozottsága, és feladatellátásának szabályszerűsége biztosított legyen.

Az Állami Számvetőszték elnöke, figyelemfelhívó levélben ismertette a Nemzeti Adó- és Vámhivatal vezetőjével a feltárt hibákat, hiányosságokat. Ennek eredményeként intézkedés történt a behajthatatlan, elévült vagy ideiglenesen eredménytelen végrehajtással érintett adó-hátralékok kezelésére, a bírósági megkeresések alapján fogatosított vagyonekbehozásokhoz kapcsolódó feladatokra vonatkozó belső szabályozás kialakítása, valamint a vagyonekbehozások végrehajtása területén a feltárt hiányosságok megszüntetése érdekében. Az intézkedések hatására a kisadózó vállalkozások tételes adójához és a kisvállalati adózást választó kisadózókhöz kapcsolódóan a hátralékkezelési tevékenység szabályozásának és a kisadózók adótartozásai végrehajtásának szabályszerűsége jelentősen javult.

A NEMZETI ADÓ- ÉS VÁMHIVATAL TELJESÍTMÉNYÉNEK ELLENŐRZÉSE

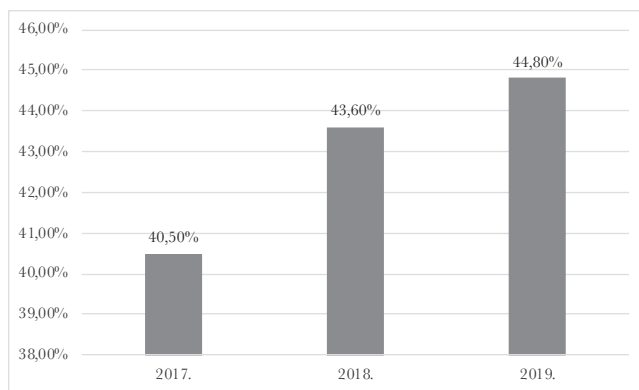
Az előzőekben ismertetett ellenőrzéshez kapcsolódóan, de a NAV valamennyi adónemre kiterjedően hajtott végre ÁSZ teljesítményellenőrzést, amelynek során azt értékelte, hogy a NAV adóztatási tevékenysége mennyiben járult hozzá az adóbevételek növekedéséhez, és azt, hogy a NAV adóztatási tevékenységéhez kapcsolódó feladatainak az ellátása eredményes volt-e. Konkrétan az ÁSZ az alábbi kérdésekre kereste a választ:

- A NAV adóztatási tevékenységével kapcsolatos feladatellátása hogyan járult hozzá az adóbevételek realizálásához, az adókötelezettségek teljesítéséhez?
- NAV milyen eszközökkel ösztönözte az adózók kötelezettségének teljesítését, a tudatos adózás erősítését?

Az ÁSZ azt állapította meg, hogy a NAV adóztatási tevékenysége során alkalmazott ösztönző eszközök hatására az adózók adóbevallási, adófizetési hajlandósága, magatartása javult. A hátralékkezelési tevékenység eredményes ellátása, a digitális eszközök bevezetése és alkalmazása, az adóhatósági ellenőrzési tevékenység eredményessége, az adózók kötelezettségének teljesítését ösztönző és a tudatos adózást erősítő intézkedések együttesen hozzájárultak a NAV által realizált adóbevételek 2017-2020 közötti 18,1%-os növekedéséhez. Az adóbevételek a koronavírus-járvány kedvezőtlen gazdasági hatásai ellenére 2019. évről 2020. évre 1,9%-kal növekedtek.

Az ÁSZ (2022a) megállapította a következőket (3.ábra). A NAV hátralékkezelési tevékenység teljesítményének mérése érdekében létrehozta a hátralék-megtérülési mutatót és meghatározta annak célértékét. Az előírt 30%-os célérték a 2017-2019 közötti időszakban teljesült.

3. ábra: A NAV hátralék-megtérülési mutatója



Forrás: ÁSZ (2022a): JELENTÉS A Nemzeti Adó- és Vámhivatal kisadózó vállalkozások tételes adójával és a kisvállalati adóval, valamint egyéb feladataival kapcsolatos tevékenységének ellenőrzése – Teljesítmény-ellenőrzés. 22009

Korábban az ÁSZ hiányosságokat állapított meg a NAV hátralékkezelési tevékenységét illetően. A mostani jelentés (ÁSZ, 2022a) már azt tartalmazza, hogy a NAV a hátralékkezelési tevékenység teljesítményének mérési feltételeként létrehozta a hátralék-megtérülési mutatót és meghatározta annak célértékét, amely a 2017-2019 közötti időszakban teljesült. A 2017-2019 közötti időszakban csökkent a NAV által nyilvántartott hátralékállomány összege (1216,3 milliárd forintról, 1172,1 milliárd forintra) és annak adóbevételekhez viszonyított aránya (9,1%-ról 7,5%-ra), valamint növekedett a fizetési felszólításokból realizált bevételek összege (49,7 milliárd forintról, 80,4 milliárd forintra).

A digitális eszközök közül az E-SZJA rendszer és az Elektronikus Árverési Felület bevezetésének eredménye kimutatható módon hozzájárult a NAV által realizált adóbevételek növekedéséhez. Az online pénztárgépek és az online számlázási rendszer alkalmazása a forgalmi adatok, az Elektronikus Közútiáruforgalom-ellenőrző Rendszer a felderített törvénysértésekhez, illetve szabálysértésekhez kapcsolódó eljárások számának alakulása alapján járult hozzá a gazdaság kifehérítéséhez, így a NAV által realizált adóbevételek növekedéséhez.

Az adóhatósági ellenőrzési tevékenység eredményességének értékeléséhez a 2017-2020 közötti időszakban a NAV által meghatározásra kerültek az elérni kívánt célok és célértékek, amelyek közül a NAV a 2020. évi célokat visszamérte, a kijelölt célértékeket teljesítette. Az adóhatósági ellenőrzési tevékenység eredményességét mutatja az ellenőrzések során megállapított nettó adókülönbök éves összegének növekedése, amelyeket a 2017-2020. években támogattak az elkészített ellenőrzési tervek, továbbá a 2017-2019 közötti időszakban emelkedő éves ellenőrzések.

Ugyanakkor az ÁSZ arra a következtetésre jutott, hogy az adóztatási tevékenységen belül a digitális eszközök tekintetében van még tere a teljesítményalapú feladatellátás fejlődésének. A teljesítménymérés feltételeinek digitális eszközökre történő kiterjesztésével ugyanis mérhetővé tehető a rendszerek bevezetésének és alkalmazásának eredményessége, hozzájárulásuk a NAV által realizált adóbevételek növekedéséhez. Az adóelkerülés visszaszorítása érdekében meghozott adóhatósági intézkedések eredményességének viszszaérthetőségét az adórés számítására vonatkozóan módszertan kidolgozása és mutató kialakítása támogathatja.

AZ ÖNKORMÁNYZATOK HELYI IPARÚZÉSI ADÓVAL KAPCSOLATOS TEVÉKENYSÉGÉNEK ELLENŐRZÉSE

Magyarország Alaptörvénye kimondja, hogy a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében helyi önkormányzatok működnek hazánkban. Az önkormányzatok alapvető feladata a helyi közszolgáltatások folyamatos biztosítása, ehhez pedig fontos, hogy fenntartható költségvetéssel rendelkezzenek. A feladatnak a helyi sajátosságokhoz és igényekhez igazítható ellátása elengedhetetlenné teszi az önkormányzatok önálló gazdálkodásának a megteremtését, aminek egyik eszköze a helyi adók rendszere. Az Alaptörvény rögzíti, hogy a helyi önkormányzatok a törvények keretei között döntenek a helyi adók fajtájáról és mértékéről.

A helyi adózást érintő kérdések nagy társadalmi relevanciával bírnak, hiszen az önkormányzatok gazdálkodásában – mind társadalompolitikai jelentősége, mind volumene miatt – összességében fontos szerepet tölt be a helyi adóztatás. Olyannyira igaz az önkormányzati tevékenységek által az emberek mindennapjaiban betöltött szerepe, hogy a 2011. évre, az azt megelőző évek következményeként, a nagy számú eladósodott önkormányzatokat kénytelen volt a központi költségvetés az adósságaikat átvállalva megmenteni, hogy a helyi önkormányzatok pénzügyi stabilitását helyreállítsák. Ezt a témakört részletesen feldolgozta Bethlendi és Lentner (2018). Az önkormányzatok költségvetési bevételeinek mint egy egyharmadát tették ki a helyi adókból származó bevételek 2019-ben. Az önkormányzatok által beszedett helyi adók (2019-ben közel 1000 milliárd Ft) ugyanakkor kiadás formájában nem jelennek meg a vállalkozások költségvetésében (ÁSZ elemzés, 2021). A helyi iparűzési adó összességében jóval nagyobb (másfél, illetve két és félszeres, lásd: 3. táblázat) befizetési kötelezettséget jelentett 2019-ben a vállalkozások számára, mint a központi költségvetésbe befizetett társasági nyereség adójuk.

3. táblázat: *Helyi iparűzési adó és társasági adó 2019–2021*

Év	2019	2020	2021
Helyi iparűzési adó	788 308	729 000	754 982
Társasági adó	303 311	406 525	557 985

Forrás: KSH (2022), adatok millió forintban

Az adóztatással kapcsolatos feladatokat azonban nemcsak a NAV lát el, hanem az önkormányzatoknak és az önkormányzati adóhatóságoknak is van feladatuk a helyi adók tekintetében. E területen is rendszeresen végzett az ÁSZ ellenőrzéseket (ÁSZ 18081 és ÁSZ 19017 jelentések), amelyek korábban is számos hiányosságot tártak fel, ezért indokolt volt újabb ellenőrzés elvégzése. A helyi adózást érintő kérdések nagy társadalmi jelentőséggel bírnak, hiszen az önkormányzatok gazdálkodásában fontos szerepet tölt be a helyi adóztatás. Jól mutatja ezt az is, hogy az önkormányzatok saját bevételeinek jelentős része az iparűzési adókból és a vagyonszármazékokból tevődik össze (Bethlendi et al., 2021). Ez sokrétű, szakértelmet igénylő feladat, amely magában foglalja

- az önkormányzat részéről az adó mértékének meghatározását, és az adókedvezmények, adómentességek megállapítását,
- a jegyző, mint önkormányzati adóhatóság részéről az adó beszedését, az adóellenőrzést és a hátralékok behajtását.

Minden érintett érdeke, hogy ez az adóztatási tevékenység összhangban legyen a jogszabályi előírásokkal, biztosítsa az önkormányzat feladatellátáshoz szükséges bevételeket, emellett a helyben működő vállalkozások fennmaradása és a lakosság fizetőképessége is biztosított legyen (Németh, 2020). Emellett mind az önkormányzat, mind az adózók szempontjából lényeges, hogy az önkormányzati adóhatóság a helyi adókkal kapcsolatos adóigazgatási tevékenységét minden érintett számára azonos módon, befolyástól mentesen végezze.

A helyi adók alkalmazásának lehetőségével a települési önkormányzatok 99,3%-a élt 2019-ben. Az önkormányzatok költségvetési bevételeinek mintegy egyharmadát tették ki a helyi adókból származó bevételek. A helyi adóbevételeken belül a legnagyobb súlyt (közel 80%-ot) a helyi iparűzési adó képviselte. Ezért az ÁSZ ellenőrzésének célja az önkormányzatok adóztatási tevékenységén belül az iparűzési adóval kapcsolatos tevékenység szabályszerűségének, eredményességének és hatékonyságának az értékelése volt.

Az ellenőrzést kihívás elé állította, hogy Magyarországon 2865 önkormányzati adóhatóság működik, ennyinek az egyedi ellenőrzéséhez nem volt az ÁSZ-nak kapacitása, de akkora megtérülése sem, mivel a cél sem az egyedi hiányosságok feltárása volt, hanem az egész rendszer működésének megfelelőségét és eredményességét tűzte ki célul. Erre szakmai megoldást az ellenőrzött szervezetek statisztikai reprezentativitásnak megfelelő kiválasztása jelentí, mivel a reprezentativitást biztosító módon kiválasztott mintasokaságra tett megállapítások a teljes sokaságra kivetíthetők.

Az ellenőrzött szervezetek kiválasztásánál a kiinduló pont az volt, hogy a beszedett adók szempontjából is megkülönböztethetünk kisebb és nagyobb önkormányzatokat. Az összes

magyarországi helyi iparűzési adó bevétel 80 százalékaival 121 önkormányzat rendelkezett, míg a fennmaradó 20 százalék 2744 önkormányzat között oszlott meg. A statisztikai számítások azt az eredményt hozták, hogy az első csoportból 36, a másodikból pedig 30 önkormányzat és a hozzá tartozó önkormányzati adóhatóság véletlenszerű kiválasztásával a reprezentativitás a két csoportra külön-külön biztosítható. Ez azt jelentette, hogy a két csoportra külön-külön lehetett kivetíthető megállapításokat tenni. Természetesen, ha a két csoportra tett megállapítások azonosak voltak, akkor azokat a teljes körre ki lehetett vetíteni.

A fentiek figyelembevételével az ellenőrzési jelentés az iparűzési adóbevételekkel rendelkező, összesen 2865 önkormányzatra és önkormányzati adóhatóságra vonatkozó reprezentatív értékelésként az alábbi megállapításokat tette (ÁSZ 2022b):

- Az adózás kereteit az önkormányzatok 2018-2020. években a törvényi előírásokkal összhangban alakították ki, az adórendeletben a jogszabályi előírásokat betartva döntöttek a helyi iparűzési adó mértékéről, az adókedvezményekről és mentességekről.
- Az adóigazgatási szabályokat a helyi iparűzési adó beszedéséhez az önkormányzati adóhatóságok 2018-2020. években nem határozták meg. Az adóigazgatás során ellátandó feladatok rögzítése, ezekhez kapcsolódóan az adóhatóságnál a felelőségek és a folyamatok meghatározása a helyi iparűzési adó beszedésének alapvető feltétele. Ezek hiánya kockázatot jelent az önkormányzati adóhatóságnál a helyi iparűzési adóval kapcsolatos feladatok maradéktalan és szabályos ellátására, továbbá arra, hogy az adóigazgatási tevékenységét minden érintett számára azonos módon, befolyástól mentesen végezze.
- A bevallási kötelezettségüket nem teljesítő adózókat az önkormányzati adóhatóságok jogszabályi előírás ellenére nem hívták fel vagy nem szabályszerűen hívták fel a bevallási kötelezettségük jogszerű teljesítésére 2018-2020. években. Ezáltal az adóhatóságok nem gondoskodtak a képviselő-testület által elfogadott adórendeletben foglaltak érvényre juttatásáról, és arról, hogy a helyi iparűzési adó bevételek az önkormányzati feladatok ellátásához rendelkezésre álljanak. Adóellenőrzést nem végeztek az önkormányzati adóhatóságok, annak ellenére, hogy a jogszabályban biztosított ellenőrzési jogkör gyakorlása hozzájárulhat a helyi iparűzési adóhoz kapcsolódó adózói kötelezettségek teljesítésének erősítéséhez és a helyi adóból származó bevételek realizálásához.

A számvetőségi ellenőrzésnek a teljesítményellenőrzési része azt értékelte, hogy az önkormányzati adóhatóság tevékenysége hozzájárult-e a helyi iparűzési adóbevételek realizálásához, az adókötelezettségek teljesítéséhez. Ez az ellenőrzés is a teljes sokaságra kivetíthető értékelés megfogalmazását tette lehetővé. Eszerint

- az önkormányzatok adóhatósági tevékenységük keretében az adóbevételek minél eredményesebb teljesülését ellenőrzés lefolytatásával, támogató eljárás keretében az adózók önellenőrzésre történő ösztönzésével, a hibák, hiányosságok orvoslása érdekében az adózót érintő felhívással, továbbá az adózók kérelme alapján fizetési kedvezmény biztosításával és végrehajtási cselekmények lefolytatásával mozdíthatták elő.
- az értékelt 2018-2020. időszakban a helyi iparűzési adóval kapcsolatos tevékenységgel kapcsolatban jellemző volt, az önkormányzati adóhatóságok nem határoztak meg célokat, elvárásokat, ily módon nem járultak hozzá a helyi iparűzési adóbevételek

teljesítésének eredményességéhez. Az önkormányzati adóhatóságok a helyi iparűzési adó vonatkozásában jellemzően nem végeztek kockázatelemzési tevékenységet, ellenőrzési tevékenységet.

- az önkormányzati adóhatóságok a helyi iparűzési adóval kapcsolatos tevékenységük ellátásához a humán erőforrást biztosították.

Az adóhatósági tevékenység keretében rendelkezésre álló eszközök közül a nagyobb helyi iparűzési adó bevétellel rendelkező önkormányzati adóhatóságok fizetési kedvezmény biztosításával és hátralékkezelési tevékenység keretében végrehajtási cselekménnyel mozdították elő az adóbevételek realizálását, az adóbevételek teljesítését. A fizetési kedvezményt biztosító önkormányzati adóhatóságok negyede esetében tevékenységük eredményessége kis mértékben erősödött az ellenőrzött időszakban. A végrehajtási cselekményt foganatosító önkormányzatok kevesebb, mint felénél erősödött az eredményesség a 2018. és 2019. év viszonylatában, mely arány kis mértékben emelkedett a 2020. évben. A kisebb helyi iparűzési adó bevétellel rendelkező önkormányzati adóhatóságok végrehajtási cselekménnyel nem támogatták az adóbevételek realizálását.

Az ellenőrzésben feltárt tények alapján az Állami Számvevőszék az alábbi következtetéseket fogalmazta meg (ÁSZ 2022b):

- Betöltötték szerepüket az önkormányzatok a helyi iparűzési adózás kereteinek kialakítása tekintetében. A helyi iparűzési adót kivető önkormányzatok törvényesen éltek az Alaptörvényben foglalt lehetőséggel, amely szerint a helyi önkormányzatok a törvények keretei között döntenek a helyi adók fajtájáról és mértékéről.
- Nem töltötték be a szerepüket az önkormányzati adóhatóságok a helyi iparűzési adóhoz kapcsolódó adóigazgatási tevékenységek tekintetében. Az önkormányzati adóhatóságok tevékenységében feltárt hiányosságok kockázatot jelentenek a képviselő-testületek által megállapított helyi iparűzési adó és a kapcsolódó mulasztási bírság bevételek beszedésére és rendelkezésre állására az önkormányzati feladatok ellátásához. Emellett a feltárt hiányosságok kockázatot jelentenek arra is, hogy az önkormányzati adóhatóságok a helyi adókkal kapcsolatos adóigazgatási tevékenységüket az integritás elvű feladatellátást szem előtt tartva, minden érintett számára azonos módon, befolyástól mentesen végezzék.
- Az önkormányzati adóhatóságok nem tettek meg mindent annak érdekében, hogy a rendelkezésükre álló eszközök eredményes felhasználása által a helyi iparűzési adó bevételeket realizálják. Az önkormányzatok az adóhatósági tevékenységgel kapcsolatos feladatellátásuk során a 2018-2020. években jellemző fizetési kedvezmények biztosításán és hátralékkezelési tevékenységen túl, további eszközök alkalmazása – kockázatelemzés, ellenőrzés és támogató eljárás lefolytatása – a helyi iparűzési adóbevételek eredményesebb beszedését eredményezhette volna. A helyi iparűzési adóból származó bevételek realizálása az önkormányzati feladatok finanszírozása szempontjából volt lényeges.
- Továbbfejlesztésre javasolt a végrehajtás kontrolljainak kiépítése mivel az ellenőrzött területen a belső irányítási és kontrollrendszer nem épült ki, nem biztosította a feladatok szabályszerű és eredményes végrehajtását.

Végül is indokolt lehet, az ellenőrzési tapasztalatok alapján, a helyi iparüzési adóhoz kapcsolódó adóigazgatási tevékenységek rendszerszintű felülvizsgálata. Más megközelítésből, egyes szakértők szintén a helyi adóigazgatási tevékenység végrehajtásának átfogó átalakítását vetik fel, bővítve a helyi hatóságok tevékenységi körét (Deli, 2016). Majd javasolt a szakaszos átalakítása a célszerű és eredményes, Alaptörvény szerinti, közpénzügyi gazdálkodás rendszerszintű javítása érdekében.

A 2023. évi központi költségvetés tervezet már a politikai stabilitásra alapozott, cselekvő-képes kormányzásra épít, egy magas gazdasági növekedési rátát feltételezve. „A költségvetés-törvény-javaslat a külső kockázatokat tartalékok létrehozásával kezeli, melyek értékelésünk szerint elégségesek a jelenleg számszerűsíthető kockázatok kezeléséhez. A törvényjavaslat nem tartalmaz tartalék-előirányzatokat arra az esetre, ha a makrogazdasági folyamatok a prognosztizálttól lényegesen kedvezőtlenebbek lesznek, és emiatt negatív kockázatok jelennek meg a költségvetési hiány alakulására nézve. Ugyanakkor az államadósság-mutató 2,3 százalékpontos előirányzott csökkentése az államadósság-szabály érvényesülése szempontjából egyféle implicit tartalékot jelent, mivel az államadósság-szabály a tervezett államadósság mellett még a GDP 2,4 százalékos növekedése esetén is teljesülne. A prognosztizáltnál kedvezőbb gazdasági növekedés esetére pedig a Költségvetési Tanács kezdeményezését elfogadva a törvényjavaslat előírja, hogy az ebből származó többletbevételeket a költségvetési egyenleg javítására kell fordítani. Mindez azt jelenti, hogy a gazdasági növekedés széles, 2,4 százalékponttól akár 5-6 százalékpontig tartó sávjában is változatlan maradhat a költségvetési politika, és így tényleg stabil igazodási pontot jelent a háztartások, a vállalkozások, de még a költségvetési szervek számára is”.

2022 októberében azt látjuk, hogy jelentősen romló gazdasági növekedési kilátások és magas infláció mellett egy újragondolt rezilienciát kell megterveznie a központi kormányzatnak, szinte hadigazdálkodási körülmények között. Döntő tényező lehet a kormányzati hatékony és rugalmas döntési és végrehajtási képesség mellett, az egyszerűbb és eredményes adóztatási feltételekkel támogatott, motivált vállalkozások és munkavállalók, akik jogkövetően egyre nagyobb arányban fizethetik meg csökkentett adóterheiket a krízis idején.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- ÁSZ (2018): *JELENTÉS Önkormányzatok pénzügyi monitoring alapján végzett ellenőrzése – A nagyközségi önkormányzatok gazdálkodásának fenntarthatósága*. 18081: <https://www.aszhirportal.hu/storage/files/files/jelentes/2018/18081.pdf?download=true>
- ÁSZ (2019): *JELENTÉS Önkormányzatok pénzügyi monitoring alapján végzett ellenőrzése – A városi önkormányzatok gazdálkodásának fenntarthatósága*. 19017: <https://www.asz.hu/storage/files/files/jelentes/2019/19017.pdf?download=true>
- ÁSZ (2022a): *JELENTÉS A Nemzeti Adó- és Vámhivatal kisadózó vállalkozások tételes adójával és a kisvállalati adóval, valamint egyéb feladataival kapcsolatos tevékenységének ellenőrzése – Teljesítmény-ellenőrzés*. 22009: <https://www.aszhirportal.hu/storage/files/files/jelentes/2022/22009.pdf?download=true>
- ÁSZ (2022b): *JELENTÉS Önkormányzatok ellenőrzése Az önkormányzatok helyi iparüzési adóval kapcsolatos tevékenységének ellenőrzése*. 22038: <https://www.aszhirportal.hu/storage/files/files/jelentes/2022/22038.pdf?download=true>
- Bethlendi András – Lentner Csaba (2018): Substantial Fiscal Consolidation: The Hungarian Path from Crisis to Fiscal Sustainability in Light of International Experiences. *Sustainability* 10: 9 Paper: 2978, 16

- Bethlendi András – Lentner Csaba – Nagy László (2021): A hazai önkormányzati gazdálkodás fenntarthatósága. *Statisztikai Szemle*. 99. évfolyam 6. szám
- Deli Lajos (2016): *Gondolatok a helyi adózási rendszerről*. 2016-05-17 XVIII. évfolyam, 2. lapszám. <https://jegyzo.hu/gondolatok-a-helyi-adozasi-rendszerrol/>
- Domokos László (2010): Az előrelátást nehezítő átláthatatlanság a költségvetés tervezésében és végrehajtásában. *Pénzügyi Szemle*. 2010, 4. 713-719.
- Domokos László (2020): Expozé a Magyarország 2021. évi központi költségvetéséről szóló törvényjavaslat parlamenti vitájában, 2020.
- Domokos László – Pulay Gyula (2020): A válságkezelés értékelésének kritériumrendszere. In: Parragh Bianka – Kis Norbert (szerk.): *Az ösztönző állam válságkezelése I. – A koronavírus-válság kezelésének első eredményei*. 2. fejezet, 85-87. Ludovika Egyetem Kiadó, Budapest.
- Hofmeister László (2021): *A mikro-, kis- és középvállalkozások adózásáról*. ÁSZ. https://www.aszhirportal.hu/storage/files/files/elemzesek/2021/ET2112_Kisad_k_ET_1020_m_d_sszeft_z_tt_SKO.pdf?download=true
- Janik József (2021): *A költségvetési politika COVID-19 járvány alatti alakulása különös tekintettel az ÁFA és az SZJA politikára*. ÁSZ. 33-34. <https://www.aszhirportal.hu/storage/files/files/elemzesek/2021/E2110.pdf?download=true>
- Lentner Csaba (2019): *Önkormányzati Pénz- és Vagyongazdálkodás*. Budapest, Magyarország: Dialóg Campus Kiadó (2019), 167. p.
- Németh Tamás (2020): *Jelentős bevételt képeznek – mindent az iparüzési adóról*. *Pénzügyi szemle hivatalos weboldala*. <https://www.penzugyiszemle.hu/tanulmanyok-cloadasok/jelentos-bevetelt-kepeznek-mindent-az-iparuzesi-adorol>
- Németh Ildikó– Halkóné Berkó Katalin (2021): *A helyi önkormányzatok adóztatási tevékenysége*. ÁSZ. https://www.aszhirportal.hu/storage/files/files/elemzesek/2021/helyi_onkormanyzatok_adoztatasi_tevékenysége_20210323.pdf?download=true
- Pulay Gyula – Simon József (2019): A költségvetés végrehajtásának rugalmasságát értékelte az ÁSZ elemzésében. *Pénzügyi Szemle Online*: <https://www.penzugyiszemle.hu/tanulmanyok-cloadasok/a-koltsegtetes-vegrehajtasanak-rugalmassagat-ertekelte-az-asz-elemzeseben>
- Pulay Gyula – Simon József – Kisapáti Angéla (2020): A költségvetés rezilienciája alapesetben és külső sokk idején. *Polgári Szemle*, (2020), 1-3. 57-77.

EGYÉB HIVATKOZÁSOK

- Az áfarésre vonatkozó adatok: <https://op.europa.eu/o/opportal-service/download-handler?identifier=bd27de7e-5323-11ec-91ac-01aa75ed71a1&format=pdf&language=en&productionSystem=cellar&part=#page47>
- Társasági adóra vonatkozó adatok: https://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_evkozi/e_qse006h.html
- Helyi iparüzési adó: https://www.ksh.hu/stadat_files/gdp/hu/gdp0028.html
- Az Állami Számvevőszék elnökének Országgyűlésben elhangzott beszéde, 14. ülésnap (2022.06.22.), 6. felszólalás: https://www.parlament.hu/web/guest/iromanyok-egyszerusített-lekerdezes?p_p_id=hu_parlament_cms_pair_portlet_PairProxy_INSTANCE_9xd2Wc9jP4z8&p_p_lifecycle=1&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_auth=SwOfhCnM&_hu_parlament_cms_pair_portlet_PairProxy_INSTANCE_9xd2Wc9jP4z8_pairAction=%2Finternet%2Fcp1sq1%2Fogy_naplo_naplo_fadat%3Fp_ckl%3D42%26p_uln%3D14%26p_felsz%3D6%26p_szoveg%3D%26p_felszig%3D6