

Adóügyek az Állami Számvevőszék ellenőrzéseinek tükrében

Domokos László
az Állami Számvevőszék elnöke

Tisztelt Hölgyeim és Uraim!

Az Állami Számvevőszék feladatait a januárban életbe lépő Alaptörvény és az Állami Számvevőszékről szóló, idén nyáron elfogadott törvény határozza meg. Ezek szerint az ÁSZ ellenőrzi az államháztartás gazdálkodását, ennek keretében a központi költségvetési javaslat megalapozottságát, a bevételi előirányzatok teljesíthetőségét, a zárszámadást, továbbá az állami adóhatóság és a helyi önkormányzatok adóztatási és egyéb bevételszerző tevékenységét.

A korábbi ÁSZ törvény is közel azonos tartalommal fogalmazta meg az ÁSZ feladatait, mint a jelenleg hatályos. Ez azt jelenti, hogy az ÁSZ az elmúlt két évtizedben három fő feladatkör kapcsán foglalkozott az adózással és az adóügyekkel (**2. dia**):

- a költségvetési törvényjavaslat véleményezése keretében,
- a költségvetés végrehajtásának (zárszámadás) ellenőrzése során,
- a jellemzően több évet átfogó, az adóhatóság adóztatási tevékenységét érintő ellenőrzések keretében.

Az adózás kérdése azért is különös hangsúlyos az Állami Számvevőszék szempontjából, mert az államnak közfeladatai megfelelő szintű ellátásához bevételekre van szüksége, ezek nagy része pedig adókból származik. Hatékony, átlátható és a kiadásokat is fedezni képes adórendszer nélkül nem képzelhető el állami működés. A Számvevőszéknek mint a közpénzügyek legfőbb őrének ebből adódóan fontos feladata annak ellenőrzése, hogy reálisak-e az adókkal kapcsolatos tervezetek, hogy mi okozta a terv és a valóság közötti esetleges eltérést, illetve, hogy hogyan növelhetőek az adott keretek között a tényleges adóbevételek.

Az ÁSZ ellenőrzései során jócskán gyűltek össze tapasztalatok arról, hogy miért nem folynak be a tervezett adóbevételek, illetve miért halmozódtak fel adótartozások mostanra már kétezer milliárd forintot megközelítő összegben.

Engedjék meg, hogy megosszam Önökkel az Állami Számvevőszék ezzel kapcsolatos legfrissebb és legérdekesebb tapasztalatait, majd ennek alapján néhány következtetést is megfogalmazzak. Mindezt megelőzően azonban bemutatom a magyar adórendszer szerkezetét, majd pedig összefoglalom, hogy az adóügyekkel kapcsolatban pontosan mit is ellenőriz az ÁSZ.

1. Hogyan alakultak 2008 és 2010 között?

(3. dia) Az állami bevételek döntő többségét tehát az adók biztosítják. Mint a táblázatból látható, a központi költségvetés összes bevételén belül 2008-ban 78,2%-át, 2009-ben 73,4%-át, míg 2010-ben 73,1%-át az adók és adó jellegű bevételek tették ki (**4. dia**).

Az adóbevételek legjelentősebb csoportját a fogyasztáshoz kapcsolt adóbevételek az ún. indirekt adók teszik ki, amelyek több mint 37 %-ot képviseltek a központi költségvetés összes

bevételén belül. A legtöbb adóbevétel általános forgalmi adóból folyik be, ami 2010-ben több mint 2300 Mrd Ft volt. Ez az adónem az állam legfőbb bevételi forrása. A fogyasztáshoz kapcsolt adókon belül jelentős bevétel származott még jövedéki adóból is.

A bevételek szempontjából a második legjelentősebb adónem csoport a lakossági befizetések köre, melynek legnagyobb részét a személyi jövedelemadó bevételek teszik ki. A 2008. a 2010. között a személyi jövedelemadóból származó bevétel több mint 200 Mrd Ft-tal csökkent. Ezzel együtt a lakossági befizetések központi költségvetésen belüli részaránya is 26,5%-ról 22%-ra mérséklődött. A 2011. évi módosított költségvetési előirányzat 1363 Mrd Ft, ami több mint 30 % kal elmarad a 2008. évi teljesítéstől. A bevétel csökkenés elsősorban az egykulcsos személyi jövedelemadóztatás bevezetéséből adódik.

1. sz. táblázat

A központi költségvetés főbb bevételeinek alakulása 2008-2010 (Mrd. Forint)

	Központi költségvetés bevételei (Mrd Ft)			Központi költségvetés bevételeinek megosztása (%)		
	2008. év	2009. év	2010. év	2008. év	2009. év	2010. év
GAZDÁLKODÓ SZERVEZETEK BEFIZETÉSEI	1 172,4	1 017,5	1 125,8	14,4%	12,2%	13,3%
--társasági adó	487,5	385,5	323,4	6,0%	4,6%	3,8%
FOGYASZTÁSHOZ KAPCSOLT ADÓK	3 043,8	3 070,9	3 200,1	37,3%	36,9%	37,8%
--általános forgalmi adó	2 114,1	2 168,5	2 313,6	25,9%	26,1%	27,3%
--jövedéki adó	843,0	868,8	856,5	10,3%	10,4%	10,1%
LAKOSSÁG BEFIZETÉSEI	2 163,3	2 020,2	1 860,5	26,5%	24,3%	22,0%
--személyi jövedelemadó	1 998,9	1 874,2	1 767,9	24,5%	22,5%	20,9%
ADÓK ÉS ADÓ JELLEGŰ BEVÉTELEK ÖSSZESEN	6 379,4	6 108,5	6 186,4	78,2%	73,4%	73,1%
KÖZPONTI KÖLTSÉGVETÉS ÖSSZES BEVÉTELE	8 159,3	8 324,2	8 461,2	100,0%	100,0%	100,0%

Forrás: Zárszámadási törvények

A legkisebb bevételi részarányt a gazdálkodó szervezetek befizetései képviselik. Részarányuk 2010-ben is csak 13,3%-ot tett ki, annak ellenére, hogy 2010-től több új adónemmel, a pénzügyi szervezetek különadójával és az ágazati különadókkal is bővült az adónem csoport. Ebbe a csoportba tartozik a legtöbb adónem, a legjelentősebb tétel a társasági adó. Az ebből származó bevétel 2008-ban közel 490 Mrd Ft volt, míg 2010-ben nem érte el a 325 Mrd forintot. A csökkenés háttérében a jogszabályi változások és a gazdasági válság elhúzódó hatása áll.

2. Az adóbevételi előirányzatok megalapozottságának ellenőrzése

Az ÁSZ a költségvetésről szóló törvényjavaslatot minden évben véleményezi. Véleménye a költségvetési törvényjavaslat elfogadásakor nem köti az Országgyűlést, tehát az ÁSZ-nak nincs „vétőjoga”.

A költségvetési törvényjavaslat véleményezése során ellenőrizzük, hogy **(5. dia)**

- a költségvetésről szóló törvényjavaslat előirányzatai jogilag és számszakilag megalapozottak-e, teljesítésüket a tapasztalati adatok alátámasztják-e,
- a törvényjavaslat megalapozottságát a tervezésnél alkalmazott módszerek, valamint az állami feladatrendszer és a szabályozók javasolt módosításai biztosítják-e.

Az ÁSZ az adóbevételi előirányzatok megalapozottságát és teljesíthetőségét egy háromfokozatú skálán minősíti alacsony, közepes vagy magas kockázatúnak. A minősítés annak ellenőrzésén alapul, hogy az előirányzatokat megbízható prognózisokkal és számításokkal alátámasztották-e, és megfelelően vették-e figyelembe a várható makrogazdasági folyamatok, valamint a jogszabályváltozások hatását.

A zárszámadás során az ÁSZ nemcsak azt ellenőrzi, hogy a kimutatott összegek, illetve a bevételek és kiutalások összegei egyeznek-e, hanem azt is értékeli, hogy az általános és fejezeti indokolások megalapozottak-e, az előirányzatoktól való eltérés okaira adott magyarázatok helytállóak-e. Miért fontos ez? Azért, mert, ha az okok feltárása elmarad, akkor a tervezési hibák könnyen megisméltódhatnak. Szeretnék erre egy példát bemutatni **(6. dia)**.

A társasági adó 2010. évi előirányzata 609,3 Mrd Ft volt, ezzel szemben ennek alig több mint fele, azaz 323,4 Mrd Ft folyt be. A zárszámadás ellenőrzése során igyekeztünk alaposan megvizsgálni, mi lehet az elmaradás oka. Tapasztalataink alapján a bevétel 286 Mrd Ft-os elmaradása csak kisebb részben vezethető vissza a társasági adó kedvezményes adókulcsához kapcsolódó értékhatár emeléshez. Ez a változás 70,0 Mrd Ft-tal, a különadók bevezetése 50,0 Mrd Ft-tal, a feltöltési kötelezettséghez kapcsolódó értékhatár emelése 6,0 Mrd Ft-tal csökkentette a társasági adóbevételt. A további 160 Mrd Ft-os elmaradás azonban a túltervezésre vezethető vissza. De vajon mit terveztek túl? Az ÁSZ rámutatott, hogy elsősorban nem a nyereséget tervezték túl, hanem azt nem vették figyelembe, hogy 2009-ben a válság következtében a vállalatok vesztesége számottevően megnövekedett. Ily módon megnőtt az az összeg, amellyel veszteség-elhatárolás címén a vállalkozások 2010. évi adóalapjukat csökkentették. Az erre vonatkozó számokat a következő dia **(7. dia)** mutatja be.

2. sz. táblázat

A társasági adóbevallásokban feltüntetett elhatárolt veszteséggel kapcsolatok adatok 2005-2010.

(milliárd forint)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Az előző évek elhatárolt veszteségéből az adóévben leírt összeg	222,5	308,9	318,2	289,8	351,9	543,2

Előző évek elhatárolt veszteségéből (negatív adóalapjából) a következő évre továbbvitt összeg	1 436,8	1 587,3	1 449,6	1 175,5	1 784,4	2 505,0
--	---------	---------	---------	---------	---------	---------

Forrás: NAV Tervezési és Elemzési Főosztály

A táblázatból jól látható, hogy a korábbi évek csökkenő tendenciájával szemben 2009-ben a válság hatására több mint 600 milliárd forinttal megnőtt az előző év elhatárolt veszteségéből a következő évre továbbvitt összeg. Emiatt a vállalkozások ezen a címen 191 milliárd forinttal többet tudtak leírni adóalapjukból 2010-ben, mint 2009-ben. Ez egy fontos magyarázata annak, hogy 2010-ben a társasági adóbevételek elmaradtak a tervezettől. Sajnálatos, hogy a tervezési hiba a 2011. évi költségvetés előkészítése során megismétlődött, és a társasági adóbevételeket túltervezték. Ez támasztja alá, hogy 2011 júliusában a társasági adó 2011. évi előirányzatát 372 Mrd Ft-ról 288 Mrd Ft-ra módosították.

3. A zárszámadáshoz kapcsolódó ÁSZ ellenőrzések

(8. dia) A zárszámadást több hónapon keresztül a helyszínen ellenőrizzük. **(9. és 10. dia)** Ennek fő célja, hogy meggyőződjünk a törvényjavaslatban szereplő adóbevételek elszámolásának megbízhatóságáról. **(9. dia)** Itt kulcskérdés a belső kontrollok működése. Például az, hogy az adóhatóság megfelelő kiválasztási rendszert működtet-e a bevallás feldolgozásánál és ellenőrzésre való kiválasztásnál. Az ÁSZ tehát nem a bevallások feldolgozását ellenőrzi, hanem azt, hogy az adóhatóság rendszere biztosítja-e a hibás bevallások kiszűrését, megtörtént-e a bevallások ellenőrzésre történő kiválasztása, illetve helyesen könyvelték-e a kiválasztott bevallásokat.

Ellenőrizzük továbbá a visszaigénylés rendszerét, a kiutalás előtti ellenőrzések eredményességét. Azt tapasztaljuk, hogy az adóhatóság lényegesen több kiutalási és átvezetési kérelmet választott ki ellenőrzésre, mint amennyit ellenőrizni tudott. A helyszíni ellenőrzésünk átfogja az adóhátralékok behajtásának a teljes folyamatát a megállapított szankciók megalapozottságától kezdve, a határozatokban foglaltak teljesítésén át, egészen a tényleges behajtásig. Vizsgáljuk a behajtás folyamatának időbeliségét, eredményességét és ellenőrzési lefedettségét is.

Az eredményesség egyik fő kritériuma az, hogy az előírt követelések, vagyis az adó- és illetékhátralékok, illetve a szankciók állománya miként alakul? Sajnos, általában növekszik. Vizsgáljuk a változás fő okait, az állománynövekedés megakadályozására és a követelések behajtására tett intézkedéseket, ezek eredményességét. Különös figyelmet fordítunk a behajthatatlanság és elévülés miatti törlések jogszerűségére, hiszen az indokolatlan törlések révén az államot kár érheti.

Az adó be nem fizetése mögött gyakran az adózó gazdasági ellehetetlenülése áll. Ebből adódóan a fizetési könnyítések és a méltányossági jogok gyakorlása az adóigazgatás fontos része, itt a törvényesség érdemel kiemelt figyelmet. A központi költségvetés bevételeinek alakulására hatást gyakorolnak a túlfizetések is. Ezért ellenőrizzük a túlfizetések állományának alakulását és ennek okait. Minden egyéb eljárás esetében is ellenőrizzük az adóhatósági intézkedések jogszerűségét, különös tekintettel az eljárási határidők betartására. Ellenőrzéseink számára hasznos információt szolgáltatnak a jogorvoslati eljárások tapasztalatai is.

Természetesen az ÁSZ azt is értékeli, hogy a megelőző évben megfogalmazott javaslatai nyomán az ellenőrzött szervezetek tettek-e intézkedéseket a hiányosságok, hibák elkerülésére, kiküszöbölésére.

Az ellenőrzést több éve nyilvános módszertan alapján folytatjuk le, amely az ÁSZ honlapján megtekinthető. A módszertant évente aktualizált útmutató egészíti ki. Az ellenőrzések során minden évben tételes tesztet végzünk, a tételek kiválasztása véletlenszerű, rétegzett mintavétellel történik.

Az ÁSZ-nak az adóügyekkel kapcsolatosan azt is ellenőriznie kell, hogy befolyanak-e a tervezett bevételek, és ha nem, akkor az, milyen okokra vezethető vissza. Ezért a következőkben bemutatom, hogy az elmúlt három évben a költségvetési törvényben tervezetthez képest hogyan alakultak az adóbevételek, külön kitérve a főbb adónemekre. Az időszak elemzésének kiemelt jelentőséget ad az, hogy 2008 III. negyedévének végétől kezdve már érezhető volt a globális gazdasági válság hatása. Ez 2009-ben teljesen felborította a költségvetési törvényben háromszori szigorítás után rögzített adóbevételi előirányzatokat. A 2010-es számok pedig arról tanúskodnak, hogy a Bajnai-kormány túl optimistán mérte fel a válságból való kilábalás lehetőségeit, azoknak egyes adóbevételekre gyakorolt hatását. Ezért az új kormányának évközi korrekciókkal, új adónemek bevezetésével kellett a költségvetés kézben tarthatóságáról gondoskodnia.

4. A központi költségvetés adóbevételeinek teljesülése 2008 és 2010 között

Összefoglaltuk, hogy miként alakultak a központi költségvetés adóbevételei az elmúlt három évben (**10. dia**).

3. sz. táblázat

A központi költségvetés adóbevételeinek tervezett és tényleges alakulása 2008-2010.

(milliárd forint)

	2008. év			2009. év			2010. év		
	Módosított előír.	Teljesülés	Eltérés	Módosított előír.	Teljesülés	Eltérés	Módosított előír.	Teljesülés	Eltérés
GAZDÁLKODÓ SZERVEZETEK BEFIZETÉSEI	1 169,6	1 172,4	2,7	1 251,5	1 017,5	-234,1	1 124,9	1 125,8	0,9
--társasági adó	530,6	487,5	-43,1	540,4	385,5	-154,9	609,3	323,4	-285,9
FOGYASZTÁSHOZ KAPCSOLT ADÓK	3 068,2	3 043,8	-24,4	3 047,2	3 070,9	23,7	3 246,1	3 200,1	-46,0
--általános forgalmi adó	2 130,6	2 114,1	-16,5	2 135,1	2 168,5	33,4	2 313,9	2 313,6	0,3
--jövedéki adó	843,9	843,0	-0,9	830,0	868,8	38,8	892,9	856,5	-36,4
LAKOSSÁG BEFIZETÉSEI	2 101,8	2 163,3	61,4	2 225,5	2 020,2	-205,3	2 051,2	1 860,5	-190,7
--személyi jövedelemadó	1 938,3	1 998,9	60,6	2 062,4	1 874,2	-188,2	1 881,1	1 767,9	-113,2
ADÓK ÉS ADÓ JELLEGŰ BEVÉTELEK ÖSSZE-	6 339,7	6 379,4	39,8	6 524,2	6 108,5	-415,7	6 422,2	6 186,4	-235,8

Forrás: zárszámadási törvényjavaslatok

2008 első három negyedében még úgy tűnt, hogy a költségvetés adóbevételei a tervezetet jóval meghaladóan alakulnak, azaz a konszolidáció sikeresen folytatódik. Az utolsó negyedében azonban a már hazánkban is érzékelhető volt a globális pénzügyi válság, így mérséklődött a bevételek teljesítésének üteme. Az adóbevételeken belül a gazdálkodó szervezetek befizetései ugyan kis mértékben még meghaladták a törvényi előirányzatot, de ezen belül a társasági adóbevételek már több mint 43 Mrd Ft-tal elmaradtak a tervezettől. Ez az elmaradás főként a gazdálkodók válság miatt csökkenő nyereségével állt összefüggésben. A lakosság befizetései 61 Mrd Ft-tal lépték túl az előirányzatot. Ezt az okozta, hogy a bérekre és a foglalkoztatottságra ekkor még nem volt érdemi hatással a romló gazdasági környezet. A fogyasztáshoz kapcsolódó adók 24 Mrd Ft-tal elmaradtak a törvényi előirányzattól. Az áfa-bevétel 0,8%-kal alulteljesült. A regisztrációs adó teljesítése 7,4%-kal maradt el a módosított előirányzattól, ami a gazdasági válság miatt csökkenő gépkocsi-kereslet következménye volt. Mivel a válság igazán csak az utolsó negyedét érintette, az adóbevételek elmaradása éves szinten még nem volt jelentős.

2009-ben a gazdasági folyamatok lényegesen kedvezőtlenebbül alakultak a tervezettnél a globális pénzügyi válság elmélyülése miatt. Ezért az adóbevételek egy része elmaradt az előirányzattól, de ezen belül érdemes kiemelni a válságra különösen érzékeny tételeket. Első helyen a regisztrációs adót említhetjük, amely csaknem 60 százalékkal maradt el a törvényi előirányzattól. A második legérzékenyebb tételnek a társasági adóbevételek bizonyultak 28,7%-os elmaradással. Az szja-bevételek mínusza 4,1% volt, amit az okozott, hogy az átlagkeresetek kisebb ütemben nőttek, mint az infláció, miközben a foglalkoztatottak száma is több mint százezer fővel csökkent. Ezzel szemben az áfa 1,6%-kal meghaladta a törvényi előirányzatot, mégpedig alapvetően az évközi áfakulcs-emelés miatt. A szabályozás változása tehát kompenzálta a lakossági fogyasztás csökkenéséből adódó adóbevétel-kiesést.

A **2010. év** szomorú tanulsága az, hogy a költségvetés kidolgozói nem vették figyelembe a 2009. évi folyamatokat, és az adónemek egy részét ismét túltervezték. Ezért a regisztrációs adó teljesítés 23,6%-kal, a társasági adóbevétel 46,9%-kal maradt el az előirányzattól. A jövedéki adónál 9,1 %-os, a lakosság befizetéseinél 9,3%-os, ezen belül az szja-nál 6%-os volt a mínusz. Ez utóbbi főként annak tudható be, hogy a keresetkiáramlás a számítottnál jóval kisebb ütemben nőtt. Az év egészét tekintve az adó és adó jellegű bevételek 236 Mrd Ft-tal, azaz 3,7%-kal maradtak el az előirányzattól, annak ellenére, hogy a választásokat követően több új adónemet is bevezettek. Ezek hiányában a bevételi előirányzatok alulteljesülése megközelítette volna az 570 Mrd forintot.

5. Az ÁSZ tapasztalatai a költségvetési törvényjavaslat véleményezése során

Az adóbevételeknek az előirányzatoktól való elmaradása láttán joggal merül fel a kérdés, hol volt az ÁSZ, amikor a bevételeket túltervező döntések születtek. Sajnos erre a kérdésre azt kell válaszolnunk, hogy az elmúlt években a költségvetési javaslatok véleményezése során nem álltak rendelkezésre a véleményalkotáshoz szükséges részletes számítási anyagok. Ebből adódóan a tervezett adóbevételek megalapozottságát és teljesíthetőségét az ÁSZ teljes körűen nem tudta minősíteni (**11. dia**).

A 2008. évi költségvetési törvényjavaslatban szereplő adóbevételi előirányzatok 45,1%-ának, a 2009. évi 94,6%-ának, a 2010. évi 96%-ának megalapozottságát nem tudta az ÁSZ megítélni. A 90 százalékos feletti értékek egyértelműen jelzik, hogy a tervezésért felelős szer-

vek nem tudták a válság hatásait megfelelően felmérni és terveiket reális számításokkal megalapozni. Az adóbevételek megalapozottságának megítélése során nemcsak a makrogazdasági mutatók bizonytalanságai jelentettek kockázatot, hanem az is, hogy az adóbevételeket meghatározó jogszabályi változások a véleményezés idején nem vagy nem teljes körűen voltak ismertek. Ezen felül azt is ki kell hangsúlyozni, hogy az ÁSZ által véleményezett javaslat az Országgyűlés általi elfogadásig még változhat.

Az ÁSZ a költségvetési törvényjavaslat véleményezése során rendszeresen minősíti az adóbevételi előirányzatok teljesíthetőségét, leginkább az előző évek tendenciái alapján. Az ÁSZ 2008-ban az adóbevételek 54,9%-át alacsony kockázatúnak és teljesíthetőnek jelezte, míg ez a számadat 2009-ben 50,9%, 2010-ben azonban mindösszesen 4% volt. A költségvetési törvényjavaslat véleményezése során az egyes adóbevételeknél több esetben jeleztünk a teljesíthetőséget illetően kockázatot, a 2010. évi tervezett előirányzatoknál többek között a társasági adó esetében. A 2010. évi költségvetési törvényjavaslat elfogadásakor sajnos különösen igaz volt az a mondás: „a kutya ugat, a karaván halad”. De merre?

Némi megnyugtatótárról tájékoztathatom Önöket, hogy a 2011. évi költségvetési törvényjavaslat véleményezése során az adóbevételi előirányzatok 45,7 százalékát már alacsony kockázatúnak minősíthettük, ami megközelítette a válság előtti évek szintjét, de megelégedettségre még nem ad okot. Még kevésbé lehetünk elégedettek azzal, hogy az adóbevételi előirányzatok megalapozottságát az előirányzott összeg 83,2 %-a tekintetében 2010 őszén sem tudtuk megítélni a részletes számítások hiánya miatt. Az ÁSZ elnökeként fontos célkitűzésem, hogy ez a helyzet gyökeresen megváltozzon.

6. Az ÁSZ tapasztalatai a költségvetés végrehajtásának ellenőrzéséről

Az ÁSZ a költségvetés végrehajtása, a zárszámadás ellenőrzése során az utóbbi években több lényeges megállapítást tett, illetve javaslatot fogalmazott meg az adóhatóság, illetve az azt felügyelő minisztérium részére. Az adóbevételeknél azt tapasztaltuk, hogy az előirányzattól való elmaradásokat, illetve túlteljesüléseket nem indokolják megfelelően, illetve nem számszerűsítik, hogy milyen tényezők alakulása okozta az eltérést.

Az ÁSZ kiemelt figyelmet fordított az adóhatóságnál nyilvántartott kinnlevőségek ellenőrzésére. A hátralékállomány (ide értve az adó-, járulék és egyéb tartozásokat) 2010-ben 1989,3 Mrd Ft volt, ami 15,5%-kal haladta meg a 2009. évi értéket, és 41%-kal volt magasabb a 2008. évi összeznál (**12. dia**).

4. sz. táblázat

A hátralékos állományok egyenlegei

Megnevezés		2007	2008	2009	2010
Hátralékos állomány	Összeg Mrd forint	1080	1410	1723	1989
	Változás az előző évhez képest %	113,7	130,6	122,2	115,5

Forrás: NAV

Az adóhátralékok összege az elmúlt években nagymértékben nőtt, a 2007. évihez képest közel megkétszereződött. A hátralékállomány 43,8%-a az áfa-hoz, 5,4%-a az szja-hoz, 3,6%-a a társasági adóhoz kapcsolódik. A késedelmi pótlék és bírságtartozás aránya 41,9%.

A 2010. évi hátralékok súlyát jól szemlélteti, hogy a hátralékok összege 221,4 Mrd Ft-tal haladja meg az szja-ból 2010-ben befolyt adóbevételt. Az állomány növekedése az összetétel folyamatos romlásával párosult. 2008-ban az állomány 64,8%-a, 2009-ben 70%-a, 2010-ben már 75,4%-a a nem működő adózók köréből származott.

A hátraléknövekedés – az adózói magatartáson és behajthatatlanságon túlmenően – közvetett oka a gazdasági és pénzügyi válság, melynek következtében a gazdasági társaságoknál likviditási problémák merültek fel. A NAV tájékoztatása szerint a vállalkozások a folyamatos működés biztosításához és a piacvesztés elkerüléséhez a szállítókkal szembeni tartozások rendezésére törekednek, megelőzve az adótartozások kiegyenlítését. A válság a fizetésektelen vállalkozások számának és adóhátralékának növekedésében is megmutatkozik.

2010-ben kedvezőtlenül alakult a működő gazdálkodók fennálló hátralékainak időtartam szerinti megoszlása. Az 1 éven belüli hátralékok összege 2009-hez képest ugyan csökkent, azonban a 360 napon túli hátralékok összege 35,3 Mrd Ft-tal nőtt. Ez a tétel az összes hátralékon belül 2010-ben 41,2%-os arányt jelentett az előző évi 36%-kal szemben.

Az adóhatóság a hátraléknövekedés ütemét csak mérsékelni tudta. A növekedés megakadályozását célzó eszközök közül széles körben alkalmazta az adóhatóság az egyéb hátralékkezelési technikákat. Ilyen a felszámolás kezdeményezése, az adószám felfüggesztése, a cégtörlés kezdeményezése, a végrehajthatatlanként való nyilvántartás és az elévülés. Számottevő csökkenést a felszámolás kezdeményezések eredményeztek. A működő adózói hátralékállományból 2010-ben 142,3 Mrd Ft került át a behajthatatlanként nyilvántartott állományba. Az adóhatóság a 2010. évben elévülés miatt 46,4 Mrd Ft adóhátralékot törölt.

Az APEH a 2010-es összevont, 280 Mrd Ft-os behajtási előirányzatát 7,9%-kal teljesítette túl, a beszedett hátralék 302,2 Mrd Ft-ot tett ki. Ez 7,1%-kal haladta meg a 2009-es, és 3,4%-kal a 2008-as bevételt.

Az ÁSZ azt is megállapította, hogy az adóhatóság az adóbevételek elszámolása során jogszerűen és a saját belső utasításai, irányelvei szerint járt el. Az adóhatóság belső kontrolljai egyes esetek kivételével megfelelően működtek. Az ÁSZ a belső kontrollok tekintetében a következő területeken állapított meg hibát, hiányosságot az adóhatóságnál: **(13. dia)**

- Az adóhatóság a kiutalás előtti ellenőrzések során csak a bevallások töredékét vonta ellenőrzés alá. A bevallásokban szereplő visszaigénylések összege 1743 Mrd Ft-ot tett ki. Az adóhatóság kiválasztó rendszere több mint két és félmillió bevallást választott ki kiutalás előtti ellenőrzésre, illetve felülvizsgálatra. A kiválasztott bevallások 89,8%-a a szűrésből kiesett, több mint 200 ezer bevallást pedig a revizor elengedett. Ez azt jelenti, hogy a kiválasztott bevallásoknak csupán 1,9%-át, azaz 47 926 bevallást vonta az adóhatóság ellenőrzés alá.

- Az adóhátralékok kezelésénél a feltárt hiányosságok az adóhatóság belső kontrolljainak a nem teljes körű működésével függnek össze.

- Évek óta tárunk fel hibákat, hiányosságokat az adóhatóság fizetési kedvezményekkel kapcsolatos tevékenységénél. Ismétlődő probléma, hogy az adóhatóság a fizetési kedvezményekkel kapcsolatban az eljárási illetéket nem írja elő.

7. Az ÁSZ ellenőrzési tapasztalatai a helyi adókról

(14. dia) Az önkormányzatok adóztatási tevékenységét 2001-ben és 2010-ben is ellenőrizte a Számvevőszék **(15. dia)**. Az utóbbi, azaz a 2006-2009 közötti időszakra vonatkozó ellenőrzés célja a központi és a helyi adópolitikai döntések, a törvényességi ellenőrzés, a szakmai felügyelet helyi adóztatásra, a helyi adópolitika bevételekre gyakorolt hatásának, valamint az önkormányzati adó-igazgatás hatékonyságának, eredményességének értékelése volt. Az ellenőrzéshez a hatékonyság és eredményesség megítéléséhez az általunk kidolgozott mutatók az önkormányzati adóbeszedés, végrehajtás, adóellenőrzés területeire vonatkoztak.

7. 1. A helyi adókról általában

(16. dia) Az adók jellemzően központosított állami bevételek, a helyi adók hatóköre így viszonylag szűk, de az önkormányzati finanszírozásban növekvő a szerepük. Az önkormányzati adóhatóság által beszedett adó 2006-ban a finanszírozási műveletek nélküli bevételeknek 16,4%-a volt, 2010-ben pedig már 19,3%-a.

A helyi adókról szóló törvény több mint két évtizede a települési önkormányzatok számára lehetővé teszi, hogy a helyi adónemek – azaz az építményadó, a telekadó, a kommunális adó, az idegenforgalmi adó, a helyi iparüzési adó - bevezetéséről rendeletet alkossanak. A települési önkormányzatok képviselő-testületei így:

- meghatározzák illetékességi területükön a helyi adók bevezetésének időpontját és időtartamát, a helyi adózás részletes szabályait;
- megállapítják a bevezetett helyi adók mértékét, döntésük szerint bővíthetik a mentességi és kedvezmény szabályokat;
- a jegyző beszámoltatása útján ellenőrzik az adóztatást;
- évente tájékoztatják a lakosságot a helyi adókból származó bevételekről.

A helyi adó bevételek adónemenkénti összetételében az iparüzési adó (HIPA) túlsúlyos. A válság miatt 2010-re érzékelhetően visszaestek a helyi adó bevételek, az előző évitől 4,2%-kal, 23,6 milliárd Ft-tal kevesebb folyt be, a HIPA 29 milliárd Ft-tal lett alacsonyabb. A reálértéken csökkenő támogatások arra ösztönözték az önkormányzatokat, hogy a működéshez, fejlesztéshez szükséges forrásokat a saját bevételeik növelésével biztosítsák.

A helyi adópolitika mozgásterét a központi adópolitika behatárolja. Középtávú koncepció hiányában a helyi adórendszer átalakítását évente változó elképzelések alapján dolgozták ki. Bizonytalanságot okozott az adópolitika, az adózási szabályok gyakori változtatása. Az önkormányzati adókat, adóztatást érintő törvényi változások egy része visszavonásra, módosításra került (pl. az iparüzési adó tervezett megszüntetése), más részét az Alkotmánybíróság megsemmisítette (pl. luxusadó).

Az ellenőrzött önkormányzatok 42%-a nem foglalmazott meg a gazdasági programjában adópolitikai célkitűzéseket. A 2004-es EU-csatlakozás és 2007 közötti átmeneti időszak a vállalkozásoknak nyújtható kedvezmények szűkítéséből adódó adópolitikai, gazdaságfejlesztési célok áttekintésére is alkalmat biztosított volna. A bevételek növelésének igénye ellentmondásba került a korábban alkalmazott eszközök közül az adókedvezményre, adómentességre, a vállalkozások ilyen módon történő segítségére irányuló adópolitikai szándékokkal.

A HIPA mentességek, kedvezmények az EU jogharmonizáció miatt 2007. december 31-jével megszűntek. 2008-tól, már csak az a vállalkozás kaphatott adómentességet, vagy adókedvezményt, amelynek adóalapja nem haladta meg a 2,5 millió Ft-ot.

7.2. A helyi adók bevezetettsége

A helyi adók bevezetettsége javult, bár érvényesült a „plafonhatás”, azaz az emelkedés már nem volt olyan „látványos”, mint a 90'-es években. Az önkormányzatok közül 2006-ban 67, 2009-ben már csak 45 olyan kistélepülés volt, ahol nem alkalmaztak helyi adót. A megyék felében valamennyi önkormányzat bevezetett legalább egy helyi adónemet. **(17. dia)**

A helyi önkormányzatok 87%-a (2722 település) vezette be a helyi iparüzési adót. 2009-ben, 164 településen az adó fajlagos értéke 1000 Ft/fő alatt volt. A nagyközségi, községi önkormányzatoknál egy-egy adózó iparüzési adó befizetésétől függ az önkormányzat költségvetése. A helyi adóztatás rendszere – a kistélepülések miatt – a működtetett adónemek és az önkormányzati adóhatóságok számát tekintve is elaprózódott. Ebből a szempontból változást jelent, hogy az adórendszer egyszerűsítése keretében 2011-től megszűnik a vállalkozások kommunális adója és az üdülőépület után megállapítható idegenforgalmi adó.

2009-es adatok szerint a magánszemélyeket terhelte a helyi adók 8%-a, a vállalkozásokat pedig azok 92%-a. A vállalkozók által fizetett helyi adó aránya építményadóban 82%, telekadóban 81% volt. Az önkormányzatok legfontosabb bevétele az iparüzési adó, amelynek adóháza mobil, viszonylag alacsony költséggel át lehet telepíteni a vállalkozást egy másik, kedvezőbb adózási feltételeket kínáló önkormányzat területére. Új jelenség – az adóverseny egy formája – hogy egyes települések 0 kulcsú helyi iparüzési adóval kívánják vonzó befektetési célpontként feltüntetni magukat. Az elmaradó helyi adót, a telephelyet áthelyező vállalkozások által fizetett gépjárműadó ellensúlyozza.

7.3. Adómérték, elméletileg teljesíthető és a tényleges adóbevétel a helyi adózásban

A tételesen meghatározott adónemeknél 2005-től a törvényben rögzített felső mértéket az inflációval növelték. A törvény módosítása alapján 2011-től például emelkedett az építményadó maximálisan kivethető mértéke, az emelés azonban a helyi adók többségét alkotó iparüzési adóban nem volt alkalmazható.

A tapasztalatok szerint egyik adónemnél sem érték el az önkormányzatok a törvényi maximumot. A potenciálisan még elérhető bevétel az önkormányzatoknál együttesen 32 milliárd Ft-ot jelentett, aránya az előíráshoz viszonyítva a 2006-2009 közötti időszakban 3,7% volt. **(18. dia)** Önkormányzati típusonkénti a szóródás azonban jelentős: a Fővárosi Önkormányzatnál az iparüzési adó mértéke és súlya miatt csak 0,5%, a megyei jogú városoknál 13,7%, egyéb városoknál 27,4%, a nagyközségeknél, községeknél azonban 47,1%. Az előírt adóhoz viszonyítva építmény- és telekadóban, magánszemélyek kommunális adójában és idegenforgalmi adóban volt kimutatható tartalék.

A lakosságot terhelik az ingatlanadók (azaz az építményadó, a telekadó, a lakossági kommunálisadó), amit azonban nem minden önkormányzat alkalmaz. Építményadót például 5 megyei jogú város nem is vezetett be, az adó átlagos mértéke a bevezető 18 megyei jogú városban 95 és 893 Ft/m²/év között szóródott.

7.4. A helyi adóigazgatás hatékonysága, eredményessége

Az iparüzési adó, a vállalkozások kommunális adója esetében önadózás, az idegenforgalmi adónál a szálláshely értékesítő által történő adóbeszedés, míg a többi adónemnél kivetés útján történik az adóztatás. Az adók nyilvántartása, kezelése, elszámolása, az adókötelezettségek teljesítésének ellenőrzése a bevezetett helyi adóktól függően eltérő szakmai felkészültséget és személyi feltételeket igényel az önkormányzatoktól. Az önkormányzati adóhatóságok tevékenységének színvonala, szakmai felkészültsége eltérő, összességében nem javult **(19. dia)**.

Az ellenőrzések alapvető hiányosságként állapították meg az adóellenőrzések alacsony számát és a végrehajtások alacsony hatásfokát. A megyei jogú városok kivételével jellemző volt, hogy a bevallási késedelem esetén nem alkalmaztak mulasztási bírságot és az adóügyintézők száma nem volt összhangban az ellátandó feladatokkal. A szakmai felkészültség hiányára utal, hogy a 2008-2009. évben minden második jogorvoslatnál meg kellett változtatni a döntést, vagy az eljárást újra le kellett folytatni. Az adóhatóság tevékenységének a jegyző képviselő-testület előtti beszámoltatása útján történő ellenőrzésének lehetőségével az ellenőrzött önkormányzatok háromnegyede nem élt.

A kiadmányozási jogkörök szabályozása a közigazgatási eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló törvénynek megfelelő volt, az adóhatóságok egytizedénél volt csak hiányos. Az adóigazgatás belső kontrolljait az államháztartásról szóló törvény alapján a jegyzők közel 40%-a nem megfelelően szabályozta, nem készült a kontrolltevékenységeket tartalmazó ellenőrzési nyomvonal, vagy a szabályzatokból az adóigazgatáshoz kapcsolódó tevékenységek egy-egy eleme kimaradt. A jegyzők – egy kivétellel – nem határoztak meg az adóigazgatásban dolgozók számára a korrupció megelőzését szolgáló etikai követelményeket.

Az adóbeszedés hatékonyságának javulása az önkormányzatok 71%-ánál volt megállapítható. A 100 Ft adóbevételre jutó közvetlen adóigazgatási kiadás 0,88 Ft-ról 0,80 Ft-ra csökkent 2009-ben 2006-hoz képest. **(20. dia)**

Az adóbeszedés eredményessége a városok kivételével javult, immár a folyó évi terhelés 81,5%-át szedték be az önkormányzatok **(21. dia)**. Az adóbevételek saját folyó és átengedett bevételeken belüli aránya 6,8 százalékponttal 56%-ra emelkedett, de településtípusonként jelentés az eltérés. Az alacsonyabb adóerő-képességű települések mutatói alatta maradtak a vizsgált önkormányzatok átlagának. **(22. dia)**

Az adóvégrehajtás hatékonysága – a 100 Ft végrehajtással beszedett bevételhez kapcsolódó kiadás alapján – 2006 és 2009 összehasonlításában lényegében nem változott (mindössze 4 fillérrel lett alacsonyabb, 2009-ben az önkormányzatok kimutatásai alapján 1,47 Ft volt).

Az adóvégrehajtás eredményessége romlott. Az adóvégrehajtásból származó bevétel hátralékokhoz viszonyított aránya 15,1 százalékponttal 40,9%-ra csökkent **(23. dia)**. A behajthatatlanná minősített követelések aránya 0,1 százalékponttal 0,39%-ra emelkedett, ami az adóvégrehajtás eredményességének romlására utal.

Az önkormányzatok 42%-a helyi rendeletben szabályozta a törvényben biztosított lehetőséggel élve az anyagi érdekeltségi rendszer feltételeit. Az anyagi érdekeltségi, az egyéni teljesítményértékelési rendszer nem javította az adóellenőrzések hatékonyságát. Az adózók terhére feltárt és általuk be is fizetett adó, illetve adóhiány, bírság és pótlék egy adóellenőrzésre jutó összege 2006 és 2009 között (a Főváros nélkül) 92,8 ezer Ft-ról 81,5 ezer Ft-ra csökkent. Az önkormányzati adóhatóságok fele nem, vagy csak néhány adóellenőrzést végzett.

8. Az ÁSZ javaslatai és hasznosulásuk

Az ÁSZ a vizsgálatairól készített jelentésekben a feltárt hibák, hiányosságok kiküszöbölése érdekében javaslatokat fogalmaz meg az ellenőrzött szervezetek, illetve a szabályozásért felelős miniszter vagy a Kormány részére. Az ÁSZ az adókkal kapcsolatban is számos javaslatot tett. Ezek között voltak egész konkrétak és átfogó jellegűek is. Nézzünk egy-egy példát mindkettőre!

Az ÁSZ egyik konkrét javaslata például az adópolitikáért felelős miniszternek szólt, hogy a miniszter vizsgálja meg a közösségi tagállamok részére küldött – a magyar áfa adóalanyok által kitöltött – összesítő nyilatkozatok áfa bevallásban való megjeleníthetősége jogszabályban való előírásának lehetőségét és ennek függvényében kezdeményezze annak törvényi szabályozását.

Átfogónak tekinthető például ezzel szemben, hogy az ÁSZ azt javasolta a kormánynak: az önkormányzati gazdálkodás stabilitását, a helyi adóbevételek biztonságos tervezését szolgáló középtávú helyi adópolitikai koncepcióra készítsen javaslatot.

A tapasztalatok azt mutatják azonban, hogy az ÁSZ javaslatainak csak egy része hasznosult. Ezért mindenképpen szükségesnek tartom, hogy a jövőben az ÁSZ megállapításai, javaslatai az adózás terén se maradhassanak a levegőben. Az új ÁSZ törvény e tekintetben is lényeges előrelépést jelent, hiszen kimondja, hogy az ellenőrzött szervezet vezetője köteles az ÁSZ jelentésében foglalt megállapításokhoz kapcsolódó intézkedési tervet készíteni, és azt a jelentés kézhezvételéhez számított harminc napon belül az ÁSZ részére megküldeni. Ha az ellenőrzött szervezet vezetője ennek a kötelezettségének nem, vagy nem megfelelő módon tesz eleget, akkor a törvény a szankcionálás lehetőségét is biztosítja.

Remélem, hogy az elmondottakból látszik, hogy az adóbevételek tervezése megbízhatóságának növelése terén még sok a javítani való. Az ÁSZ ellenőrzései rendszeresen feltárnak olyan jogszabályi következetlenségeket, eljárási hibákat is, amelyek kikapukat jelentenek az adózást elkerülni akarók részére. Ezért az adózással kapcsolatos ellenőrzések az ÁSZ tevékenységében továbbra is fontos feladatot jelentenek, hiszen többletbevételekhez juttatják az államháztartást, azaz hozzáadott értéket teremtenek.

(24. dia)

Köszönöm megtisztelő figyelmüket!

Készítette:

Bene István számvevő, Keresztes Tamás számvevő, Kováts Tibor Balázs számvevő és Dankó Géza számvevő tanácsos, Vicze Klára számvevő tanácsos anyagai alapján
Dr. Pulay Gyula

Az adórendszerben bekövetkezett változások (2008-2011.)

Az ÁSZ adókkal kapcsolatos elmúlt években elvégzett feladataihoz kapcsolódóan szükségesnek tartom ismertetni az adórendszerben a 2008-2011.évek közötti időszakban bekövetkezett főbb változásokat.

2008. évi főbb változások

A személyi jövedelemadózáásban egységes adójóváírás lépett hatályba (mértéke 18 százalék), és megszűnt a kiegészítő adójóváírás. Átalakult az ingatlan (lakás) értékesítéséből származó jövedelem adóztatása (megszűnt a lakáscélú felhasználás lehetősége).

A társasági adózásban 2008-tól a korábbi 5 millió forint helyett az adóalap 50 millió forintot meg nem haladó része után – szigorúan meghatározott feltételekkel – volt alkalmazható a 10 százalékos kedvezményes adókulcs, míg a megtakarított adó célzottan (beruházás, hátrányos helyzetűek foglalkoztatása, hiteltörlesztés) volt felhasználható.

Az általános forgalmi adóról új törvény készült. A versenyképesség javítása céljából módosultak a csoportos adóalanyiságra vonatkozó szabályok. Az alanyi adómentesség választására előírt küszöbérték 4 millió forintról 5 millió forintra emelkedett.

A cigaretta jövedéki adója két ütemben emelkedett.

2009. évi főbb változások

A személyi jövedelemadózáásban az adótábla sávhatára 1,9 millió forintra emelkedett. Az általános adózás választásának bevételi értékhatára általános esetben 15 millió forintra (a korábbi 8 millió forintról) nőtt. Megszűnt az osztalékjövédelmet terhelő 35 százalékos adókulcs, így az osztalékból származó jövédelmet főszabályként 25 százalékos mértékű adó terhelte.

A távhőszolgáltatáshoz kapcsolódó lakossági támogatás forrásának biztosítása miatt került bevezetésre az energiaellátók jövedelemadója, amelyet az érintett cégeknek a korrigált adózás előtti eredményük után kell fizetniük, 8 százalékos mértékben.

Az általános forgalmi adó általános kulcsa 5 százalékponttal emelkedett és egy új 18 százalékos kedvezményes adókulcs került bevezetésre az alapvető élelmiszereknél és egyes szolgáltatásoknál (pl. távhő).

A jövedéki adó mértéke csaknem minden adóköteles termék esetében emelkedett.

Az egyenes ágbeli örökös 20 millió forintot meg nem haladó öröksége mentesült az illeték alól.

A személyi jövedelemadózáásban korábban alkalmazott cégautó adó megszűnt, helyette hatályba lépett a vagyoni típusú cégautó adó.

2010. évi főbb változások

2010. január 1-jétől a személyi jövedelemadóban az adó alapja a bruttó bérnek a (27 százalékos foglalkoztatói) járulékmértékkel növelt összege lett. Az alsó adókulcs 17 százalékra, a felső kulcs 32 százalékra módosult. Figyelembe véve a „szuperbruttósítást” az alsó kulcs

21,59 százaléknak, míg a felső kulcs 40,64 százaléknak felelt meg. A sávhatár 5 millió forintra emelkedett, ami a „szuperbruttósítás” miatt valójában 3,9 millió forintos sávhatárnak felelt meg. Az adójóváírás mértéke 17 százalékra módosult. Az adókedvezmények – néhány kivételtől eltekintve (pl. családi kedvezmény) – megszűntek. A természetbeni és egyéb béren kívüli juttatások egy részét 25 százalékos szja, a további juttatásokat 54 százalékos szja és 27 százalék TB járulék terhelte.

A társasági adó kulcsa 19 százalékra emelkedett. Egyes adóalap-kedvezmények megszüntetése mellett szélesedett az adóalap. A vállalkozások terheinek csökkentését szolgálta, hogy 2010. július 1-jétől a társasági adókulcs az adóalap 250 millió forintot meg nem haladó időarányos részére 10 százalékra csökkent.

Az egyszerűsített vállalkozói adóban az adó kulcs 25 százalékról 30 százalékra emelkedett.

Általános forgalmi adó esetében a távhőszolgáltatás 18 százalékos kulcs alól 5 százalékos kulcs alá került átsorolásra.

A jövedéki adómérték több adóköteles termék (üzemanyag, alkohol stb.) esetében emelkedett.

2010 szeptemberétől a saját gyümölcsből történő párlatkészítés esetében háztartásonként évi 50 literig 0 forint adómérték került bevezetésre, 50 liter felett továbbra is a teljes jövedéki adómérték érvényesül.

A visszterhes vagyonátruházási illeték általános mértéke 10 százalékról 4 százalékra csökkent. A lakásszerzés esetén fizetendő illeték mértéke a 4 millió forintot meghaladó rész után korábbi 6 százalékról 4 százalékra mérséklődött. Az év közepétől az öröklési és ajándékozási illetékügyekben összeghatárhoz nem kötött, teljes mentességre jogosult az örökhagyó, illetve ajándékozó egyenes ági rokona.

2010. január 1-jével egyes lakóingatlanok, a vízi és légi járművek, valamint a nagy teljesítményű személygépkocsik után fizetendő vagyonadó került bevezetésre. A lakóingatlanok adójára vonatkozó rendelkezéseket az Alkotmánybíróság visszamenőleges hatállyal megsemmisítette. A nem lakóingatlanra vonatkozó vagyonadót 2010. augusztus 16-tól megszüntették.

Az államháztartás egyensúlyának javítása érdekében a pénzügyi szervezetekre (bankok, biztosítótársaságok és egyéb pénzügyi szervezetek), valamint az egyes ágazatokra (távközlési, energiaszektor és kereskedelmi láncokra) vonatkozóan különadót vezettek be.

2011. évi főbb változások

A személyi jövedelemadózásnál bevezetésre került az egykulcsos (16%) adózás. A családi kedvezmény jelentősen emelkedett, míg az adójóváírás kedvezménye csökkent.

A társasági adózásban a kedvezményes adókulcs értékhatára 500 millió forintra emelkedett. A jövedéki szabályozást érintően növekedett a cigaretta adómértéke, amelyhez igazodóan megemelésre került a fogyasztási dohányok adóminimuma is.

A helyi adók száma csökkent, megszűnt a vállalkozók kommunális adója és az építményekre kivetett idegenforgalmi adó.



ÁLLAMI
SZÁMVEVŐSZÉK

Adóügyek az Állami Számvevőszék ellenőrzéseinek tükrében

Domokos László, az ÁSZ elnökének előadása
a Nyugat-magyarországi Egyetem
„Adóz(z)unk a jövőnek?” című konferenciáján
2011. október 6-7., Sopron

Az ÁSZ feladatai és szerepe

A 2011. évi ÁSZ törvény alapján, a Számvevőszék három fő tevékenység keretében foglalkozik az adókkal, adóbevételekkel:

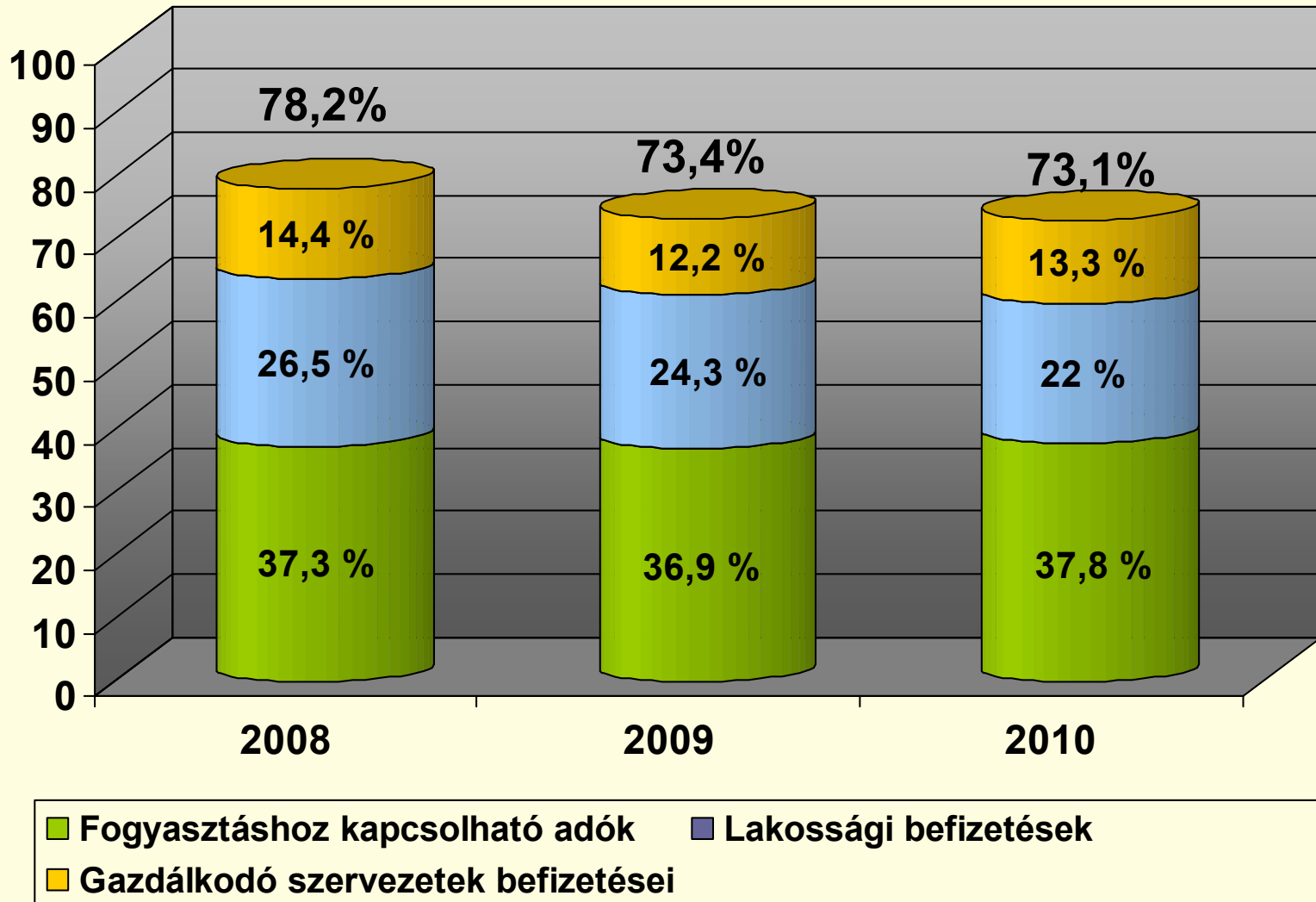
1. a költségvetési törvényjavaslat véleményezése során;
2. a zárszámadás ellenőrzésének keretében;
3. a jellemzően több évet átfogó, az adóhatóságok adóztatási tevékenységét érintő ellenőrzéssel kapcsolatban.



A 2008-2010. évi költségvetések sarokszámai



Adóbevételek a központi költségvetésben



2011. 10. 06.

A költségvetés ellenőrzése

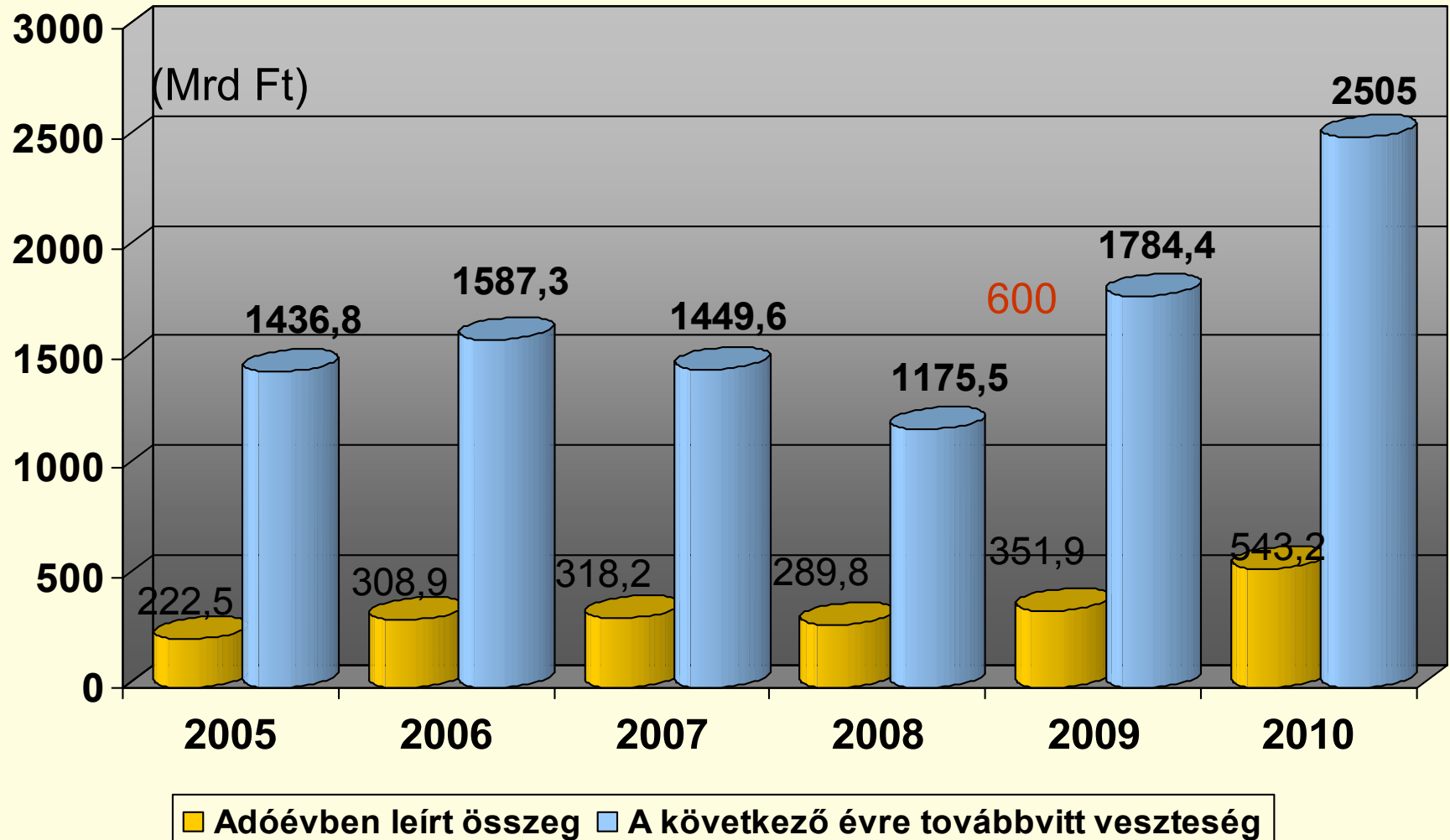
Az Állami Számvevőszék ellenőrzi, hogy:

- a törvényjavaslat előirányzatai jogilag és számszakilag megalapozottak-e, teljesítésüket a tapasztalati adatok alátámasztják-e;
- a törvényjavaslat megalapozottságát a tervezésnél alkalmazott módszerek, valamint az állami feladatrendszer és a szabályozók javasolt módosításai biztosítják-e.

Tervezési hiba (Példa)

1. 2010-ben 160 milliárd forinttal túltervezték a társasági adóbevételeket.
2. Nem számoltak azzal, hogy a 2009-ben a válság miatt jelentősen növekszik a veszteséges vállalkozások száma, a veszteség összege és ennek nyomán a elhatárolt veszteség is, amely lényegesen csökkenti a társasági adó alapját.
3. A 2011. évi költségvetés tervezése során ugyanezt a hibát elkövették, év közben 80 milliárd forinttal kellett korrigálni a előirányzatot.

A társasági adóbevallásokban elhatárolt veszteségek



2011. 10. 06.

A zárszámadás



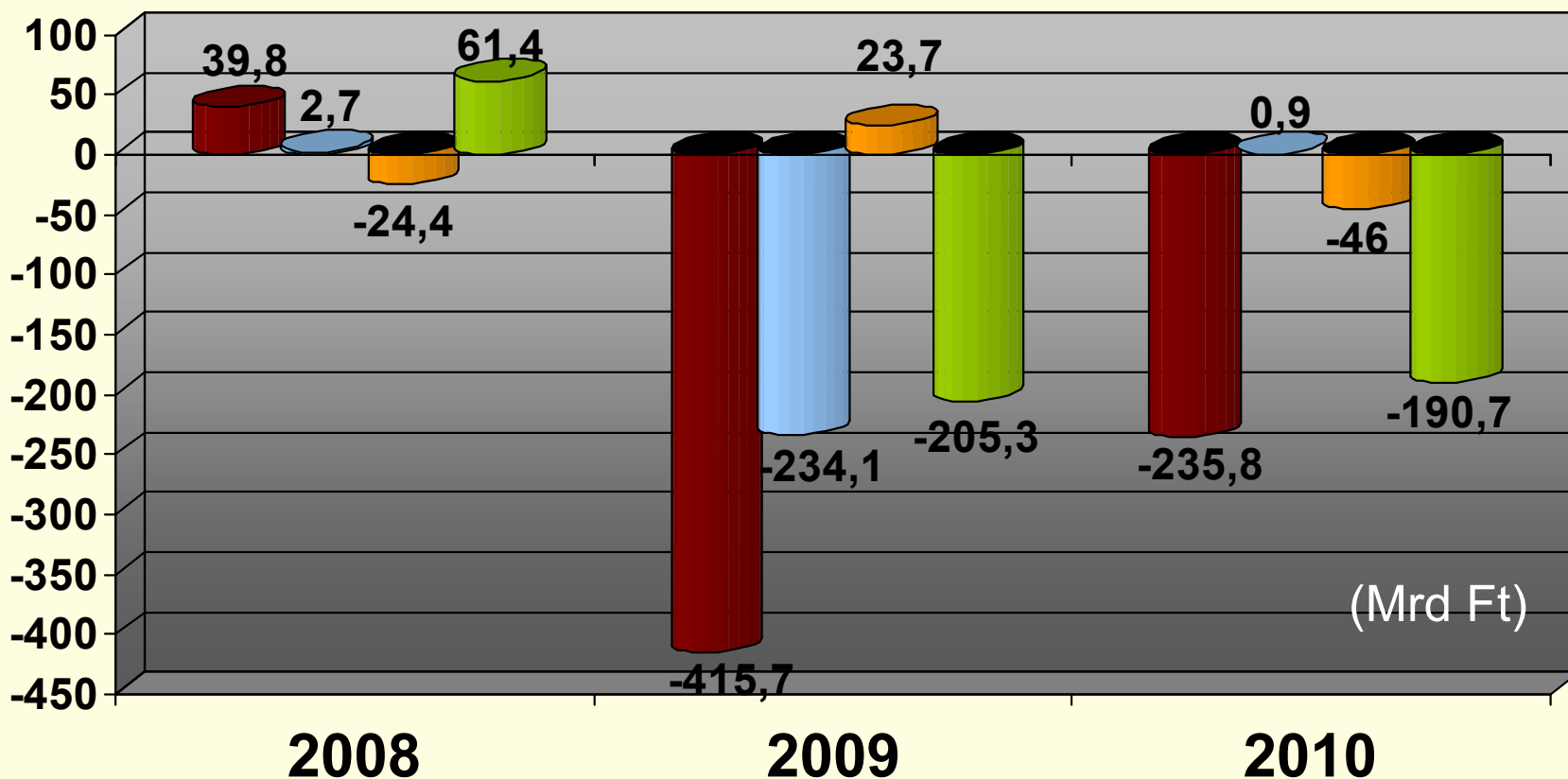
2011. 10. 06.

A zárszámadás ellenőrzése

Az ÁSZ vizsgálja az adóbevételek tekintetében:

- az általános és fejezeti indokolás megalapozottságát, az eltérés okait;
- a pénzforgalomban realizált bevételek és kiutalások egyezőségét;
- az adóbevételek elszámolásának megbízhatóságát és a belső kontrollok működését;
- az illetékkiszabás jogszerűségét, az eljárás időtartamát;
- a követelések állományának alakulását, változását, a hátralékkezeléssel kapcsolatos feladatok szabályszerűségét;
- a fizetési könnyítések, valamint a méltányossági jogok gyakorlásának törvényességét;
- az adóhatósági intézkedések jogszerűségét, különös tekintettel az eljárási határidőire.

A ténylegesen befolyt és a tervezett adók különbözete



■ A költségvetés terv és tényadatainak eltérése
 ■ Gazdálkodó szervezetek befizetései
■ Fogyasztáshoz kapcsolódó adók
 ■ Lakossági befizetések

A költségvetési törvény javaslat véleményezése

Az adóbevételi előirányzatok tervezetének megalapozottságát az elmúlt években nem tudtuk teljes körűen megítélni. Ennek okai:

1. az egyes adatok és részletes számítási anyagok hiánya;
2. a makrogazdasági mutatók bizonytalansága;
3. az adóbevételeket meghatározó jogszabály változások kiszámíthatatlansága;
4. a véleményezett költségvetési törvényjavaslat esetleges változása.

	<i>2008</i>	<i>2009</i>	<i>2010</i>	<i>2011</i>
<i>Megalapozott adóbevételek (%)</i>	54,9	5,4	4,0	16,8
<i>Teljesíthető adóbevételek (%)</i>	54,9	50,9	4,0	45,7

Adóhatósági hátralékok

Megnevezés		2007	2008	2009	2010
<i>Hátralékos állomány</i>	<i>Összeg Mrd forint</i>	1080	1410	1723	1989
	<i>Változás a bázisévhez képest (%)</i>	113,7	148,4	181,4	209,4

A hátralékok 3 év alatt gyakorlatilag megduplázódtak.

A 2010-ben a hátralék háromnegyede a nem működő adózóknál jelentkezik.

Az adóhatóság belső kontrolljai

Az adóhatóság belső kontrolljai általában megfelelően működtek, de az alábbi területeken hiányosságokat állapítottunk meg:

- a bevallások kiutalás előtti ellenőrzése;
- az adó- és illetékhátralékok kezelése;
- az illetékek kiszabása;
- a fizetési kedvezmények szabályozása.

Helyi adóztatás és ÁSZ ellenőrzés



2011. 10. 06.

Az ellenőrzési programról

Az ÁSZ az önkormányzatok adóztatási tevékenységét 2001-ben és 2010-ben ellenőrizte.

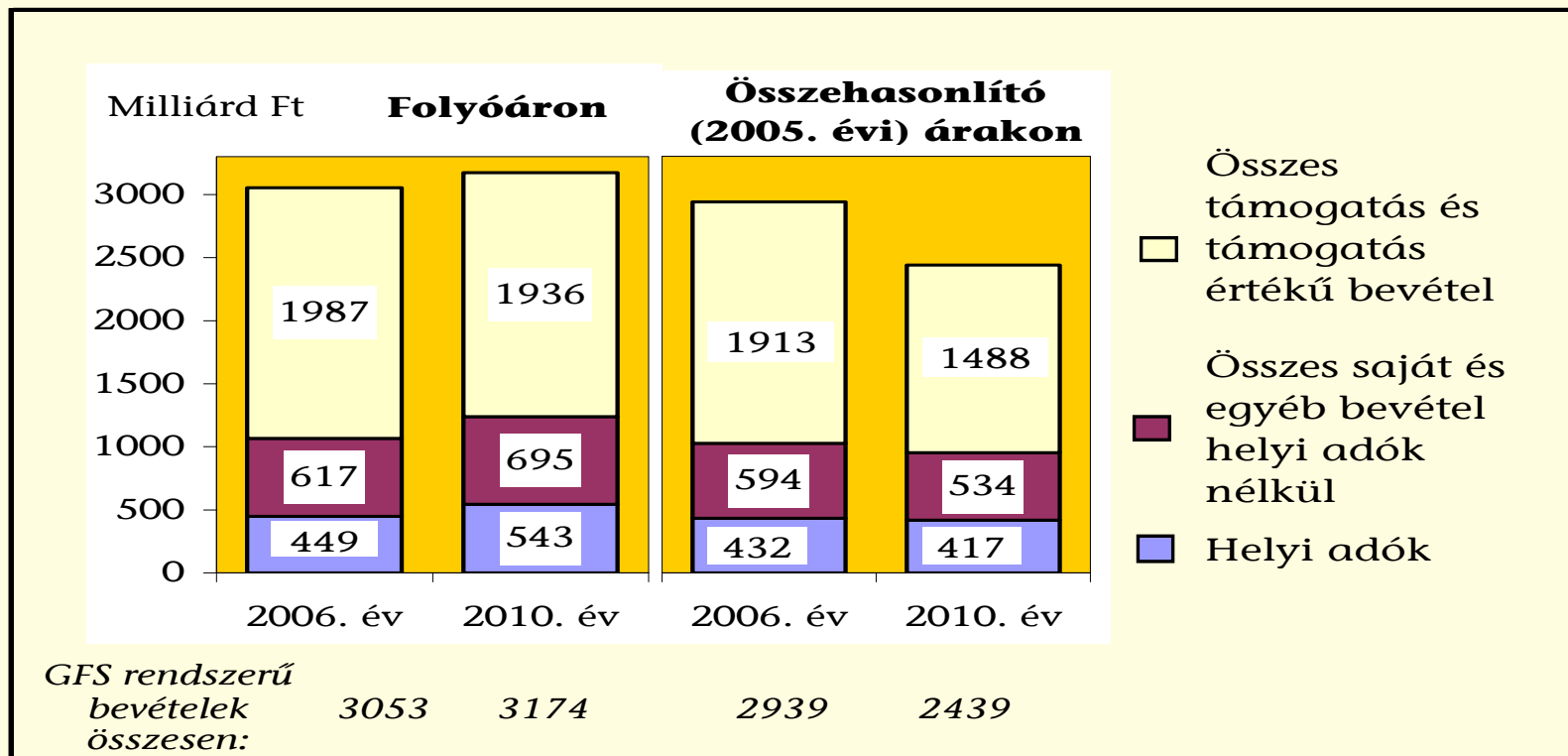
A 2006-2009 közötti időszakra vonatkozó ellenőrzés célja:

- a központi és a helyi adópolitikai döntések ellenőrzése;
- a törvényesség vizsgálata;
- a szakmai felügyelet helyi adóztatásra, illetve a helyi adópolitika bevételekre gyakorolt hatásának értékelése;
- az önkormányzati adóigazgatás hatékonyságának, eredményességének értékelése.

A Számvevőszék által kidolgozott hatékonysági és eredményességi mutatók (indikátorok) az önkormányzati adóbeszedés, végrehajtás és adóellenőrzés területeire vonatkoztak.

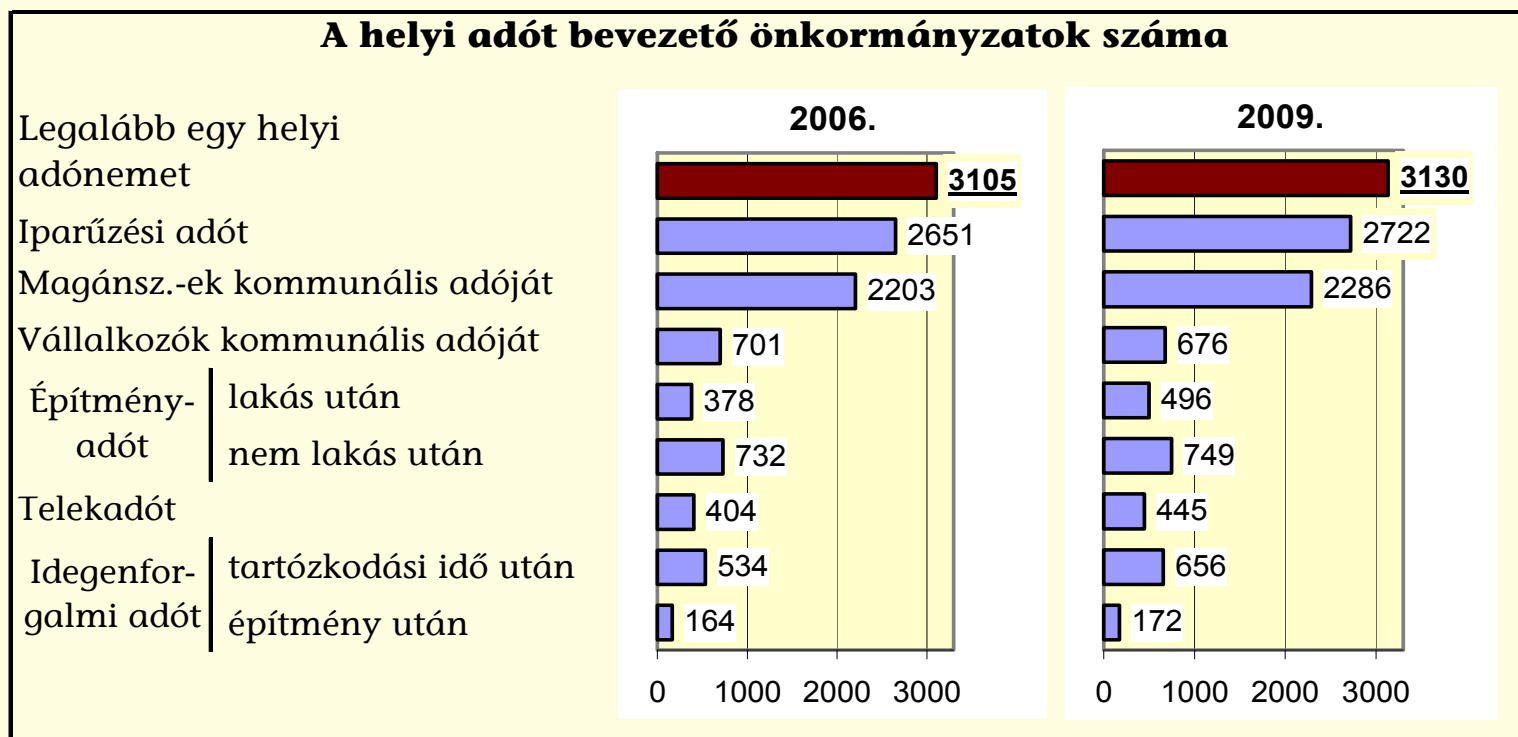
A helyi adókról általában

1. A helyi adók hatóköre szűk, de szerepük növekvő.
2. A helyi adóbevételek belül az iparüzési adó túlsúlyos.
3. A támogatások csökkenése saját bevételeik növelésére ösztönözte az önkormányzatokat.



A helyi adók bevezetettsége

- Az önkormányzatok 87%-a (2722 település) vezetett be helyi adót.
- 164 településen (6%) az adó fajlagos értéke 1000 Ft/fő alatti.
- A helyi adóztatás rendszere elaprózódott.
- A helyi adót bevezető önkormányzatok száma alig nőtt (plafonhatás).



Az adómérték kihasználtsága

Az átlagos adómérték (Ft/adóalap/év) az előző évek inflációjához közeli mértékben növekedett, de nem érte el a törvényi maximumot.

<i>Adónem</i>	<i>Különbség összege (M Ft)</i>	<i>Helyesbített folyó évi előírás %-a</i>
<i>Építményadó (terület)</i>	14 077	87,5
<i>Építményadó (korrigált forgalmi érték)</i>	736	32,1
<i>Telekadó</i>	4 240	481,9
<i>Magánszemélyek kommunális adója</i>	3 333	183,9
<i>Vállalkozások kommunális adója</i>	111	25,1
<i>Idegenforgalmi adó (üdülőépület)</i>	97	15,5
<i>Idegenforgalmi adó (szállásdíj)</i>	3 597	85,2
<i>Idegenforgalmi adó (tartózkodás)</i>	407	70,9
<i>Helyi iparüzési adó</i>	5 546	0,7
<i>Helyi adó összesen</i>	32 144	3,7

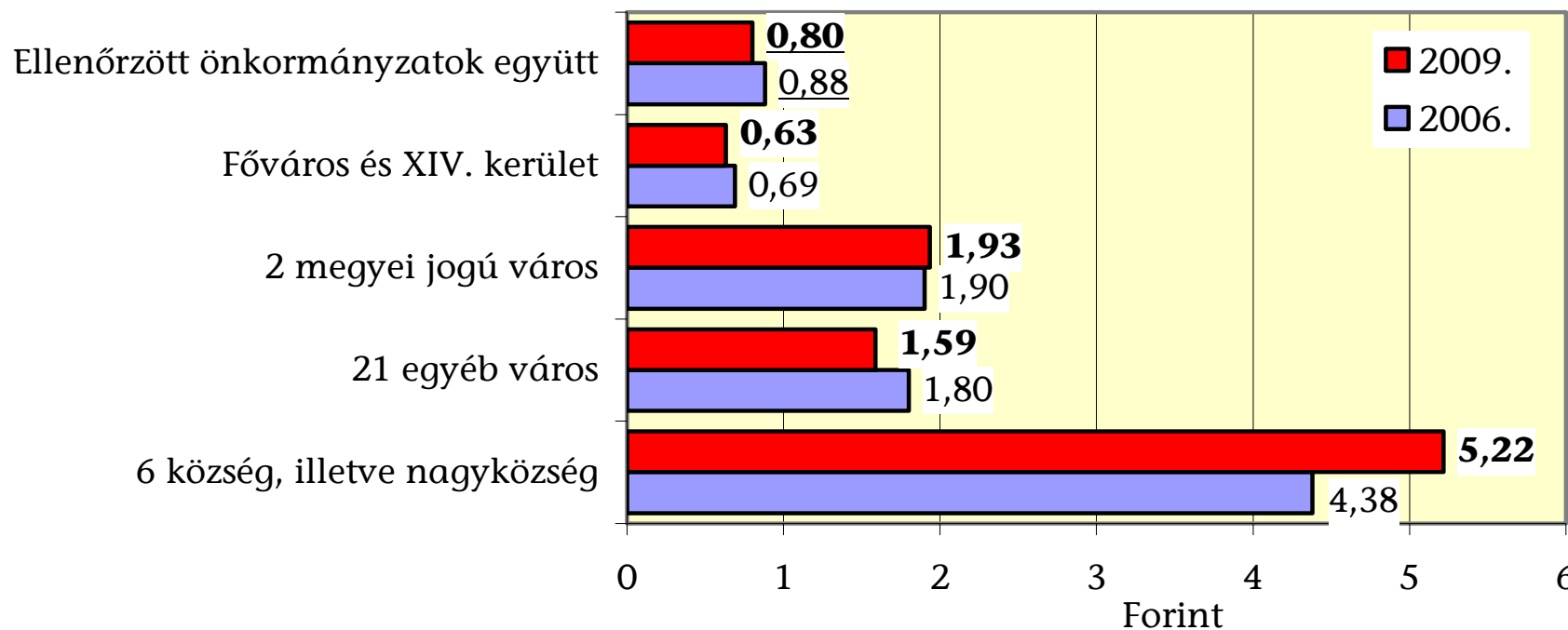
Helyi adóigazgatás

1. A helyi adó rendeletekben nem követik a jogszabály módosítást. Az adómérséklés, fizetési halasztás, jogorvoslati eljárás helyi szabályozása törvénysértő, évközben növelik az adóalanyok terhét.
2. Az adóigazgatás elaprózódott. Az adóhatósági munka színvonala eltérő, a szakmai felkészültség nem javult. Következmény: minden második jogorvoslatnál meg kellett változtatni a döntést, vagy az eljárást újra le kellett folytatni.
3. A községi adóhatóságok tevékenységét számos hiányosság jellemzi (alacsony az adóellenőrzések száma és a végrehajtások hatásfoka).
4. Az önkormányzatok háromnegyedénél a képviselő-testület a jegyző beszámoltatása útján nem ellenőrizte az adóhatóság tevékenységét.
5. Az adóigazgatás belső kontrolljait a jegyzők közel 40%-a nem megfelelően szabályozta (Áht. megsértése).

Az adóbeszedés hatékonysága

A hatékonyság (100 Ft adóbevételre jutó közvetlen adóigazgatási kiadás) az önkormányzatok 71%-ánál javult.

Az adóbeszedés hatékonysága* az ellenőrzött önkormányzatok egyes típusainál 2006-ban és 2009-ben

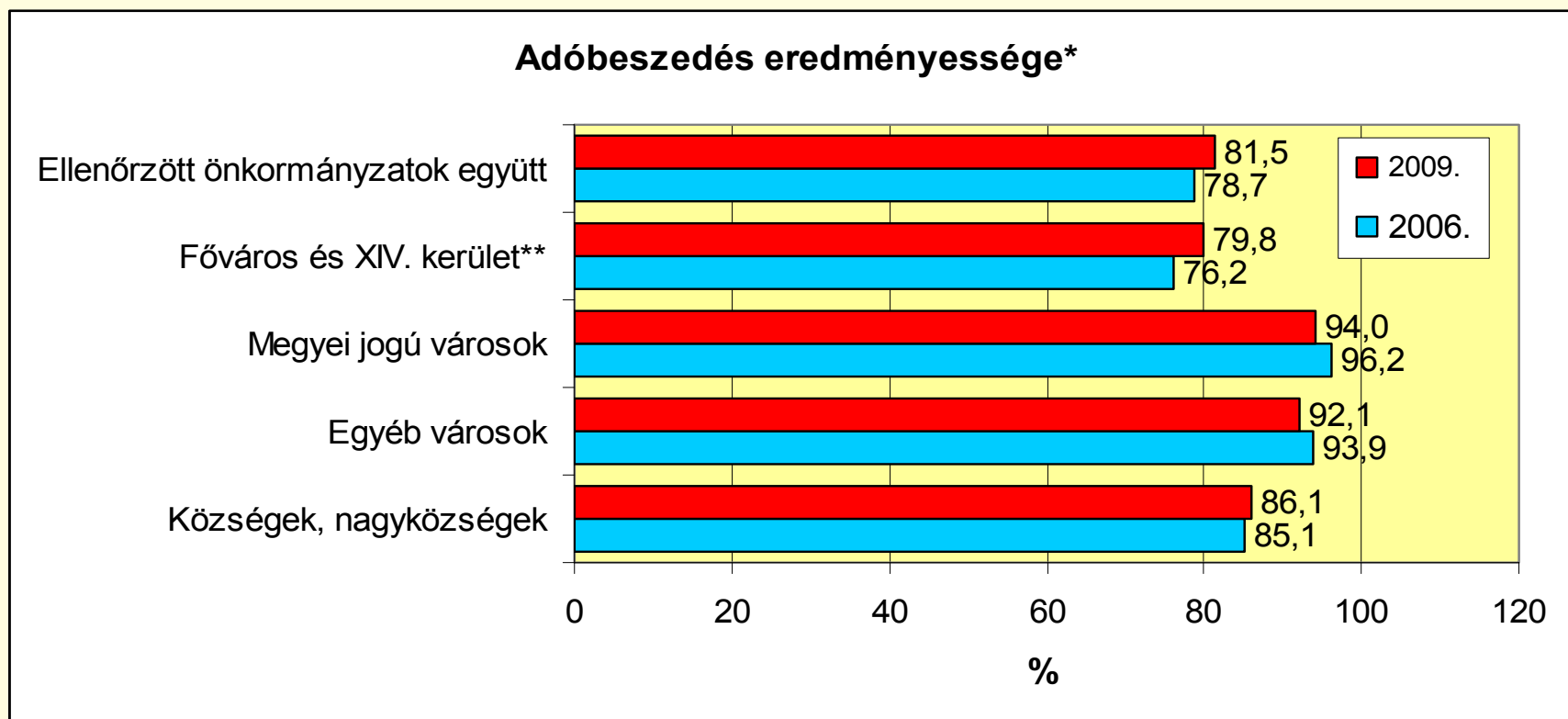


* A 100 Ft beszedett adóbevételre jutó közvetlen adóigazgatási kiadás

2011. 10. 06.

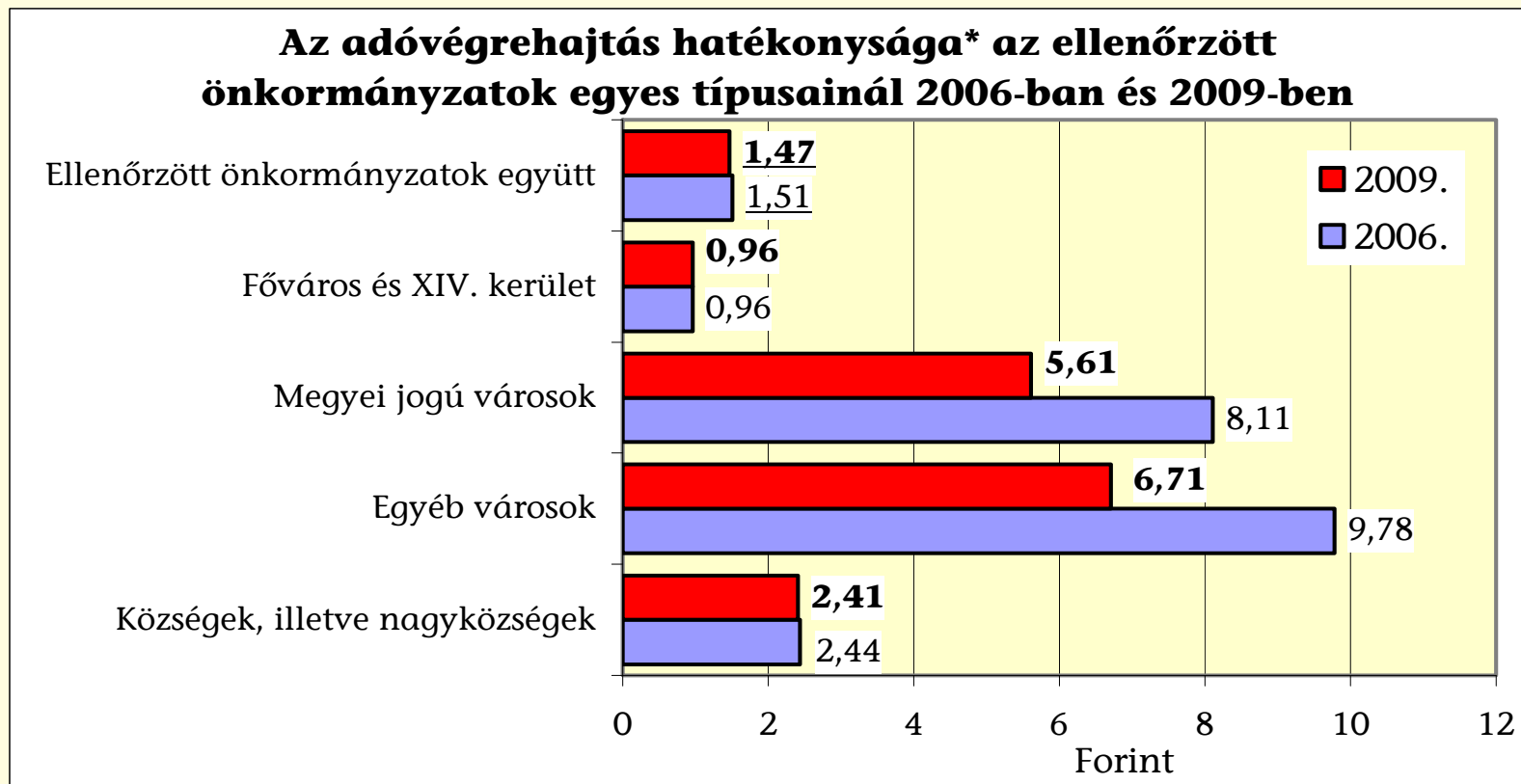
Adóbeszedés eredményessége

A folyó évi terhelés 81,5%-át szedték be az önkormányzatok.
Az adóbevételek saját folyó és átengedett bevételeken belüli aránya alapján javult, összességében 56%-ra emelkedett.



Adóvégrehajtás hatékonysága

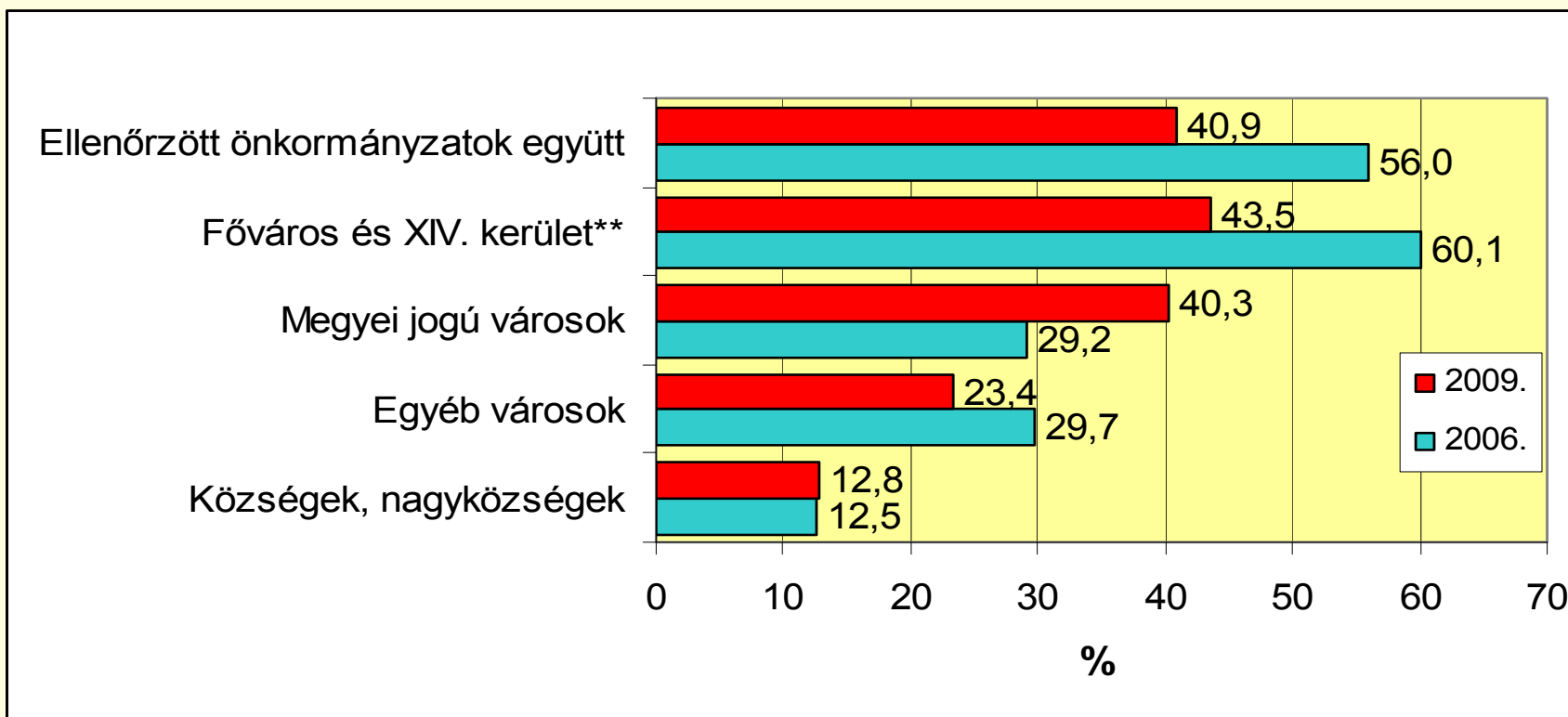
A fajlagos költség kismértékű csökkenése alapján javult.



* A 100 Ft végrehajtással beszedett adóbevételhez kapcsolódó adóvégrehajtási kiadás

Az adóvégrehajtás eredményessége

Az adóvégrehajtásból származó bevétel hátralékokhoz viszonyított aránya alapján 15,1 (40,9%) százalékponttal romlott.



**Köszönöm megtisztelő
figyelmüket!**