



ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK

Iktatószám:
F-016-012-064-008/2013.

**A Nemzeti Adó- és Vámhivatallal (NAV, 2011 előtt:
Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatallal, APEH)
kapcsolatos ÁSZ jelentések és megállapításaik
(2004-2013)**

Készítette:

Keresztes Tamás, ellenőrzésvezető

1. 2004-ban az APEH adóhatósági tevékenységét érintő jelentések és azok megállapításai	5
1.1. Jelentés a Magyar Köztársaság 2003. évi költségvetése végrehajtásának ellenőrzéséről	5
1.2. Jelentés a személyi jövedelemadó bevallási és visszaigénylési rendszerének ellenőrzéséről (2001.01.01.-2002.12.31.)	10
2. 2005-ben az APEH adóhatósági tevékenységét érintő jelentések és azok megállapításai	14
2.1. Jelentés a Magyar Köztársaság 2004. évi költségvetése végrehajtásának ellenőrzéséről	14
2.2. Jelentés a társasági adó beszedésére kialakított rendszer működésének ellenőrzéséről (2002.01.01.-2004.12.31.)	22
2.3. Jelentés a Magyar Követeléskezelő Rt. (MKK) működésének ellenőrzéséről (2002-2004)	25
3. 2006-ban az APEH adóhatósági tevékenységét érintő jelentések és azok megállapításai	25
3.1. Jelentés a Magyar Köztársaság 2005. évi költségvetése végrehajtásának ellenőrzéséről	25
3.2. Jelentés az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal működésének ellenőrzéséről (2000-2005)	32
4. 2007-ben az APEH adóhatósági tevékenységét érintő jelentések és azok megállapításai	36
4.1. Jelentés a Magyar Köztársaság 2006. évi költségvetése végrehajtásának ellenőrzéséről	36
4.2. Jelentés a költségvetést megillető áfa-bevételek realizálásának ellenőrzéséről (2004.05.01.-2006.12.31.)	47
5. 2008-ban az APEH adóhatósági tevékenységét érintő jelentések és azok megállapításai	50
5.1. Jelentés a Magyar Köztársaság 2007. évi költségvetése végrehajtásának ellenőrzéséről	50
5.2. Jelentés a költségvetést megillető játékadó beszedési rendszerének ellenőrzéséről (2004.01.01.-2007.12.31.)	59
6. 2009-ben az APEH adóhatósági tevékenységét érintő jelentések és azok megállapításai	60
6.1. Jelentés a lakástámogatási rendszer hatékonyságának ellenőrzéséről (2000-2007)	60
6.2. Jelentés az elkülönített állami pénzalapok rendszerének, a pályázati célok teljesülésének ellenőrzéséről (2004-2008)	60
6.3. Jelentés a Magyar Köztársaság 2008. évi költségvetése végrehajtásának ellenőrzéséről	61

6.4. Jelentés az APEH által kialakított ellenőrzési portfólió és kockázatkezelési rendszer célszerűségének és eredményességének ellenőrzéséről (2006-2008)	66
7. 2010-ben az APEH adóhatósági tevékenységét érintő jelentések és azok megállapításai	69
7.1. Jelentés az EU támogatások felhasználása során alkalmazott szabálytalanság-, adósság- és követeléskezelési folyamatok ellenőrzéséről (2007-2009)	69
7.2. Jelentés a Magyar Köztársaság 2009. évi költségvetése végrehajtásának ellenőrzéséről	69
7.3. Jelentés a Pénztárak Garancia Alapja működésének ellenőrzéséről (2000-2009)	72
8. 2011-ben a NAV (APEH) adóhatósági tevékenységét érintő jelentések és azok megállapításai	73
8.1. Jelentés a Magyar Köztársaság 2010. évi költségvetése végrehajtásának ellenőrzéséről	73
9. 2012-ben a NAV (APEH) adóhatósági tevékenységét érintő jelentések és azok megállapításai	77
9.1. Jelentés a szakképzési hozzájárulás felhasználása célszerűségének ellenőrzéséről (2007-2010)	77
9.2. Jelentés a beruházásokhoz kapcsolódó adókedvezmények és támogatások ellenőrzéséről (2007-2011)	77
9.3. Jelentés a Magyar Köztársaság 2011. évi költségvetése végrehajtásának ellenőrzéséről	79
10. 2013-ban a NAV (APEH) adóhatósági tevékenységét érintő jelentések és azok megállapításai	82
10.1. Jelentés Magyarország 2012. évi központi költségvetése végrehajtásának ellenőrzéséről	82

1. 2004-BAN AZ APEH ADÓHATÓSÁGI TEVÉKENYSÉGÉT ÉRINTŐ JELENTÉSEK ÉS AZOK MEGÁLLAPÍTÁSAI

1.1. Jelentés a Magyar Köztársaság 2003. évi költségvetése végrehajtásának ellenőrzéséről

Vállalkozások költségvetési befizetései

A gazdálkodó szervezetektől származó társasági- és osztalékadó bevétel 370,1 Mrd Ft volt. A teljesítés az eredeti előirányzattól 1%-kal, a módosított előirányzattól (386 Mrd Ft) 4,2%-kal maradt el. **Az APEH kényszerintézkedései az előirányzattól való elmaradás mértékét mérsékeltek. Az önadózáson kívüli eljárásokkal realizált bevételekből 13,9 Mrd Ft folyt be a központi költségvetésbe, 1,9 Mrd Ft-tal meghaladva a 2002. évi adatot.**

Egyéb befizetések

Kedvezőnek értékelhető, hogy az APEH által **az adózók javára fizetett késedelmi kamat a 2002. évihez képest 0,3 Mrd Ft-tal csökkent.** A kifizetett **2,7 Mrd Ft kamat viszont** olyan összeget is tartalmazott, amelynek kifizetése **a megfelelő fedezet biztosítása esetén elkerülhető lett volna.**

Az APEH-nek az agrártámogatási számlák fedezethiánya miatt 0,4 Mrd Ft késedelmi kamatot kellett fizetni, ami 0,1 Mrd Ft-tal több mint a 2002. évben.

A belső kontrollok működése az APEH-nél

Az adó- és vámbeszedés végrehajtásának törvényességét a beépített kontrollok biztosították, kivéve a vámbiztosíték elszámolását.

A kintlévőségi állomány az APEH folyószámla állományának tárgyidőszaki adatai szerint 62,2 Mrd Ft-tal (602,9 Mrd Ft-ra) emelkedett a hátralék behajtási tevékenység javulása mellett. A kintlévőség 11,5%-os növekedésénél azt is figyelembe kell venni, hogy az a bevételek 15,1%-os emelkedése mellett következett be.

Az APEH és a VP főkönyvi- és analitikus nyilvántartásának egyezősége

A 2003. évi zárszámadási törvényjavaslatban az APEH felelősségi körébe tartozó adóbevételek összege valamennyi adónemnél megegyezett a nemzetgazdasági számlákon teljesített 2003. évi pénzforgalom év végi záró egyenlegeként kimutatott adatokkal.

Az APEH által kezelt bevételekről vezetett analitikus nyilvántartás adatai – a nem azonosított 708 M Ft (4789 tétel) figyelembe vételével – szintén megegyeztek a Kincstár adónemenként vezetett főkönyvi számláinak egyenlegével, a zárszámadási törvényjavaslatban kimutatott bevételek

adataival. Kedvező, hogy a folyószámlák zárásakor április 30-án mindössze 20 M Ft (47 tétel) maradt a nem azonosított állományban.

Az APEH az azonosíthatóság terén mutatkozó kedvező változást azzal érte el, hogy egyrészt a befizetéseket bankokhoz irányította, másrészt a készpénz fizetéseknél (amelyekből a hibás tételek domináns része származik) számlaszámot és adóazonosítót tartalmazó formanyomtatványt biztosított az adóalanyok számára.

Az APEH hatáskörébe tartozó nemzetgazdasági számlákon realizált adóbevételek, valamint visszautalások elszámolása

Az APEH **a társasági adóbevételek** 2003. évi realizálása során minden lényeges adózási területre vonatkozóan törvényesen és a saját belső előírásai szerint járt el. Az alkalmazott és előírt alapbizonylatok a tartalmi és a formai követelményeknek megfelelnek. Az APEH elszámolási és ellenőrzési rendszere biztosította, hogy az előírások és jóváírások, valamint az adónem terhére kiutalt visszatérítések, illetve az egyes adónemek közötti átvezetések határidőre megtörténjenek. Az adatok számszakilag és tartalmilag megbízhatóak.

A visszatérítések és az átvezetések indokoltságát az adóügyi ellenőrzések biztosítják. Kiutalás előtti ellenőrzés azonban nem fordult elő. A folyamatba épített kontrollok mellett **az ellenőrzést igénylő felülvizsgálatokban az APEH kevésbé volt következetes**, ez azonban sem a realizálható adóbevételek nagyságára, sem az adóügyi, adóellenőrzési eljárások jogszerűségére nem gyakorolt hatást.

A kiutalás előtti ellenőrzések elmaradását az APEH azzal indokolta, hogy ezen vizsgálatok időigényessége és az ellenőrzések elhúzódása miatt késedelmi pótlék fizetési kötelezettsége keletkezik az adóhatóságnak. Az elmaradt kiutalás előtti ellenőrzéseket ezért az éves átfogó ellenőrzések keretében (beleértve az átvezetéseket is) pótolják.

Kedvezőnek értékelhető, hogy az ellenőrzöttségi szint a tárgyidőszakban emelkedett. Ehhez hozzájárul az Art. 55. § (2) bekezdésében foglalt előírás, mely szerint a legnagyobb költségvetési kapcsolatokkal rendelkező adózókat legalább kétfévenként valamennyi adó- és támogatásnem vonatkozásában ellenőrizni kell.

A számvevőszéki vizsgálatra átadott folyószámlák adataiból megállapítható, hogy az adózók 10%-ánál átfogó vizsgálatot folytatott le az adóhatóság, melyek megállapításai alapján I. fokon jogerős határozatot hoztak. A kiválasztott tételek 3%-át érintően adóbevalláshoz kapcsolt ellenőrzést, további 3%-nál – köztartozás miatti kiválasztás után – adóügyi felülvizsgálatot, a tételek 1,5%-ánál pénzforgalmi ellenőrzést tartott az APEH.

A jóváírások indokoltságát – a visszatérítésekhez hasonlóan – az adóügyi ellenőrzések biztosítják. A kiutalás előtti ellenőrzések elmaradása mellett **az önrevíziókat is csak az adóügyi kontroll keretében vizsgálják felül, a folyószámlák tartalmi és formai ellenőrzésével.**

A jóváírást tartalmazó tételeknél az éves bevallás helyesbítésére benyújtott önrevízió ellenőrzése – a rendelkezésre álló dokumentumok szerint – még iratbetekintéssel sem valósult meg, pedig a jóváírások 15%-a az önrevíziót tartalmazó bevallás és az eredeti bevallás szerinti adókülönbözlet megfizetését érintő tranzakció volt.

Az **általános forgalmi adó vonatkozásában az APEH belső szabályozási és irányítási rendszere jól működött.** A kézi és elektronikus adatfeldolgozás szabályozottsága és teljes körűsége biztosított.

A tranzakciókhoz tartozó dokumentumok vizsgálata alapján megállapítható, hogy a pénzforgalmi és a számviteli rendszer szabályozottan működött. Ugyanakkor **az Art. 27. § (4) bekezdése szerinti 30, illetve 45 napos határidőt – a rendelkezésre álló dokumentumok alapján – az esetek 12,5%-ában nem tartotta be az adóhatóság** (2002. évben ez az arány 16,6% volt), így az APEH-nak az adózók részére teljesítendő **késedelmi kamatfizetési kötelezettsége keletkezett.**

Az adóhatósági intézkedések – kiutalás előtti ellenőrzések – szabályszerűek voltak. A tranzakciók **több mint háromnegyedét választották ki ellenőrzésre,** amelyeknek kevesebb, mint felénél – **45 - 46%-ánál – történt tényleges ellenőrzés. Ezekből 6 - 7% zárult határozathozatallal,** a többi esetben az ellenőrzés nem tárt fel adókülönbözetet.

A pénzforgalmi tételek pénzügyi (szabályszerűségi) ellenőrzése során az **1 Mrd Ft-ot elérte, illetve azt meghaladó összegű tranzakciók** (22 db) ellenőrzésére is sor került. Ezek közül egy önellenőrzésen alapuló tranzakció esetében végzett az APEH helyszíni ellenőrzést. További hét esetben kapcsolódik önellenőrzés ezekhez a – jelentős összegű bevallásokon alapuló – tranzakciókhoz. **E bevallásokat öt esetben több (1-től 10-ig terjedő) alkalommal módosították önellenőrzéssel, de APEH ellenőrzés egy esetben sem történt.**

Az adóhátralékok behajtására tett intézkedések

Az adózók központi költségvetéssel szemben fennálló tartozása – az APEH folyószámla állományának tárgyidőszak végi adatai szerint – 602,9 Mrd Ft (azonosítatlan állománnyal), amely az előző év azonos időszakához mérten 62,2 Mrd Ft növekedést mutat.

Az adóra vonatkozó kintlévőségi állomány – az előző évekhez hasonlóan – a járulékokhoz kapcsolódó késedelmi pótlékokat és a bírságokat teljes összegben adótartozásként mutatja ki, így nem a tényleges állapotot tükrözi.

A 602,9 Mrd Ft hátralékból 283,4 Mrd Ft a késedelmi pótlék, valamint a bírság (adóbírság, mulasztási bírság, önellenőrzési pótlék) összege. A szankciók 33,3%-a (bevételearányos felosztás alapján) 94,4 Mrd Ft a TB alapokat érinti.

Az APEH folyószámla rendszere az előírások szerint tartalmazza a kintlévőségek tárgydőszak végi állományát. Az egyenlegezés módszere az Art. előírásainak megfelel ugyan, azonban nem a tényleges állapotot tükrözi.

A hátralékállomány növekedése a beszédési tevékenység eredményességének javulása mellett következett be. A végrehajtási cselekmények ugrásszerű növekedéséhez az Art. 2003. évtől hatályos rendelkezése is hozzájárult. (Az eredményesebb beszédés érdekében a kötelező sorrendiség megszűnt és a legcélravezetőbb végrehajtási cselekmény fogatosítható.)

Az APEH igazgatóságai 185 600 végrehajtási ügyet indítottak, 31,2%-kal többet, mint a 2002. évben. A 2003. évben 370 Mrd Ft adó- és járuléktartozást vontak végrehajtás alá. (A 2002. évben 345 Mrd Ft volt a végrehajtással érintett tartozás összege.)

Az APEH a 2003. évi feladattervében meghatározott hátralékbehajtási feladatát teljesítette. A beszédett adóhátralék 97,1 Mrd Ft volt, ami 12,9%-kal meghaladta az éves feladattervben meghatározottat és 4,2%-kal a 2002. évi összeget.

Az adóbeszédésből származó bevétel végrehajtási cselekmények szerinti legfontosabb jogcímeinek – adó- és járulék adatokra – elkülönített nyilvántartását a végrehajtás statisztikai rendszere a tárgyévben sem biztosította, így azok csak együtt elemezhetők.

Figyelemre méltó változás, hogy a végrehajtási cselekményt követően teljesített befizetések a 2002. évi 82%-ról 68,7%-ra csökkentek, míg az azonnali beszédési megbízásokra történő befizetés 16%-ról 29,2%-ra emelkedett, a megtérülés elenyésző javulása mellett. Az árverésekből befolyt összeg az előző évekhez hasonlóan igen alacsony volt. A kintlévőségek összetétele a behajthatóság szempontjából lényegesen nem változott. Ez várhatóan azt jelenti, hogy a működő vállalkozások hátralékának 20-25%-a szedhető be.

A működő vállalkozások tartozása a 2002. évi 284,4 Mrd Ft-ról 309,1 Mrd Ft-ra emelkedett, a folyószámla szerinti záró hátralékállomány arányában az előző évi 52,7%-ról 51,3%-ra csökkent. A felszámolással érintett hátralékállomány 10,1%-kal emelkedett a 2002. évi mutatóhoz képest.

Az APEH a tárgyévben is kiemelt figyelmet fordított a kisösszegű hátralékok beszédésére. Ez is hozzájárult, hogy a 100 E Ft alatti tartozásállománnyal rendelkező működő adózók száma egy év alatt, a 2002. december 31-i 438,8 ezeről 379 ezerre csökkent.

A felszámolási eljárás alatt álló gazdálkodó szervezetekkel szembeni követelés engedményezéséből származó bevétel – a 2003. évben átadott összes követeléseket és a fizetendő ellenértéket tekintve – a 2000. évtől folyamatos csökkentést mutatva 2003-ban mélypontot (1,05%) ért el.

Az APEH a felszámolás alatt lévő gazdálkodó szervezetekkel szembeni hitelezői követeléseit – az 1999. évben kötött megállapodás alapján – a Magyar Követeléskezelő Rt.-re (MKK Rt.) engedményezte, a tőkeösszeg 4%-át kitevő ellenérték megfizetése mellett. A 2003. évben engedményezett adó- és járulékkövetelés 64,8 Mrd Ft volt, a fizetendő ellenérték 0,7 Mrd Ft.

Fizetési könnyítés, méltányossági jogok gyakorlása

Az APEH a fizetési könnyítések és a méltányossági jogok hatósági feladatának tekintetében az előírások szerint járt el. Egyúttal az is megállapítható, hogy a 2003. évben beérkezett kérelmek feldolgozása elmaradt az előző évhez képest.

A 2003. évben 140 906 db fizetési kedvezményre irányuló kérelem (beleértve a 2002. évről áthúzódókat is) érkezett az igazgatóságokhoz. A kezelt kérelmeket 81,71%-ban dolgozták fel. A 2003. év során 115 137 db (az előző évinél 4643 db-bal kevesebb) elsőfokú határozatot hoztak. Ebből 103 678 db (az előző évinél 234 db-bal több) jogerős elsőfokú határozat született. Ezekből 35,6% (36 860 db) a helyt adó határozatok aránya, a részben helyt adó határozatok aránya 27,9% (28 947 db), az elutasított határozatok aránya 25,7% (26 635 db) volt, illetve 10,8%-ban (11 236 db) kellett megszüntetni az eljárást (az adózó visszavonta a kérelmét, az ügy más szakterületre került át).

Az adóhatósági eljárások során mintegy 112,5 Mrd Ft (a 2002. évben 107,4 Mrd Ft) összegű tartozás elengedésére és átütemezésére került sor.

A **fizetési könnyítéseket** tartalmazó határozatokban 101,6 Mrd Ft (adó+járadék) hátralék átütemezését engedélyezte az I. fokú adóhatóság, melyből az adó összege 64,5 Mrd Ft volt (2002. évben 62,6 Mrd Ft). Az adóhátralékok 61,1%-ának átütemezése a végrehajtással érintett adózók fizetési kötelezettségeinek könnyítését segítette. A hatósági tevékenység javulását minősíti, hogy a II. fokon hozott határozatok az alaphatározatok 82,3%-át (241 db) változatlanul hagyták.

A **méltányossági jogok gyakorlása** tekintetében a jogerős I. fokú határozatokban méltányosságból törölt összeg 10,9 Mrd Ft volt (2002. évben ezen a jogcímen 9,7 Mrd Ft-ot törölt az I. fokú adóhatóság). A 2003. évben az előző időszakról áthúzódó kérelmekkel együtt 27 290 db beadványban 20,5 Mrd Ft törlését kérték, melynek 53,2%-át az adóhatóság engedélyezte. (A 2002. évben 21,3 Mrd Ft törölni kért összeg 45,5%-át engedték el.)

A törölt összegek összetételét illetően viszont kedvezőnek értékelhető, hogy a méltányosságból törölt 10,9 Mrd Ft-ból – a tavalyi adatokhoz hasonlóan – mindössze 0,8 Mrd Ft volt a tőke összege (a gazdálkodó szervezetek adó, valamint járadék tőketartozása nem engedhető el, a járadék tőketartozás magánszemély esetében sem mérsékelhető).

A törölt kötelezettségek összegének 56%-a a végrehajtási eljárás alá vont adózók hátralékát érintette. A méltányossági ügyekben született határozatok megalapozottságát minősíti, hogy a másodfokon hozott döntések az I. fokú határozatokat 81,5%-ban (2002- ben 80%-ban) megerősítették.

Javaslat a pénzügyminiszternek

Rendelkezzen, hogy az APEH elnöke vizsgálta felül a gyakorított támogatásigénylés engedélyezési rendjét, és ennek alapján intézkedjen „a támogatások gyakoribb igénybevétele és az egyszeri támogatási előleg engedélyezésénél követendő eljárásról” szóló 5/1999. (AEÉ11.) APEH utasítás – ÁSZ ellenőrzési tapasztalatait is magába foglaló – módosításáról.

Az APEH az 5/1999. (AEÉ 11.) APEH utasítását 2005. február közepére módosítja.

1.2. Jelentés a személyi jövedelemadó bevallási és visszaigénylési rendszerének ellenőrzéséről (2001.01.01.-2002.12.31.)

Az APEH az Art.-ban, illetve az Szja tv-ben meghatározott feladatainak ellátásához kialakította és folyamatosan fejleszti az szja bevételek beszedésének és az adóbevallások ellenőrzésének adminisztratív és informatikai rendszerét, **ellenőrzési rendszere azonban nem segíti elő az szja-ból származó költségvetési bevételek teljes körű realizálását.** Ennek oka többek között, hogy jogértelmezési különbségek vannak a PM és az APEH között, az ellenőrzésekhez felhasználható kontroll adatok struktúrája csak korlátozott mértékben teszi lehetővé az egyszerűsített ellenőrzések végrehajtását, nem megoldott az utólagos ellenőrzések informatikai támogatottsága, nem terjed ki az ellenőrzésre kiválasztás valamennyi adóalanyra, az adatfeldolgozás időbeni lemaradása veszélyezteti a további évek ellenőrzéseit.

A PM adóztatással kapcsolatos feladatai ellátása keretében figyelemmel kíséri az adóbevételek alakulását (törvényi előirányzatok), folyamatosan bevonja az APEH-et a törvények módosításának előkészítésébe. **Nem fogalmaz meg elvárásokat a Hivatallal szemben az szja adónem ellenőrzések eredményességére, illetve ellenőrzöttségi arányára,** tehát nem használja fel eszközként az ellenőrzéssel való fenyegetettséget az adóalanyok jogkövető magatartásának kikényszerítésére.

A PM és az APEH jogértelmezése eltér a munkáltatói adó-megállapítások minősítése, valamint a hibás adatszolgáltatás, vagy az adatszolgáltatás be nem nyújtása miatt kiszabható mulasztási bírság alapjának meghatározása terén. **A PM a vizsgált időszakban hatályos törvények alapján adóbevallásnak minősíti a munkáltatói adó-megállapításokat, az APEH pedig - ugyancsak törvényi előírásra hivatkozva - nem. Ennek következtében,** valamint az adatok összevethetőségének hiányában a vizsgált időszakban **az APEH nem végezte el a munkáltatói adó-megállapítással elszámoló magánszemélyek egyszerűsített ellenőrzését. Az utólagos adónem-ellenőrzés keretében sem választanak ki ellenőrzésre ebből az adóalanyi körből,** mivel az ellenőrzésre kiválasztás szempontjai között az egyszerűsített ellenőrzés elmaradása kockázati tényezőként nem szerepel. Ez az oka annak, hogy a mintegy 2,2 millió munkáltatón keresztül elszámoló adóalanyt, vagyis **az adózók közel felét az APEH rendszerjellegűen nem ellenőrzi.**

Mind a PM, mind az adóhatóság szerint az Art. egyértelműen meghatározza az adatszolgáltatókkal szemben kiszabható mulasztási bírság összegének alapját, azonban a PM azt az adatszolgáltatásokban érintett adóalanyok számára értelmezi, az APEH pedig az adatszolgáltatást hibásan, vagy be nem nyújtók számára vonatkoztatja. **Az APEH a saját jogértelmezése alapján alakította ki szankcionálási gyakorlatát. Ez azonban nem kellően visszatartó hatású az adatszolgáltatásokkal összefüggésben**

elkövetett mulasztások terén. Az adat szolgáltatás elmulasztása, vagy hibás adatszolgáltatás miatt I. fokú határozatban kivetett mulasztási bírság átlagos összege az 1998. évi 73,6 E Ft-ról 2002-ben 19,4 E Ft-ra csökkent. A Hivatal - a jogszabályi értelmezése alapján kialakított - mulasztási bírságolási gyakorlata nem készteti az adatszolgáltatókat a törvényben megfogalmazott kötelezettségeik pontos és időbeni teljesítésére. **A vizsgált években az szja ellenőrzések tervezésénél a Hivatal nem határozott meg ellenőrzöttségi szintet, hanem csak ellenőrzöttségi arányt számolt ellenőrzési típusonként, de azt is utólag, statisztikai céllal.**

A Hivatal elnöke a 2004. május 4-i levelében arról tájékoztatott, hogy a helyszíni ellenőrzés befejezését követően a 2004. évi ellenőrzések folyamatos értékeléséhez adózói kategóriánkénti ellenőrzési szintet határozott meg. A kiutalás előtti ellenőrzésekből realizálandó (visszatartandó) összegeket a Hivatal feladattervben írta elő az igazgatóságok részére. A tervszámok nem ösztönözték az igazgatóságokat az szja ellenőrzések arányának növelésére; a visszatartandó összeg meghatározása nem adónemenként történt, ezért bármely más adónem (elsősorban az áfa) ellenőrzésének előtérbe helyezésével biztosították a terv teljesítését. Az szja utólagos ellenőrzések tervezése az önbevallást benyújtó adóalanyokra, ezen belül elsősorban az egyéni vállalkozókra irányult. A Hivatal ellenőrzési keretszámot központilag nem határozott meg az adatszolgáltatók ellenőrzéseihez, mivel a jogszabály alapján kötelezően elvégzendő ellenőrzések száma az adott évben előre nem tervezhető és az adatszolgáltatók ellenőrzésére erőforrást az igazgatóságok csak a fennmaradó kapacitásuk erejéig tudnak biztosítani.

2002-t követően az APEH a feladattervében prioritásként fogalmazta meg az adókedvezmény igénybevételére jogosító igazolást kiállító szervezetek ellenőrzését és meghatározta az ellenőrzöttségi arányukat is.

Az ellenőrzések eredményessége a vizsgált időszakban valamennyi főbb ellenőrzési típus (egyszerűsített, kiutalás előtti, átfogó és adónem ellenőrzés) esetében folyamatosan javult.

A kiutalás előtti ellenőrzéseknél az APEH a visszaigénylést tartalmazó adóbevallások 1,2–2,0 %-át ellenőrizte, ami az összes adóbevallásnak 0,6–1,0 %-a. A megállapítással zárult ellenőrzések aránya az 1998-1999. évi 12–13 %-ról a 2000-2002. évek mindegyikében 22 %-ra emelkedett, 2003-ban azonban 16 %-ra csökkent. Az informatikai alapú kiválasztás valamennyi visszaigénylést tartalmazó adóbevallásra kiterjedt. Az igazgatóságok a kötelezőn felül használták a saját hatáskörben állítható kiválasztási paramétereket és a magas kockázatú visszaigényléseket minden esetben leellenőrizték. **A Hivatal által fizetett késedelmi kamat összege 1998-2002 között fokozatosan csökkent, 2000-től egyik évben sem érte el a visszaigényelt adó összegének az 1 tízezrelékét.**

A Hivatal 2004. év elején fejezte be az adatszolgáltatók és az önbevallást benyújtók 1998. és 1999. évi kontroll adatainak, illetve adóbevallásainak egyszerűsített ellenőrzését. Az ellenőrzöttségi arány az 1998. évi 0,4 %-ról 2002-re 4,0 %-ra nőtt. 2004. II. félévében tervezi megkezdeni és 2006-ra befejezni a 2000. és 2001. évi adóbevallások egyszerűsített ellenőrzéssel történő feldolgozását és vizsgálatát.

Az utólagos ellenőrzéseket, illetve az ellenőrzésre kiválasztást a vizsgált időszakban nem támogatta egy kockázatkezelést is magában foglaló központi informatikai rendszer. A Hivatal elnöke a 2004. május 4-i levelében arról tájékoztatott, hogy a helyszíni ellenőrzés befejezését követően, **2004. márciusában országosan bevezette az adózók ellenőrzési szempontú kategorizálását szolgáló informatikai rendszer központi lekérdező modulját.** A lekérdező modul célja kb. 2,3 millió adózó kockázati szempontok szerinti kombinált szűrése és sorba rendezése. Az ellenőrzések száma és ezért az ellenőrzöttségi arány is csökkent a vizsgált időszakban. A megállapítással zárult ellenőrzések aránya azonban az 1998. évi 18 %-ról 2002-ben 25 %-ra emelkedett. Az utólagos ellenőrzéseken belül a vagyongyarapodási vizsgálatok a legeredményesebbek, 2001-ben az ellenőrzések 58 %-a, 2002-ben 47 %-a zárult megállapítással.

A Hivatal **átfogó adóellenőrzéseket végez** a vállalkozásokat terhelő szja-ra, ezen belül az szja előlegek levonásának gyakorlatára, az elszámolások szabályszerűségének vizsgálatára, valamint az esetleges adóelkerülési konstrukciók feltárására, de **nem terjednek ki a magánszemélyek jövedelmének kontroll adatokkal történő egybevetésére, nyilatkozattételük jogszerűségének vizsgálatára, valamint a munkáltatón keresztül elszámoló adóalanyokra, illetve azon állandó tartózkodási hellyel nem rendelkező külföldi magánszemélyekre, akik Magyarországon adóztatható jövedelemmel rendelkeznek. Kimaradnak az utólagos ellenőrzésből azok a külföldi magánszemélyek is, akiknek ingatlanértékesítésből származott jövedelme.** Az igazgatóságok nem végeztek vizsgálatokat arra vonatkozóan, hogy volt-e – és ha igen, hány - olyan adóalany, aki ugyanabban az évben adóbevallást is benyújtott és munkáltatóját is megbízta adója elszámolásával. Ezáltal **nem tárta fel, ha az adót az adóalany kétszer fizette be, vagy igényelte vissza.** A helyszíni ellenőrzésbe bevont egyik igazgatóságnál a Számvevőszék kezdeményezésére elvégzett vizsgálat kimutatta, hogy **a mintaként kiválasztott 42 ezer adózóból 2002-ben 222 fő nyújtott be kétszer adóbevallást.**

A Hivatal **a vizsgált évek mindegyikében az adatszolgáltatóknak mindössze 0,25 %-át ellenőrizte** annak ellenére, hogy a 2001-2002. években az ellenőrzés informatikai támogatottsága kialakításának, valamint önálló szervezeti egységek létrehozásának hatására az ellenőrzések száma mintegy megtízszereződött. Az adatszolgáltatókon belül az adókedvezményre jogosító igazolást kiállító szervezetek ellenőrzését a Hivatal 2001. évi 126 db-ról 2002-re 544 db-ra emelte, azaz megnégyszerezte. 2001-ben az ellenőrzések 78 %-a, 2002-ben pedig 60 %-a zárult megállapítással, ezen belül adatszolgáltatás elmulasztását 2001-ben az ellenőrzések 59 %-ánál, 2002-ben pedig 41 %-ánál állapították meg.

Az adatszolgáltatók (pl.: biztosítók, illetékhivatal, pénzüzetek, alapítványok), hogy eleget tegyenek jogszabályi kötelezettségeiknek, jelentős költségáfordítással szolgáltatnak adatokat a Hivatalnak. Az adatok struktúrája sok esetben nem, vagy csak korlátozottan teszi lehetővé a különböző adatállományok informatikai alapú összevetését, vagyis az egyszerűsített ellenőrzés elvégzését. Az adatszolgáltatások eltérő, vagy hiányos részletezettsége miatt nem állapítható

meg informatikai módszerekkel, hogy mely jövedelmi, illetve kedvezményi elemnél melyik adatszolgáltató, vagy az adózó szolgáltatott hibás adatot. Nem állapítható meg, hogy az adóalany az egyes jövedelem-források után megfizette-e az adót (pl.: külföldről származó jövedelem, üzletrész értékesítés esetén). Nem veti össze a Hivatal a munkáltatói adó-megállapításokat és a kifizetői adatszolgáltatás adatait, így nem tárja fel, ha az adózó valótlan jövedelmi és más, adót érintő adatokkal számol el munkáltatójával. Számos adatszolgáltatói kontroll adat tehát csak az egyes adóalanyok utólagos ellenőrzése során és esetlegesen használható fel. Az adatstruktúrák megváltoztatásával, valamint az adóbevallások adataihoz történő megfeleltetésével az ellenőrzések informatikai támogatottsága növelhető lenne. Az APEH az egyes adatszolgáltatások tartalmát az Art., valamint a Szja tv. előírásának megfelelően határozta meg. A kifizetői, munkáltatói adatok, bevallások esetében a jogszabályi előírások lehetővé teszik részletesebb adatstruktúra kialakítását, de az APEH nem élt ezzel a lehetőséggel.

Javaslatok a pénzügyminiszternek

1. Azonnal kezdeményezze az Art., illetve az Szja tv. összehangolását annak érdekében, hogy a munkáltatón keresztül elszámoló adóalanyok egyszerűsített ellenőrzése elvégezhető legyen.

A jogszabályok összehangolása megtörtént.

2. Kezdeményezze az adatszolgáltatásokkal összefüggésben az Art. módosítását a mulasztási bírság felső összeghatárának emelésére, valamint a bírság kiszabásának differenciált megállapíthatóságára és egységes jogértelmezésére.

A javaslatot azzal a korrekcióval illesztette a tárca a szabályozásba, hogy a mulasztási bírság felső összegének változatlanul hagyása mellett, a bírság felső határának meghatározását pontosította a módosítás. ((Art. 172. § (13)) A felső határ meghatározásában az adóhatóság számára egy szélesebb differenciálási lehetőség nyílik meg a szankció megállapításakor.

3. Vizsgáltsa felül az Art-ban meghatározott adatszolgáltatások körét, struktúráját, tartalmát az egyszerűsített ellenőrzések rendszerjellegű lefolytathatósága érdekében és tegyen javaslatot az Art. módosítására figyelembe véve az adatvédelmi törvényt is.

Az adatszolgáltatások struktúrájának, tartalmának áttekintése – az adóhatóság bevonásával – megtörtént, az adóhatóság a szükséges korrekciókat elvégezte.

4. Kérje fel az APEH elnökét saját hatáskörben ellenőrzés lefolytatására valamennyi igazgatóságnál a 2000-2002. adóévekre vonatkozóan abból a célból, hogy állapítsa meg az adóbevallást benyújtó és munkáltatón keresztül is elszámoló adóalanyok számát, az általuk visszaigényelt és a részükre visszaautalt adó összegét, intézkedjen az adóigazgatási eljárás lefolytatásáról, a jogosulatlanul kiutalt adó összegének beszedéséről, továbbá az ellenőrzések elmaradása miatti személyi felelősség megállapításáról és minderről adjon tájékoztatást.

Az APEH vizsgálat eredményeképp megállapították, hogy a vizsgált jelenség relatíve alacsony kockázatúnak ítéltető. Az ellenőrzések elmaradása miatt személyi felelősség nem állapítható meg

5. Fogalmazzon meg elvárásokat az APEH felé az ellenőrzöttségi szintre, azaz adóteljesítményi kategóriák szerinti követelményekre vonatkozóan (vizsgálandó adóteljesítmény összege, illetve adózók száma) fontosabb adónemenkénti bontásban.

A javaslatot az APEH Tervezési és Elemzési Főosztálya, valamint Ellenőrzési Főosztálya a 2005. évi értékelési rendszerrel kapcsolatos szabályozás során figyelembe veszi

6. Kérje fel az APEH elnökét, hogy tegyen intézkedéseket:

a) az ugyanabban az évben adóbevallást benyújtó és munkáltatón keresztül is elszámoló adóalanyok kiszűrésére és azok ellenőrzésének kötelező lefolytatására;

b) az egyszerűsített ellenőrzések és ezen belül az adatszolgáltatói ellenőrzések felgyorsítására;

c) az adatszolgáltatás tartalmának és struktúrájának oly módon történő kialakítására, hogy a munkáltatón keresztül elszámoló adóalanyok utólagos ellenőrzése informatikai eszközökkel elvégezhető legyen;

d) az utólagos ellenőrzésekre a kiválasztásához a kockázatkezelést is magában foglaló informatikai rendszer fejlesztésének felgyorsítására.

A személyi jövedelemadó bevallási és visszaigénylési rendszerének ellenőrzése során feltárt hiányosságok megszüntetése érdekében az APEH elnöke Intézkedési Tervet adott ki, amelyben meghatározott feladatok időarányos teljesítéséről folyamatos tájékoztatást küldött a PM részére.

2. 2005-BEN AZ APEH ADÓHATÓSÁGI TEVÉKENYSÉGÉT ÉRINTŐ JELENTÉSEK ÉS AZOK MEGÁLLAPÍTÁSAI

2.1. Jelentés a Magyar Köztársaság 2004. évi költségvetése végrehajtásának ellenőrzéséről

Egyéb befizetések

A késedelmi pótlékok összegét a 2004. évben 2,7 Mrd Ft – a 2003. évvel közel megegyező összegű – az adózók részére fizetett késedelmi kamat terhelte. Ennek az összegnek több mint 1/3-a a megfelelő fedezet biztosítása esetén elkerülhető lett volna. Az agrártámogatási számlák fedezet hiánya miatt az APEH-nak közel 1 Mrd Ft-ot kellett fizetnie (a 2003. évben 0,4 Mrd Ft, a 2002. évben 0,3 Mrd Ft volt a kifizetett összeg).

Általános forgalmi adó

Az EU-s adószámmal rendelkező adóalanyok áfa kiutalás előtti ellenőrzése

Az áfa bevételek előirányzattól való elmaradása (177,2 Mrd Ft) – a normál elszámolási és kiutalási folyamatok mellett – a rendkívüli hatósági beavatkozások nélkül a 304 Mrd Ft-ot is meghaladta volna, miután az EU-s adószámmal rendelkező gazdálkodók 2004. II. félévének havi, illetve III. és IV. negyedévi bevallásában szereplő visszautalni kért összegek számottevő részét meghosszabbított ellenőrzések után utalták ki. (Az adózókkal szemben fennálló 2004. év végi tartozás 383 Mrd Ft volt, amelyből 127 Mrd Ft-ot – az Art. szerint – még a 2004. évben vissza kellett volna utalni, jogszerűség esetén.)

Az áfa kiutalás előtti ellenőrzését elrendelő, az Art. felhatalmazására hivatkozó pénzügyminiszteri utasítás csak formai szempontból volt jogszerű, azaz a pénzügyminiszter élt a törvényben biztosított utasítási jogával. A helyszíni ellenőrzés tapasztalatai szerint az utasítás – tartalmát tekintve – **nem volt összhangban az Art. vonatkozó „az adózás működési feltételeinek kialakítása, szakszerű működtetése” rendelkezéseivel.** Az utasítás előkészítetlen, indokolatlan és szakmailag téves volt, továbbá a költségvetés pozíciójára és az APEH működésére is kedvezőtlenül hatott.

A pénzügyminiszter a 2004. október 18-ai 21441/1/2004. számú leiratában – az Art. 11. § (1) bekezdés g) pontjában kapott felhatalmazására hivatkozva – utasította az APEH elnökét „minden európai uniós adószámmal rendelkező adóalany kiutalás előtti ellenőrzése”-re. A leirat az ellenőrzés kiemelt szempontjaként rögzíti az EU tagországoktól kapott kontroll adatok negyedéves összesítő jelentéssel történő összevetését, amelynek beérkezéséig az ellenőrzések befejezési határidejét meg kellett hosszabbítani.

A pénzügyminiszter a 2004. november 24-ei 21441/2/2004. számú leiratában az előző utasításban megjelölt feladatok végrehajtásának szempontjait részletezte. E rendelkezés már körültekintőbb volt, mert a 10 pontban részletezett intézkedéssel differenciált az adóalanyokra vonatkozó hatások enyhítése tekintetében. Ennek is tulajdonítható, hogy az adóalanyok közel 30%-át – a kis összegű bevallást benyújtókat – az intézkedés pénzügyileg érdemben nem érintette.

A pénzügyminiszter utasítása szerint az ellenőrzésre történő kiválasztás szempontjaként kellett figyelembe venni az export-import jelentős változásait. Az APEH ez irányú célvizsgálata alátámasztotta a makrogazdasági folyamatokat.

A pénzügyminiszter utasításának alapját nem a gazdasági folyamatok és az áfa bevételek közötti összhang hiánya, hanem az áfából származó bevételek előirányzattól való lényeges, egyúttal az időarányostól is jelentős elmaradása képezte. Mindez nemcsak a költségvetési törvényben rögzített, hanem a PM által prognosztizált hiány emelkedését is előre vetítette.

Az APEH elnökének a pénzügyminiszter részére készített július, augusztus, szeptember, október, november hónapokra vonatkozó Tájékoztatója szerint a

kiutalás előtti ellenőrzések összegzett tapasztalatai azt mutatták, hogy néhány esetet kivéve szándékos adóelkerülési magatartás nem volt az adózók részéről. Az ellenőrzések által feltárt hiányosságok alapvetően a kezdeti tapasztalatlanságból adódtak az uniós kereskedelemmel összefüggő új jogszabályi környezettel és az „átállás”-sal voltak kapcsolatosak. Ezt támasztották alá az ÁSZ vizsgálat helyszíni ellenőrzési tapasztalatai is.

Az Észak-Budapesti Igazgatóságon véletlenszerűen kiválasztott, jellemzőnek tekinthető esetekben az ellenőrzési megállapítások egy részénél a feltárt adókülönbszetek egyenlege 0, más esetekben pedig a jogosulatlan visszaigénylés nagyságrendje nem volt számottevő. Esetenként a közösségi adóalany által követett helytelen gyakorlat is közrejátszott az adókülönbszet megállapításánál, amit azonban nem a szándékos adóelkerülési magatartás, hanem inkább a gyakorlatlanság okozott.

Az utasítást – differenciálás nélkül alkalmazva – minden uniós adószámmal nyilvántartásba vett adózóra kiterjeszteni szakmailag elhibázott döntés volt, mert az intézkedés hatálya alá esett számos olyan adózó is, amely uniós forgalmat egyáltalán nem bonyolított. Mindamellett olyan adózási szempontból megbízható adósokat vontak ellenőrzés alá, amelyeknél – több éves, EU tagállamokkal folytatott kereskedelmük során – egyetlen esetben sem tártak fel adókülönbszetet.

Az ellenőrzések 30, illetve 45 napos befejezési határidejének 90 nappal történő meghosszabbítása sem volt indokolt. Ebből következően – tekintve, hogy az Art. 92. § (2) bekezdése a meghosszabbítást az adóhatóság kérelmének az indokoltságához köti – a felügyeleti szerv intézkedésének jogszerűsége sem volt biztosított.

Az ellenőrzések határidejének meghosszabbítását csak a pénzügyminiszteri utasítás végrehajtása indokolta. Ez csak formai indok, mivel a VIES adatok negyedéves időeltolódással állnak rendelkezésre. A helyszíni ellenőrzések tapasztalatai is a fenti megállapításokat igazolják.

A számvevőszéki helyszíni vizsgálat során öt igazgatóság (Pest megye, Észak-Budapest, Kelet-Budapest, Dél-Budapest, KAIG) EU-s adószámmal rendelkező adóalanyainak – áfa visszaigénylést tartalmazó – bevallásaiból kiválasztott tranzakciókhoz tartozó adózók 2004. II. félévi bevallásaiban szereplő áfa visszaigénylés 236 182 M Ft, ami az összes APEH szintű áfa visszaigénylés 61%-a.

Az öt igazgatóságnál a kiutalás előtti ellenőrzések és azok befejezési határidejének meghosszabbítása – a véletlenszerű mintavétel alapján kiválasztott tranzakciók közül – az APEH által ellenőrzött tételek esetében nem járt eredménnyel. A feltárt jogosulatlan visszaigénylés minimális – 0,8% – volt. A VIES adatok összesítő jelentésekkel való ütköztetése ugyan jelzett eltérést, de azok egyrészt a bevallási időszakok különbözőségeivel, másrészt az uniós partner hiányos adatszolgáltatásával voltak kapcsolatosak. Az adózók részére fizetett késedelmi kamatok nagyobb része – a jegyzőkönyvi megállapítások szerint – a belföldi kereskedelmet érintette.

Az APEH igazgatóságok a feladatot – az ÁSZ helyszíni ellenőrzési tapasztalatai szerint – a szabályozásnak megfelelően, gondosan és körültekintően hajtották vége. A kiutalás előtti bevallás ellenőrzések eredményei szintén nem igazolták azon feltételezést, amelyen a pénzügyminiszter utasítása alapult. Nevezetesen azt, hogy az áfa bevételek jelentős elmaradása a közösségi adószámmal rendelkező adóalanyok adóelkerülésének következménye.

Összefoglalva megállapítható, hogy a pénzügyminiszter utasítása és annak végrehajtása a költségvetés helyzetére, az adóhatóság működésére súlyos és nehezen kezelhető hatásokkal járt és deklarált célját, az adóelkerülés csökkentését sem érte el. A rendelkezés az érintett gazdálkodók likviditását kedvezőtlenül befolyásolta. Az intézkedés kétségtelen pozitívuma, hogy a feltárt hiányosságok segítséget adhatnak az érintett adózói kör helyes adózási gyakorlatának kialakításához, mindezen tapasztalatok azonban nem a kiutalás előtti bevallás ellenőrzések során (és az ellenőrzések meghosszabbításával), hanem az utólagos ellenőrzéseknél alkalmazhatók a költségvetési érdekek sérelme nélkül.

A pénzügyminiszteri utasítás több mint 383 Mrd Ft áfa visszautalását érintette, a 2004. II. félévi havi és negyedéves bevallásokban szereplő, visszautalni kért összegek tekintetében, melyből 322 Mrd Ft szenvedett késedelmet. Az elrendelt ellenőrzések közvetlen hatásaként jegyzőkönyvi szinten 9,7 Mrd Ft jogosulatlan visszautalást tártak fel 2005. május 26-ig, amelyekből azonban nem választották külön az EU-s kereskedelemmel összefüggő megállapításokat. Az I. fokú határozatok 4,5 Mrd Ft adókülönbözetet tartalmaztak, melyből a 2005. május 26-i állapot szerint 1,8 Mrd Ft volt a jogerős adókülönbözet összege és 0,5 Mrd Ft a kiszabott bírság, ami a jegyzőkönyvi megállapítások jogerőre emelkedésével várhatóan csökkenni fog. A visszatartott összegekből 322 Mrd Ft bevallási összeget érintően az ellenőrzéseket meghosszabbították. Az ennek következtében keletkező, költségvetést terhelő késedelmi kamatfizetési kötelezettség meghaladta a 8,1 Mrd Ft-ot (ebből 124 M Ft-ot a 2004. évben fizettek ki). A pénzügyminiszteri utasítás és annak végrehajtása a költségvetés kiadásait 5,8 Mrd Ft-tal indokolatlanul növelte (a 2005. május 26-i állapot szerint).

A 2004. december 31-i adatok szerint a november 1-jével elrendelt vizsgálatból – az APEH nyilvántartásai szerint – az év végére 7012 fejeződött be, melynek 10,1%-a, mindössze 706 zárult megállapítással. A jegyzőkönyvi szintű adókülönbözet 1355 M Ft volt, ebből jogerőre emelkedett 17,2 M Ft.

Az EU-s adószámmal rendelkező adózók ellenőrzésére vonatkozó utasítást a pénzügyminiszter 2005. március 3-án az APEH elnökének írt levelében visszavonta. A folyamatban lévő ellenőrzések lezárása után (2005. május 26-ig) 20 644 vizsgálatot fejeztek be, melyből 15,7%, 3233 zárult megállapítással.

A törvényi határidő után 18 500 tételszámot (bevallást) illetően 322 Mrd Ft-ot utaltak ki (ebből mintegy 127 Mrd Ft-ot már a 2004. évben vissza kellett volna utalni). A kellő differenciálást nélkülöző utasítás azt eredményezte, hogy az APEH ellenőrzési kapacitását részben indokolatlanul kötötte le, és egyes igazgatóságokon belső átcsoportosításokra volt szükség.

A pénzügyminiszteri utasítás végrehajtásához elrendelt ellenőrzési darabszámok növelése ellenére a kiutalás előtti jogerős visszatartás az előző évi adatokhoz képest 2 Mrd Ft-tal csökkent.

Az APEH és a VP főkönyvi- és analitikus nyilvántartásának egyezősége

A 2004. évi zárszámadási törvényjavaslatban az APEH felelősségi körébe tartozó adóbevételek összege valamennyi adónemnél megegyezett a nemzetgazdasági számlákon teljesített 2004. évi pénzforgalom év végi záró egyenlegeként kimutatott adatokkal. A bevételek kimutatása teljes körű, megbízható képet nyújt.

Az APEH által kezelt bevételekről vezetett analitikus nyilvántartás adatai – a nem azonosított 252,4 M Ft (1869 tétel) figyelembe vételével – megegyeztek a Kincstár adónemenként vezetett főkönyvi számláinak egyenlegével, a zárszámadási törvényjavaslatban kimutatott bevételek adataival. Kedvező, hogy a folyószámlák zárásakor, május 3-án mindössze 34 M Ft (81 tétel) maradt a nem azonosított állományban.

Az APEH az azonosíthatóság terén mutatkozó kedvező változást a 2004. évi belső utasítás módosításával és az alapján folytatott gyakorlattal érte el, egyrészt a be-fizetéseket bankokhoz irányította, másrészt a készpénzfizetéseknél (amelyekből a hibás tételek számottevő része származik) számlaszámot és adóazonosítót tartalmazó, nevesített készpénz átutalási megbízást biztosított az adóalanyok számára.

Az APEH hatáskörébe tartozó nemzetgazdasági számlákon realizált adóbevételek, valamint visszautalások elszámolása

Az APEH a belső kontrollok működéséhez kapcsolódó eljárások megbízhatóságát a 2004. évben tovább növelte. E célt szolgálta az ellenőrzési rendszeren belül történt feladat átcsoportosítások szélesítése.

A Törvényességi és Belsőellenőrzési Főosztály irányítása alá kerültek a meghatározott témakörök vizsgálatai, az egyes igazgatóságoknál végzett konkrét cél- és téma vizsgálatok, valamint az igazgatóságok komplex, minden területet átfogó vizsgálatai.

A költségvetési szervek belső ellenőrzéséről szóló 193/2003. (XI. 26.) Korm. rendelet előírásai szerint az APEH a 2004. évben határidőre elkészítette Belső Ellenőrzési Kézikönyvét. A kézikönyvben foglaltak alapján végzett vizsgálatok teljes egészében lefedik az APEH gazdálkodását, biztosítva a megfelelő ellenőrzési szintet, ezáltal a működési kockázat csökkenését. A Főosztály egységes irányítása biztosítja a szervezeti egységek gazdálkodási és szakmai működésének elvárások szerinti színvonalát.

Az APEH adónemenkénti bevallásai ellenőrzésénél a belső szabályozási, irányítási és az előírt adóügyi kontrollok általában jól működtek. A vizsgálataikat a vonatkozó törvények és belső utasítások alapján, szabályszerűen folytatták le. A kézi és elektronikus adatfeldolgozás szabályozottsága és teljes körűsége biztosított volt.

Az APEH elszámolási és ellenőrzési rendszere a 2004. évben is biztosította, hogy az előírások és jóváírások, valamint az adózó részére visszajáró kiutalások, illetve az egyes adónemek közötti átvezetések az előírt határidőre megtörténjenek. A visszatérítések, visszaigénylések és az átvezetések szabályszerűségének kontrollját a több ponton beiktatott ellenőrzések biztosították, kivéve a személyi jövedelemadó visszautalásánál tapasztalt pénzügyi teljesítések elhúzódsát (öt esetben, amely késedelmi kamatfizetési kötelezettséggel járt), valamint a visszatartási jog érvényesítését (két esetben az adózó folyószámláján a visszautalás időpontjában adókötelezettség szerepelt).

Az APEH utasításaiban, illetve az SzMSz-ben előírt ellenőrzések szabályszerűen működtek. A vizsgálatokról készült összefoglaló jelentések és a megállapítások alapján hozott intézkedések áttekintése után a számvevőszéki ellenőrzés megállapította, hogy az APEH belső kontroll rendszere – a normatív támogatási bevallások feldolgozása kivételével – jól működik. E támogatásnál a belső kontrollok nem akadályozták meg, hogy a megváltozott munkaképességűeket foglalkoztatók a támogatásokat esetenként jogszerűtlenül vegyék igénybe.

Az APEH a **társasági adóbevételek** 2004. évi realizálása során minden lényeges adózási területre vonatkozóan törvényesen és a saját belső előírásai szerint járt el. Az alkalmazott és előírt alapbizonylatok a tartalmi és a formai követelményeknek megfelelnek. Az APEH elszámolási és ellenőrzési rendszere biztosította, hogy az előírások és jóváírások, valamint az adónem terhére kiutalt visszatérítések, illetve az egyes adónemek közötti átvezetések határidőre megtörténtek.

A Kincstár által 2004. évben könyvelt költségvetési kapcsolatok lebonyolítását szolgáló **Egyszerűsített vállalkozói adó** beszédési számla ellenőrzött tételeinél az alkalmazott és előírt alapbizonylatok a tartalmi és formai követelményeknek megfeleltek. Az APEH elszámolási és ellenőrzési rendszere biztosította, hogy az előírások és jóváírások határidőre megtörténjenek. A kiválasztott tételeknél az ÁSZ vizsgálata hiányosságot nem tárt fel.

Az adóhatósági intézkedések a vizsgált esetekben szabályszerűek voltak. Éves bevallás ellenőrzés az esetek 1,7%-ban fordult elő. A vizsgálat helyesen, az EVA-s számlát adó vállalkozásokra is kiterjedt. Az APEH ellenőrzés adókülönbözetest nem állapított meg.

A folyamatba épített belső kontrollok jól működtek, az adóügyi, adóellenőrzési eljárások szabályszerűségének betartatása biztosított volt.

A **személyi jövedelemadónál** a tranzakciókhoz tartozó dokumentumok vizsgálata során a hatályos jogszabályok érvényesülését, de néhány esetben a szabályostól való eltérést tapasztalt az ellenőrzés. A vizsgálat megállapította, hogy a bevallásokhoz kapcsolódó tranzakciók esetében a bevallások feldolgozását, ellenőrzését az APEH alapvetően a vonatkozó törvények és belső utasítások alapján, szabályszerűen folytatta le.

A pénzügyi tranzakciók vizsgálata során megállapításra került, hogy az Art. 37. § (4) bekezdésével ellentétben a kiutalásra nyitva álló időt meghaladóan

teljesítettek két, együttesen 33 M Ft összegű visszaigénylést, ami után az Art. 37. § (6) bekezdése szerint 123 E Ft késedelmi kamatot folyósított az APEH.

Az adóhátralékok behajtására tett intézkedések

Az adózók központi költségvetéssel szemben fennálló tartozása – az APEH folyószámla állományának 2004. évi végi adatai szerint – az azonosítatlan állománnyal együtt 737,0 Mrd Ft, amely az előző év azonos időszakához viszonyítva 134,1 Mrd Ft növekedést mutat.

Az adózókra vonatkozó kintlévőségi állomány – az előző évekhez hasonlóan – a járulékokra kivetett szankciókat is teljes összegükben adótartozásként mutatja ki, így a tényleges állapotot nem szemlélteti. Az adó és járulék szankciókra vonatkozó összevont nyilvántartás az Art. 167. §-ával összhangban van.

A 737,0 Mrd Ft követelésállományból 331,8 Mrd Ft a késedelmi pótlék és a bírság összege. A szankciók 35,3%-a (bevételarányos felosztás alapján) 117,1 Mrd Ft összegben a TB alapokat érinti.

A kintlévőségi állomány alakulását – a behajtás eredményessége, a hátralékállomány beszédhetősége szerinti összetétele mellett – a törlések mértéke is befolyásolja.

A behajthatatlanság, elévülés és méltányosság miatti törlések összege 56 Mrd Ft volt, közel 4 Mrd Ft-tal kevesebb, mint az előző évben. A törlések 2/3-ad része késedelmi pótlék és bírság. Ennek következménye, hogy a tőkére vonatkozó kintlévőségi állomány jobban növekedett az előző évihez képest, mint a teljes hátralék állomány. (A 134,1 Mrd Ft növekedés 2/3 része, 85,7 Mrd Ft a tőkenövekmény.)

A hátralékállomány emelkedése kiemelkedő behajtási eredmények mellett következett be. A beszédett kintlévőség több mint 99%-ban a végrehajtási intézkedések eredménye, tekintve, hogy a felszámolás (és csődeljárás) bevételei még az 1%-ot sem érik el.

Az APEH igazgatóságai 212 600 végrehajtási eljárást indítottak, 15%-kal többet, mint az előző évben. A 2004. évben 381 Mrd Ft, a 2003. évben 370 Mrd Ft adó- és járuléktartozást vontak végrehajtás alá.

Az APEH a 2004. évi feladattervében a behajtási tevékenységre meghatározott összeget (138,5 Mrd Ft) 138%-ra teljesítette.

A behajtási bevételek – végrehajtási eljárások szerinti legfontosabb jogcímei – adó- és járulékadatokra bontását, elkülönített nyilvántartását a végrehajtás statisztikai rendszere a 2004. évre sem tette lehetővé, így azok ezúttal is csak együtt értékelhetők.

Az inkasszóra történő befizetések eredményessége a 2003. évi 10,8%-ról 15,4%-ra javult, összege 76,5 Mrd Ft (a 2003. évben 41,9 Mrd Ft), ami összes beszédett hátralék 40,3%-a.

A végrehajtási lejárt cselekmények hatására és a végrehajtás megindítását követően adott fizetési könnyítésekre teljesített befizetések összege 109,8 Mrd Ft volt, de a beszedett hátralékok részarányát tekintve csökkenést mutat (a 2003. évben 68,7%, a 2004. évben 57,9%) az inkasszók részaránya növekedésének javára.

Az egyéb végrehajtási eljárásokból származó megtérülés az előző évek adataihoz hasonlóan elenyésző. Az ingó értékesítés 0,7 Mrd Ft, az ingatlan értékesítés 0,4 Mrd Ft, a követelés lefoglalásból és értékpapír értékesítésből 2,4 Mrd Ft folyt be.

Az adó- és járulékbekajátásokból 189,8 Mrd Ft származik, melyből az adókra vonatkozó összeg 132,8 Mrd Ft, a járulékoké 57 Mrd Ft, a csőd- és felszámolási eljárás bevétele 1,3 Mrd Ft volt.

Az APEH kiemelt feladata a beszedési tevékenység eredményességének további növelése. Ezt a célt szolgálja az elektronikus inkasszó modul bevezetése is.

A kintlévőségek összetétele a beszédhetőség szempontjából kedvezőtlenül változott.

A működő vállalkozások adóhátraléka az előző évi 308,1 Mrd Ft-ról 313,4 Mrd Ft-ra növekedett, a záró kintlévőségek állománya arányában azonban a 2003. évi 51,3%-ról 42,5%-ra csökkent. Ez egyben a tartozásállomány arányát jelzi, miután a felszámolás-, csőd- és végrehajtás alatt álló és a felszámolási kezdeménnyel érintett, a technikai megszűnt és a végleg megszűnt vállalkozások tartozásaiból nem (illetve minimális mértékű) megtérülés várható.

Különösen a folyamatban lévő felszámolási eljárás alatt álló gazdálkodóknál növekedett számottevően a kintlévőségi állomány.

A felszámolás alatt álló vállalkozások hátraléka 341 Mrd Ft, ami a 2003. év végi állományhoz mérten 106 Mrd Ft-tal növekedett, a fizetésektelen vállalkozások számának és tartozásállományának emelkedéséből adódóan.

Az APEH a felszámolás alatt álló szervezetekkel szemben fennálló követelések engedményezési jogát – a 2003. év óta – pályáztatás útján gyakorolta.

A felszámolási eljárás alatt álló gazdálkodó szervezetekkel szembeni követelés engedményezésénél – a 2004. évben is – rendkívül alacsony volt a megtérülés. Az átadott követelésekért fizetendő ellenérték – az APEH és az MKK Rt. között korábbi megállapodás alapján – 0,9% volt.

A 2004. évben engedményezett adó- és járulékkövetelés 5456 M Ft volt, a fizetett ellenérték 48,6 M Ft volt.

Fizetési könnyítés, méltányossági jogok gyakorlása

Az APEH a fizetési könnyítések és a méltányossági jogok hatósági feladatának tekintetében az előírások szerint járt el. A helyszíni ellenőrzés tapasztalatai alapján megállapítható, hogy a 2004. évben beérkezett kérelmek feldolgozása javult az előző évhez képest.

Az adóhatósági eljárások során mintegy 214,2 Mrd Ft összegű tartozás elengedésére és átütemezésére került sor, ami a 2003. évi összeget 90,4%-kal

haladta meg. A növekmény döntő része – 80 Mrd Ft – egy nagy összegű ügyszhoz tartozik.

A törölt összegek összetételét illetően viszont kedvezőnek értékelhető, hogy a méltányosságból törölt 10,1 Mrd Ft-ból – a tavalyi adatokhoz hasonlóan – mindössze 1 Mrd Ft volt a tőke összege (a gazdálkodó szervezetek adó, valamint járulék tőketartozása nem engedhető el, a járulék tőketartozás magánszemély esetében sem mérsékelhető).

A méltányossági ügyekben született határozatok megalapozottságát jelzi, hogy a másodfokon hozott döntések az I. fokú határozatokat 89,4%-ban megerősítették, amely meghaladja a 2003. évi (81,5%) arányt.

Javaslat a pénzügyminiszternek

Kezdeményezzen jogszabály-módosítást az APEH-nál nyilvántartott járulék és hozzájárulás kintlévőségekkel kapcsolatos egységes adatszolgáltatási kötelezettség előírására.

A tárca elvégezte a jogszabályi módosításokat, az egységes adatszolgáltatási kötelezettség előírása megtörtént.

2.2. Jelentés a társasági adó beszédésére kialakított rendszer működésének ellenőrzéséről (2002.01.01.-2004.12.31.)

Az APEH a társasági adó ellenőrzésével és beszédésével kapcsolatos, jogszabályokban meghatározott feladatait – az adóbevallások feldolgozása, az adóalanyok ellenőrzése, valamint az adók beszédése adminisztratív és informatikai rendszerei segítségével – eredményesen **látta el az ellenőrzött időszakban**. A társasági adóval kapcsolatban a 2004. évi állami költségvetés végrehajtásának ellenőrzésekor az ÁSZ hiányosságot nem állapított meg.

A Hivatal folyamatosan értékeli a bevallási nyomtatványokat az adó elszámolásához, illetve annak ellenőrzéséhez szükséges optimális adattartalom kialakítása szempontjából. A vizsgált időszakban a nyomtatvány terjedelme és összetettsége folyamatosan nőtt az adókedvezményekkel kapcsolatos, illetve a különböző állami szervek által igényelt olyan adatsorok szerepeltetése miatt, amelyeket a Hivatal az adóellenőrzés során nem használ fel. Emiatt **korlátozott a lehetősége az adóbevallások tartalmi ellenőrzését segítő adatok és információk bővítésének**. Az adóbevallások benyújtásának és feldolgozásának egyszerűsítése, minőségének javítása és a költségek csökkentése érdekében a vizsgált években informatikai fejlesztéseket hajtott végre a bevallási módokra, ezen belül elsősorban az elektronikus adóbevallás lehetőségeinek kiszélesítésére.

Az adóbevallások feldolgozásának rendje biztosítja a bevallások egységes elvek szerinti nyilvántartását, rögzítését és ellenőrzését. A feldolgozási folyamat meghatározó részét támogatja informatikai rendszer, azonban ez nem terjed ki valamennyi feldolgozási szakaszra, bár annak

informatikai feltételei biztosítottak. **Az adóbevallások számszaki ellenőrzéséhez nem használja fel rendszerjellegűen kontrolladatként a más adónemekkel kapcsolatos adatállományait.**

A bevallás-elmulasztás szankcionálását megelőző hatósági munka eljárásrendjére az igazgatóságok eltérő gyakorlatot alakítottak ki. Míg az egyik igazgatóság felszólító levélben hívja fel az adózó figyelmét bevallási kötelezettségének teljesítésére, egy másik igazgatóság azonnal a bírságról szóló határozatot küldi meg.

A Hivatal a feltárt adókülönbözetek összegét adónemenként csak egy összegben tartja nyilván, **ellenőrzési típusokra bontva azonban nem tudja kimutatni.** Az ellenőrzések eredményeként befolyt bevételt 2003-ig egy összegben, nem adónemenkénti bontásban mutatták ki, 2004-től – az új Art. előírásai következtében – már összességében sem állapítható meg az így realizált bevétel. **Nem mutatható ki az sem, hogy az ellenőrzéssel feltárt adókülönbözet meg nem fizetése mennyivel növeli a hátralékállományt.** Mindez megnehezíti a feladat végrehajtás értékelését, továbbá megbízható adatok, információk szolgáltatását a felügyeleti szerv részére a gazdaság- és költségvetés-politikai döntések előkészítéséhez.

Az igazgatóságok az irányelvek alapján határozták meg éves feladattervüket és ellenőrzési típusonként a teljesítendő ellenőrzöttségi szintet. 2002-ben a társasági adó-bevallást benyújtó adóalanyok 1,4%-át, 2003-ban 1,9%-át, 2004-ben pedig 1,3%-át ellenőrizték. 2004. évben – jogszabály alapján – a 3000 legnagyobb várható éves adóteljesítményű adóalany (kiemelt adózói kategória) kötelező kétévenkénti ellenőrzése keretében 1934 utólagos adóellenőrzést hajtottak végre; a költségvetés társasági adó bevételeinek 53%-a ezen adóalanyok befizetéseiből származott.

Az utólagos (valamennyi adónemet érintő) ellenőrzések eredményessége a vizsgált időszakban folyamatosan javult. A Hivatal továbbfejlesztette az ellenőrzésre kiválasztás informatikai rendszerét, megnövelte a minden adónemre és járulékra kiterjedő átfogó ellenőrzések portfólión belüli arányát. Az éves irányelvek prioritásai alapján folyamatosan bővítette az utólagos ellenőrzésre kiválasztás kockázati paramétereit, figyelembe véve a jogszabályokban előírt kötelezettségeket, illetve a korábbi évek ellenőrzési tapasztalatait. Az igazgatóságok kiemelten ellenőrizték többek között a veszteséges vállalkozásokat, valamint a különböző jogcímenek igénybe vehető adókedvezmények, illetve az adóalap korrekciós tételek elszámolását.

Az egy ellenőrzéssel feltárt adókülönbözet összege 2001 és 2004 között 55%-kal emelkedett (2003-ról 2004-re megduplázódott), miközben az ellenőrzések száma átlagosan 4%-kal csökkent. Az ellenőrzések számának csökkenését egyrészt az ellenőrök számának 12%-os leépítése, másrészt a nagyobb revizori kapacitást igénylő átfogó ellenőrzések portfólión belüli részarányának növekedése okozta. Az eredményesség javulásához hozzájárult, hogy egyrészt **növelték az ellenőrzésre**

kiválasztás kockázati paramétereinek számát, másrészt bővítették informatikai alkalmazásuk körét.

A vizsgált évek mindegyikében a tervezettet meghaladó mértékben hajtotta be az adókat és a járulékokat. 2001-2003 években a teljesítés 108-113% között alakult. 2004-ben az azonnali beszedési megbízások GIRO rendszeren keresztüli kibocsátásának bevezetésével ez 138%-os volt.

Központilag kidolgozott egységes informatikai rendszerek segítik a behajtási-végrehajtási tevékenységet.

A 2002 januárjában üzembe helyezett, az adó jövőbeni megfizetése kockázatának mérésére szolgáló AMIR információs rendszer biztosítja az adósminősítés országosan egységes eljárását. A tárolt adatok értékelése alapján javaslatot kínál fel a fizetési könnyítési kérelmek objektív alapú elbírálásához. A HVR informatikai rendszer támogatja a végrehajtás elindításának nyilvántartásba vételét és 2004-től alkalmas az azonnali beszedési megbízások on-line kibocsátására. Nem készíti el azonban az egyes, egységesített dokumentumokat, azaz a határozatokat és típusleveleket. A Hivatal még nem alakította ki a fizetési kedvezménnyel érintett részletfizetések automatikus figyelésének és nemfizetés esetén azok visszarendezésének informatikai támogatottságát, ezáltal nem biztosított a részletfizetések napkésztségének nyomon követése és a részletek határidőre történő beszedése.

A végrehajtások eredményességének növelése érdekében a Hivatal megtette a szükséges intézkedéseket. Valamennyi adónemre vonatkozó egységes kockázatkezelési rendszert alakítottak ki. A vizsgált időszakban közel 30%-kal több adóalanynál kezdeményeztek végrehajtási eljárást, a végrehajtással érintett adótartozás összege is 21%-kal nőtt. Az intézkedések eredményeként 2003-ról 2004-re a társasági adó-hátralékból behajtott bevételek összege 41%-kal emelkedett.

Javaslat a pénzügyminiszternek

Írja elő az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal elnöke számára, hogy

a) egészítse ki belső szabályzatát annak érdekében, hogy a bevallás benyújtása elmulasztásának szankcionálásakor az igazgatóságok egységes eljárásrendet kövessenek;

Az Elnöki Értekezlet döntéseinek figyelembe vételével az Adójogi Főosztály fogja elkészíteni az új szabályozást

b) alakítsa át informatikai-nyilvántartási rendszerét annak érdekében, hogy a főbb ellenőrzési típusokkal feltárt adókülönbözetek adónemenként kimutathatók legyenek;

c) fejlessze tovább az ellenőrzésre kiválasztás informatikai rendszerét annak érdekében, hogy a más adónemekkel kapcsolatos adatállományyaiból nyerhető információk alapján kockázati paraméterek legyenek képezhetők;

Az APEH igazgatóságai által végzett ellenőrzések és egyéb vizsgálatok feldolgozásáról szóló utasítás megújításra került, továbbá megalakult az Ellenőrzés Korszerűsítése Projekt, mely az ÁSZ ajánlásait is figyelembe véve végzi tevékenységét.

d) tegyen intézkedést, hogy az informatikai rendszer alkalmas legyen az azonnali és automatikus visszarendezésre, ha a fizetési könnyítésben részesített adóalany a részletfizetési kötelezettségének időben nem tesz eleget.

A program kialakítására várhatóan 2006-ban kerül sor.

2.3. Jelentés a Magyar Követeléskezelő Rt. (MKK) működésének ellenőrzéséről (2002-2004)

Az MKK működéséről külön törvény nem rendelkezik, tevékenységét az alapító okirat határozza meg. A kezelésre átvett követeléseknek 2002. évben 79,3%-a, 2004. év végén 55,7%-a az APEH-től átvett köztartozások (felszámolás alatt álló társaságok adó- és társadalombiztosítási járuléktartozásai) voltak, amely 2005. I. félév végére 37,6%-ra csökkent. 2003. január 1-ig az APEH kormányrendelet alapján engedményezte a követeléseket a Társaságra. Az APEH-ről szóló törvény – önálló képviselői indítvány alapján – 2005 júniusában elfogadott módosítása lehetőséget ad arra, hogy a köztartozásokat az APEH az MKK-ra engedményezze. Az engedményezésre hatástanulmány nem készült, a Kormány az MKK ez irányú tevékenységével kapcsolatban elvárásokat nem fogalmazott meg. A köztes időben az APEH a követeléseket pályázat útján értékesítette.

2003-tól pályázati rendszerben értékesítette az APEH a felszámolás alatt álló cégek köztartozásait. Az MKK a 6 meghirdetett pályázatból három esetben nyerte el a követeléscsomagot, amelynek összes tőkeértéke 14 milliárd Ft, bekerülési értéke 209 millió Ft. Ehhez nem kapcsolódik költségtérítés. Az állományok 60%-a még élő, így a megtérülés nem értékelhető. A költségvetés bevételeit érintően a pályázati rendszer nem hozott áttörést. A pályázatokon elért összes bevétel a tőkeérték 1,25%-a volt.

3. 2006-BEN AZ APEH ADÓHATÓSÁGI TEVÉKENYSÉGÉT ÉRINTŐ JELENTÉSEK ÉS AZOK MEGÁLLAPÍTÁSAI

3.1. Jelentés a Magyar Köztársaság 2005. évi költségvetése végrehajtásának ellenőrzéséről

Egyéb befizetések

Figyelemre méltó, hogy az APEH a szankciókból származó – az előirányzattól mindössze 0,3 Mrd Ft-tal elmaradó – bevételt úgy érte el, hogy 9,3 Mrd Ft olyan késedelmi kamatot fizetett ki az adózók részére, amely nem az adóhatóság hibájából származott.

A 8,4 Mrd Ft összegű késedelmi kamatot az uniós adószámmal rendelkező adózók 2004. évben elrendelt kiutalás előtti ellenőrzése befejezési határidejének

meghosszabbítása miatt utalta ki az adóhatóság. (További 0,9 Mrd Ft-ot az agrártámogatási számlák fedezethiánya miatt kellett kifizetni.)

Általános forgalmi adó

A zárszámadási törvényjavaslat indokolása – bár a számszerű kihatást mellőzve – említést tesz arról, hogy a közösségi adószámmal rendelkező adóalanyok fokozott ki-utalás előtti ellenőrzése döntő szerepet játszott a 2005. évi kiutalások jelentős emelkedésében.

A 2004. évben elrendelt ellenőrzések befejezési határidejének meghosszabbítása 383,0 Mrd Ft összegű visszautalást érintett. Az összeg 84%-ának (322,0 Mrd Ft-nak) visszautalása szenvedett késedelmet. Ebből – az Art. szerint – 127,0 Mrd Ft-ot még 2004. évben vissza kellett volna utalni.

Az APEH 2006. április 21-i összegező kimutatása szerint az adóhatóság jogerősen 8,3 Mrd Ft-ot tartott vissza, 1,8 Mrd Ft adóbírságot és 0,1 Mrd Ft késedelmi pótlékot szabott ki, ezzel szemben 8,5 Mrd Ft késedelmi kamatot fizetett ki. (Ebből 0,1 Mrd Ft-ot még a 2004. évben.) E kimutatás szerint az elrendelt vizsgálatok 1,7 Mrd Ft-tal javították a költségvetés egyenlegét.

A költségvetési hatások számbavételénél az APEH kimutatása figyelmen kívül hagyta az egyes igazgatóságok által egyedileg jóváírt késedelmi kamatok összegét.

Figyelembe véve az igazgatóságok által jóváírt kamatok 1,5 Mrd Ft-os 2005. évi összegét, az áfa bevétel arányát és ebből az uniós adószámmal rendelkező adózók ellenőrzéssel érintett összegét, több száz millió forint kalkulálható, mint egyenleget befolyásoló hatás.

Az APEH észrevételében jelezte, hogy az egyedileg kiszámított és jóváírt kamatösszegek is adónemekhez kötődnek, azonban a késedelmi kamat jóváírása – az ügyek jellege miatt – általában nem adónemenként történik. Azt megállapítani, hogy a jóváírt összegekből mennyi lett az adózók részére visszautalva, csak manuális kigyűjtéssel, illetve az ügyek egyenkénti felülvizsgálatával lehetne, ugyan-is az egyedi ügyek függvénye az is, hogy hivatalból történik-e kamatkiutalás vagy az adózó utólag rendelkezik a jóváírt kamat összege felett.

Az elrendelt ellenőrzések közvetlen hatásaként kimutatható jogerős visszatartásból nem választották külön az uniós kereskedelemmel összefüggő megállapításokat. A törvényjavaslat fejezeti indokolása sem tér ki arra, hogy az uniós tagállamokból érkezett negyedéves VIES (Áfainformációs Csererendszeren keresztül érkező) kontroll információk az uniós adószámmal rendelkező adóalanyok termékbekészítéseinek mindössze 18,9%-át érintették, a közösség országaiba irányuló értékesítésüknél – VIES adatok hiányában – kontroll adat nem is volt értelmezhető.

A kellő differenciálást nélkülöző utasítás az APEH ellenőrzési kapacitását részben indokolatlanul kötötte le és az egyes igazgatóságokon belül belső átcsoportosításokra volt szükség.

A tételes, valamint a VIES adatokra épülő ellenőrzés elrendelése megkérdőjelezte az APEH korábbi – igazgatóságokként differenciált, de egységes kiválasztási alapelveken nyugvó – ellenőrzési gyakorlatát.

A pénzügyminiszter 2004. évi intézkedése végeredményben – a 2005. évi adatokkal számolva – egy ezrelék alatti többletbevételhez juttatta a költségvetést, azzal a következménnyel, hogy az áfa bevételek 6,6%-ának, 127,0 Mrd Ft-nak az utólagos visszautalása rontotta a költségvetés 2005. évi pozícióját.

Az APEH és a VP főkönyvi- és analitikus nyilvántartásának egyezősége

A zárszámadási törvényjavaslatban a központi költségvetés bevételei jogcímenként egyezőséget mutattak a pénzforgalomban teljesített összegekkel. Az adó- és vámbeszedés végrehajtásának törvényességét – az e területen működő – kontrollmechanizmusok biztosították. A bevételek kimutatása teljes körű és megbízható volt.

A zárszámadási törvényjavaslatban a központi költségvetést illető – az APEH felelősségi körébe tartozó – adóbevételek összege valamennyi adónemnél megegyezett a nemzetgazdasági számlákon teljesített 2005. évi pénzforgalom év végi záró egyenlegeként kimutatott adatokkal.

Az APEH által kezelt bevételekről vezetett analitikus nyilvántartás adatai – a nem azonosított 324,6 M Ft (2341 tétel) figyelembevételével – megegyeztek a Kincstár adónemenként vezetett főkönyvi számláinak egyenlegével, a zárszámadási törvényjavaslatban kimutatott bevételek adataival. A folyószámlák logikai zárásakor, április 28-án mindössze 19,0 M Ft volt (a 2004. évben 34,0 M Ft) a nem azonosított állomány, a tételszám azonban az előző évi 81-ről 221-re emelkedett.

Az azonosítatlan állomány növekedését az is befolyásolta, hogy 2005. január 1-jét követően az illetékköteles eljárás utáni eljárási illetéket – nem a megszokott módon, illetékbélyegben kell leróni, hanem – az APEH által megadott illeték beszédési számlára banki átutalással vagy készpénz átutalási megbízással lehet megfizetni.

Az APEH elszámolási és ellenőrzési rendszere a 2005. évben is jól működött. Előfordult azonban, hogy az adózó részére visszajáró kiutalások, illetve az egyes adónemek közötti átvezetések az előírt határidőre nem történtek meg.

Az adózói visszaigényléssel kapcsolatos tételek 15,4%-ánál lépték túl az Art. 37. § (4) bekezdésében megszabott 30 napos határidőt, amely minden esetben késedelmi kamat kiutalásával is járt. A kimutatott – a 2004. évihez képest jelentősebb arányú – határidő túllépést a 2005. évi társasági és osztalékadóhoz kapcsolódóan kifizetett késedelmi kamat előző évhez viszonyított jelentős, 3,5-szeres növekedése is alátámasztja (a 2004. évi 7,8 M Ft-ról a 2005. évi 27,4 M Ft-ra).

Az APEH észrevételében jelezte, hogy „A kizárólag átvezetést tartalmazó tételeknél nagyobb arányban történt késedelem, de az ilyen esetekben nem merült fel kamatfizetési kötelezettség.”

A belső szakmai kontrollok megfelelően működtek, a tranzakciók a folyószámlákon nyomon követhetőek voltak. A visszatérítések és az átvezetések szabályszerűségének kontrollját a több ponton beiktatott ellenőrzések biztosították. Az APEH Igazgatósága részéről előírt kontrollok (pl. köztartozás esetén felülvizsgálatra kiválasztás, nagy tételeknél igazgatói vagy igazgató-helyettesi jóváhagyás) után, a számlavezető szerv kezdeményezte a Kincstár felé a kiutalást.

A rosszul vagy adathiányosan kitöltött kérelmeknél, illetve bevallásoknál az APEH minden esetben az ügyféllel együttműködve korrigálta a téves adatokat, illetve pótolta a hiányzó adatokat, dokumentumokat.

A 2005. évben is folytatódott az adóhatóság azon gyakorlata, amely szerint a **társasági és osztalékadó visszautalások ellenőrzését** nem a kiutalás előtti ellenőrzések keretében, hanem az éves bevallások utólagos ellenőrzése során folytatta le. Ezt az adóhatóság a kiutalásokra törvényileg biztosított határidővel, illetve az érintett adózók megbízhatóságával indokolta.

Az ÁSZ által ellenőrzött tranzakciók 30%-ának APEH ellenőrzésre való kiválasztása történt meg, amelyek 63%-át ténylegesen az ellenőrzésnek át is adták. Azonban egy esetben sem történt konkrét ellenőrzés, a revízió a kiutalásra váró tételek ellenőrzésének elengedése mellett döntött.

A visszaigénylést tartalmazó bevallások növekvő száma mellett az ellenőrzések száma a 2004. évi 5,1%-ról a 2005. évi 0,9%-ra csökkent. A végrehajtott ellenőrzések közül egy sem zárult megállapítással.

Az **egyszerűsített vállalkozói adónál** az alapbizonylatok a tartalmi és formai követelményeknek megfeleltek. Az APEH elszámolási és ellenőrzési rendszere biztosította, hogy az előírások és jóváírások határidőre megtörténjenek.

Az előírt kontrollok jól működtek. Az adóügyi megerősítések az eva alanyiság feltételeinek meglétére (bevételi értékhatár betartása, nemleges köztartozás, nemleges jövedéki termékkereskedelem, egyéb adózási megbízhatósági feltételek) irányultak. Az ÁSZ vizsgálata hiányosságot nem tárt fel.

Az adóhatósági intézkedések szabályszerűek voltak. Éves bevallás ellenőrzés az esetek 2,4%-ában fordult elő. A vizsgálat helyesen, az evás számlát adó alanyokra is kiterjedt. Az APEH ellenőrzés adókülönbözetet nem állapított meg.

A folyamatba épített ellenőrzések jól működtek, az adóügyi, adóellenőrzési eljárások szabályszerűsége biztosított volt.

A **személyi jövedelemadónál** a bevallások feldolgozását, ellenőrzését az APEH a személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. tv., az adózás

rendjéről szóló 2003. évi XCII. tv., valamint a vonatkozó belső utasítások alapján, szabályszerűen folytatta le.

A feldolgozási folyamat részeként a kiutalás előtti ellenőrzésre történő kiválasztás rendszerét – a tranzakciókhoz tartozó dokumentumok alapján – a vonatkozó belső utasítás szerint működtették.

Az APEH a személyi jövedelemadóhoz kapcsolódóan a 2005. évben 8,2 M Ft késedelmi kamatot fizetett ki, 2,5%-kal kevesebbet, mint a 2004. évben.

A 2005. évben a személyi jövedelemadó visszaigénylések feldolgozása során az APEH nagyobb figyelmet fordított a kiutalásra nyitva álló határidő betartására.

A személyi jövedelemadónál a pénzforgalmi számlát érintő átvezetési és kiutalási kérelmek feldolgozása és teljesítése során az APEH a vonatkozó belső utasítások szerint járt el.

Az **általános forgalmi adó** számvevőszéki ellenőrzése alapján megállapítható, hogy az adatfeldolgozás szabályozottsága és teljes körűsége biztosított volt. Az APEH belső utasításaiban előírt – az EU ajánlásainak megfelelő – alap-bizonylatokat (tájékoztató adatokat) a tartalmi és formai követelményeknek megfelelően alkalmazták.

A belső kontrollok megfelelően működtek. A visszatérítések és átvezetések szabályszerűségét az ellenőrzések és a felülvizsgálatok biztosították.

A számvevőszéki helyszíni ellenőrzés által vizsgált tranzakciók több mint 70%-át választották ki ellenőrzésre. Az uniós adószámmal rendelkezőknél a kiutalás előtti ellenőrzések minden esetben megtörténtek, a 2004. évben elrendelt fokozott ellenőrzéseknek megfelelően.

A kiutalás előtti ellenőrzéseknél a vizsgálatok befejezési határidejének indokolatlan meghosszabbítását – a 2004. évi zárszámadási vizsgálati tapasztalatokhoz hasonlóan – a jelen vizsgálat megerősítette.

Az adóhátralékok behajtására tett intézkedések

Az adózók központi költségvetéssel szemben fennálló tartozása – az APEH folyószámla állományának adónemekre egyenlegezett 2005. év végi adatai szerint – az azonosíthatatlan állománnyal együtt 2005. december 31-én 735,8 Mrd Ft volt, 19,9 Mrd Ft-tal több mint a 2004. évi záróállomány.

Az adókra vonatkozó hátralékállomány – az előző évekhez hasonlóan – a járulékokhoz kapcsolódó késedelmi pótlékokat és a bírságokat teljes összegben adó-tartozásként mutatja ki.

A 735,8 Mrd Ft kintlévőségi állományból 341,3 Mrd Ft a késedelmi pótlék és a bírságok összege. A késedelmi pótlék és a bírság összegének 33,3%-a (bevétel arányos felosztás alapján) 113,7 Mrd Ft a TB alapokkal kapcsolatos.

Az APEH folyószámla rendszere az előírások szerint tartalmazza a kintlévőségek 2005. év végi állományát. Az egyenlegezés módszere az Art. előírásainak megfelel ugyan, azonban (2005. évben utoljára) a kintlévőségek pontos kimutatását nem teszi lehetővé, tekintve, hogy a társasági adó december 20-i feltöltési kötelezettségével szemben nincs előírás, s így indokolatlanul alacsonyabb a nyilvántartott hátralékállomány. Erre a tényre az ÁSZ a zárszámadási ellenőrzései során minden évben felhívta a figyelmet.

A kintlévőségi állomány emelkedése a behajtási tevékenység eredményességének – tendenciájában állandósuló – javulása mellett következett be. A beszedett hátralék 98,3%-ban a végrehajtási eljárások által realizálódott, a csőd- és felszámolás bevételei 1,7%-ot jelentenek.

Az APEH 228 146 végrehajtási eljárást indított, 7,3%-kal meghaladva az előző évben indított eljárások számát. A 2005. évben 415,0 Mrd Ft adó- és járuléktartozást vontak végrehajtás alá, 8,9%-kal többet, mint a 2004. évben.

Az APEH a 2005. évi feladattervében meghatározott összevont (adó+járulék) behajtási előirányzatát (165,6 Mrd Ft) 125,4%-ra teljesítette.

Az APEH beszedési tevékenységének eredményességet a gyakorlati tapasztalatokhoz igazodó behajtási politikával és a 2004. évben bevezetett Hátralékkezelési és Végrehajtási Információs Rendszer (HVR) folyamatos fejlesztésével érte el.

Az adóbeszedésből származó behajtási bevételek végrehajtási cselekmények szerinti legfontosabb jogcímeinek – adó- és járulékadatokra – elkülönített nyilván-tartását a végrehajtás statisztikai rendszere a 2005. évben sem biztosította, így azok csak együtt értelmezhetők.

Az adó- és járulékbehajtásból 207,7 Mrd Ft származott, 8,7%-kal több mint a 2004. évben. Az adókra vonatkozó bevétel 144,0 Mrd Ft, a járulékoké 63,7 Mrd Ft volt. Figyelemre méltó, a 207,7 Mrd Ft behajtási bevétel legfontosabb jogcímei (azonnali inkasszó és a végrehajtás hatására teljesített befizetés) között tapasztalható arányeltolódás.

A HVR elektronikus inkasszó moduljának bevezetésével a kibocsátott azonnali beszedési megbízások megtérülése megduplázódott és meghaladta a 15,4%-ot, a befolyt összeg 91,4 Mrd Ft volt. (A 2004. évben 76,5 Mrd Ft.)

A végrehajtási cselekmények hatására teljesített befizetések összbevételen belüli aránya már a 2004. évben, összege a 2005. évben csökkent az előző évekhez képest. (A 2004. évben 109,8 Mrd Ft, a 2005. évben 107,9 Mrd Ft volt.) A végrehajtási cselekményeket követő befizetések csökkenő tendenciáját, s ezáltal kieső bevételeket ellensúlyozta az elektronikus inkasszó modul alkalmazása.

A behajtási politika módosulásaként is értékelhető, hogy a követelés foglalásból és munkabér letiltásból származó bevételek 62,5%-kal emelkedtek. (A 2004. évben 2,4 Mrd Ft, a 2005. évben 3,9 Mrd Ft.)

Az ingó és ingatlan értékesítésből származó együttes bevétel összege változatlanul alacsony 1,0 Mrd Ft (a 2004. évben 1,1 Mrd Ft volt).

A kintlévőségek összetétele – a működő vállalkozások összes hátralékon belüli arányát tekintve – lényegesen nem változott.

A működő vállalkozások adóhátraléka 313,4 Mrd Ft-ról 317,0 Mrd Ft-ra növekedett, a kintlévőségek év végi állományához viszonyítva 42,5%-ról 42%-ra módosult.

A felszámolási eljárás alatt álló gazdálkodók kintlévőségi állománya kismértékben emelkedett.

A felszámolás alatt álló vállalkozások hátraléka 345,0 Mrd Ft, 4,0 Mrd Ft-tal több mint a 2004. év végi állomány.

A 2005. évben a felszámolási eljárásokhoz, illetve a felszámolási kezdeményekhez kapcsolódó APEH követelésből 3,4 Mrd Ft folyt be, melyből az engedményezés által beszedett összeg 2,1 Mrd Ft volt.

Az APEH a felszámolás alatt lévő gazdálkodókkal szembeni hitelezői követelését 2005. II. félévétől – új megállapodás alapján – ismét az MKK Rt.-re engedményezte. Az új megállapodás annak következménye, hogy a pályázatás útján gyakorolt 2003., 2004. évi engedményezések során is alacsony volt a megtérülés. Így az engedményezés visszakerült az MKK Rt.-hez.

Fizetési könnyítés, méltányossági jogok gyakorlása

Az APEH a fizetési könnyítések és a méltányossági kérelmek elbírálása során az előírások szerint járt el. A 2005. évben az első fokon hozott határozatok megalapozottsága lényegesen nem változott, tekintve, hogy a másodfokú határozatok – a 2004. évhez hasonlóan – az alaphatározatok közel kétharmadát helyben hagyták.

A 2005. évben 153 119 db fizetési kedvezményre irányuló kérelem érkezett az igazgatóságokhoz, ami az előző évinél 5456 db-bal (közel 3,4%-kal) kevesebb. A kérelmekből 64 354 db fizetési könnyítésre, 31 437 db mérséklésre irányult, valamint 30 681 db vegyes (fizetési könnyítésre és mérséklésre is), illetve 26 647 db hiányos (a kérelem tárgya, irányultsága annak beérkezésekor nem volt megállapítható) volt.

Az elsőfokú határozatokból 34,7% a helyben hagyó, 28,8% a részben helyben hagyó határozatok aránya. Az elutasított határozatok aránya 26,4%, illetve 10,1%-ban kellett megszüntetni az eljárást (adózó visszavonta a kérelmét, az ügy más szakterületre került át).

Az adóhatósági eljárások során mintegy 136,2 Mrd Ft összegű tartozás elengedésére és átütemezésére került sor, ami a 2004. évi összegnél 36,4%-kal kevesebb.

A csökkenés egy 2004. évi – kimagaslóan nagy összegű – tartozás átütemezéséhez kapcsolódik.

A fizetési könnyítéseket tartalmazó határozatokban 125,5 Mrd Ft hátralék átütemezését engedélyezte az I. fokú adóhatóság, melyből az adó összege 80,6 Mrd Ft volt. (A 2004. évben az adó összege 161,5 Mrd Ft volt.)

Az objektív elbírálást igazolja, hogy a 21 db megváltoztatott határozatból 12 esetben a II. fokon eljáró hatóság az adózó javára döntött.

A méltányossági jogok gyakorlása tekintetében az APEH hatósági tevékenységét – a törölt összegek mértékét illetően – az előző évhez hasonló szigorú elbírálás jellemezte.

A jogerős I. fokú határozatokban méltányosságból törölt összeg 10,7 Mrd Ft volt (a 2004. évben ezen a jogcímen 10,1 Mrd Ft-ot törölt az I. fokú adóhatóság). Ez a törlési beadványok darabszámát tekintve 11 304 db (27,9%) kérelem engedélyezését jelentette. (A 2005. évben 31 437 db beadványban 27,1 Mrd Ft törlését kérték.) Ez arányában ugyan jelentős javulás, de az összeg mértékében lényeges csökkenést nem jelent.

A törölt összegek összetételét illetően viszont kedvezőnek értékelhető, hogy a méltányosságból törölt 10,7 Mrd Ft-ból – a 2004. évi adatokhoz hasonlóan – mindössze 1,0 Mrd Ft volt a tőke összege (a gazdálkodó szervezetek adó, valamint járulék tőketartozása nem engedhető el, a járulék tőketartozás magánszemély esetében sem mérsékelhető).

A megalapozottság a méltányossági ügyekben született határozatok esetében is lényegében a korábbi évekhez hasonló volt. A másodfokon hozott döntések az elsőfokú határozatokat 8%-át változtatták meg, szemben a 2004. évi 7%-os aránnyal. A 30 db megváltoztatott határozatból valamennyi esetben az adózó javára született döntés.

Javaslat a pénzügyminiszternek

Intézkedjen, hogy – az egyéb lakástámogatásoknál a folyósítási költségeket illetően – az APEH több évre visszamenőleg ellenőrzést végezzen a hitelintézeteknél.

3.2. Jelentés az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal működésének ellenőrzéséről (2000-2005)

Az APEH az adók és járulékok beszedésével és ellenőrzésével kapcsolatos, jogszabályokban meghatározott feladatait fajlagosan csökkenő ráfordítások mellett teljesítette a vizsgált időszakban. A költségvetési nettó bevételek beszedésének hatékonysága 2000-2002. évek között negatív, 2003-tól pozitív irányban változott.

A hatékonyság javulásának oka többek között, hogy – az egyes területeken feltárt hiányosságok mellett – összességében javult a Hivatal teljesítménye, illetve 2003-tól csökkent a feladatellátáshoz biztosított pénzügyi forrás. Öt év alatt a beszedett költségvetési nettó bevételek 60%-kal, ezen belül az önadózáson kívüli bevételek 23%-kal nőttek, a Hivatal működésére fordított kiadások 12,62%-kal emelkedtek. Javult a szervezet hatékonysága a létszámváltozás függvényében is, az egy dolgozóra jutó önadózáson kívüli bevételek 37,5%-kal emelkedtek.

A pénzügyminiszter felügyeleti jogkörében eljárva intézkedéseivel, iránymutatásaival segítette az APEH adóbeszedési tevékenységét. Rendszeres időközönként beszámoltatta a Hivatalt, tervezési-elemzési munkájához adatokat kért tőle. A kapott információk azonban nem hasznosultak megfelelően. A vizsgált időszak mindegyik évében kezdeményezte a kormánynál a költségvetési törvény adó- és járulék-bevételi előirányzatainak módosítását, továbbá 2004-2005-ben a legfontosabb adótörvények 41-szer módosultak. Mindezek következménye, hogy a Hivatalnak folyamatosan változtatnia kellett belső szabályzatait, ami a szabályszerű működés terén magas kockázatot jelentett, illetve megnehezítette az adózók számára a jogszabályok betartását.

A PM intézkedéseket tett az EU-n belüli áfa-visszaigénylésekkel kapcsolatos korábbi ÁSZ megállapítások alapján, de ezek csak részben voltak eredményesek. Kezdeményezte az adózás rendjéről szóló – a 2004. január 1-jétől hatályos - törvény (továbbiakban: új Art.) módosítását, amely szerint 2006. január 1-jétől a külföldi adóhatóság megkeresésének időtartama nem számít bele az ellenőrzés határidejébe. A módosítás nem terjedt ki a késedelmi kamatra vonatkozó rendelkezésre. A késedelmes kiutalások miatt fizetett késedelmi kamat összege a vizsgált időszakban változóan alakult, 2004-ben 2003-hoz képest 63%-kal, 2005-ben a 2004. évi közel 7-szeresére nőtt, amelynek 84%-a a közösségen belüli áfa-visszaigénylések kiutalás előtti ellenőrzéséhez kapcsolódott. A késedelmi kamatok mintegy 9-67%-át a Magyar Államkincstár (továbbiakban: ÁK) fedezethiánya miatt fizette a Hivatal.

Az APEH a hatályos Art. előírásainak, valamint az ellenőrzési stratégiában foglaltaknak megfelelően kialakította éves ellenőrzési irányelveit. Az ellenőrzések eredményessége és hatékonysága a vizsgált időszakban összességében javult. Csökkenő számú ellenőrzés mellett mintegy 68%-kal nőtt a megállapítással feltárt nettó adókülönbözet, és mintegy kétszeresére a kiszabott szankciók összege. Csökkent azonban a szankciókból befolyt bevételek aránya. Ennek fő oka, hogy nőtt azon adóalanyok száma, amelyeknek nem volt pénzügyi fedezetük a tartozásuk megfizetésére. Csökkent a megállapítással zárult kiutalás előtti ellenőrzések és a nőtt a megállapítással zárult utólagos ellenőrzések száma. Az ellenőrzési portfólión belül összességében nőtt e két ellenőrzési típus aránya. A jogszabályi előírás alapján kötelezően elvégzendő ellenőrzések közül a legnagyobb adóteljesítményű adóalanyok ellenőrzései javították, a külső megkeresés alapján végzett ellenőrzések pedig rontották az ellenőrzések hatékonyságát és eredményességét.

A végrehajtással beszedhető adó- és járulékbevételek tervszámait nem a működő adózók teljes hátralékállományának figyelembevételével, hanem az előző évek teljesítési adatai alapján határozzák meg. A tervszámok a behajtásból származó bevételek növelését irányozzák elő, de a tervezési mód nem ösztönöz a hátralékok teljes körű beszedésére. Az adózók folyószámláin kimutatott hátralékok összege 29%-kal emelkedett, míg a hátralékkal rendelkező adóalanyok száma 10%-kal csökkent. A Hivatal intézkedései – különösen az elektronikus inkasszó 2004. évi bevezetése – segítik a hátralékállomány beszedése eredményességének növelését. A végrehajtás alá vont hátralékállomány 36%-kal, az ebből realizált bevétel pedig 45%-kal emelkedett. Az Art. lehetőséget biztosít fizetési kedvezmény megadására. A

fizetési kedvezménnyel érintett részletfizetések automatikus figyelése és nemfizetés esetén azok visszarendezése nem biztosított, ami a kockázatot jelent az adóalany tartozásának ismételt felhalmozódása, illetve a beszedhetőség bizonytalanná válása szempontjából. A részletfizetések naprakészségének nyomon követése csak manuális módon, jelentős erőforrások lekötésével valósítható meg.

A 2005. évi LVI. tv. lehetőséget biztosít a végelszámolás alatt álló szervezetekkel szemben fennálló követelések engedményezésére. Ez a törvényi előírás nem indokolt, mivel a végelszámolás alatt álló gazdálkodó szervezetek rendelkeznek fedezettel a teljes tartozásukra. Engedményezés esetén a tartozásnak csak egy része térül meg, így sérül a költségvetés érdeke. Az APEH nem élt a törvény adta lehetőséggel, és beszedte e szervezetektől a költségvetést megillető tartozásaikat.

A szakfeladatok ellátásának informatikai támogatottsága alapjaiban kielégíti a szakterületek igényeit. Az informatikai fejlesztésekre fordítható beruházási keret 2003. évtől 40%-ot meghaladó mértékben csökkent, emiatt a Hivatal nem tudta végrehajtani egyes, a feladatellátás informatikai támogatása szempontjából alapvető fontosságú fejlesztéseit.

A Hivatal a belső kontrolljait jól működteti. Kialakította a szakmai blokkokon belül a folyamatba épített és a vezetői ellenőrzések szervezeti és informatikai rendszereit, a feladat-végrehajtás során ezeket a gyakorlatban eredményesen alkalmazta. Az ÁSZ a költségvetés végrehajtásának éves ellenőrzései során a belső kontrollokat általában jól működőnek minősítette. A Hivatal az egyes szakmai munkafolyamatok utólagos ellenőrzését – minőségbiztosítási céllal – törvényességi vizsgálatok keretében látta el. Felüellenőrzéseivel is hozzájárult az ellenőrzési munka eredményességének és szakszerűségének növeléséhez. A Hivatal a költségvetési szervek belső ellenőrzéséről szóló kormányrendelet alapján a pénzügyi irányítási és ellenőrzési rendszer évenkénti vizsgálatát határozta meg prioritásként, ezért olyan témakörökben is végzett ellenőrzéseket, amelyek éves vizsgálata nem indokolt, tekintettel arra, hogy a korábbi évek ellenőrzései rendszert érintő hiányosságokat nem tártak fel.

Javaslatok a pénzügyminiszternek

1. Kezdeményezze a 2005. évi LVI. tv. módosítását annak érdekében, hogy az APEH a végelszámolás alatt álló szervezetekkel szemben fennálló követeléseinek engedményezését a jogszabály ne tegye lehetővé tekintettel arra, hogy a követelések kielégítésére szolgáló vagyon rendelkezésre áll, a megtérülés teljes összegben biztosított.

A javaslat teljesült: 2007. január 1-jétől az adózás rendjéről szóló törvény a végelszámolás alatt álló szervezetek esetén nem teszi lehetővé az engedményezést, azaz kizárólag a felszámolási eljárás alatt álló szervezetekkel szemben fennálló követelések engedményezését teszi lehetővé az állami adóhatóság számára.

2. Biztosítson pénzügyi forrást az APEH informatikai eszközállománya műszaki színvonalának megőrzéséhez, illetve fejlesztéséhez a jogszabályokban meghatározott feladatai végrehajtása érdekében.

A 2006. évi költségvetési törvény alapján a XXII. Fejezetben, a kormányzati rendkívüli kiadások között megtervezett Egységes adószámla bevezetésével kapcsolatos kiadások alcím előirányzata terhére a feladatmegosztásnak megfelelően 3.060 millió forint került átcsoportosításra az APEH informatikai fejlesztése jogcím javára. A PM Ellenőrzési Főosztálya jelenleg vizsgálja a felhasználás szabályszerűségét.

3. Alakítsa át a Hivatal részére megfoglalmazott, az érdekeltségi jutalom kifizetésének feltételeként meghatározott teljesítmény-elvárásokat oly módon, hogy valamennyi elvárás hatékonyabb és eredményesebb munkavégzésre, illetve többletteljesítmény elérésére ösztönözzön, valamint azok teljesítése mérhető legyen.

Az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal dolgozóinak 2006. évi érdekeltségi jutalma kifizetése feltételeinek meghatározásakor megtörtént.

4. Írja elő az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal elnöke számára, hogy

a) dolgoztassa ki az egyes szakterületek - ezen belül a külső megkeresések alapján lefolytatandó behajtások/végrehajtások - feladatainak ellátáshoz szükséges humánerőforrás-kapacitás rendszeres és azonos mutatószámokon alapuló tervezésének és elemzésének módszerét, valamint készítsen ilyen elemzéseket a humánerőforrás optimális elosztása érdekében;

Megtörtént az előírás az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal elnöke számára. Az állami adóhatóság feladatainak ellátásához szükséges humánerőforrás kapacitás mutatószámokon alapuló tervezési és elemzési módszerének kidolgozását az adóhatóság megkezdte. Több szakterületen (pl.: adóügy, ellenőrzés, stb.) elkészült a jellemző tevékenységek munkaidő szükségletének feltérképezése, más tevékenységek (pl.: felszámolás és végrehajtás, jogi, biztonsági, stb.) esetén a főbb jellemzők alapján, a gyakorlati tapasztalatok összegzésével sor került mutatószámok kialakítására.

b) alakíttassa ki az informatikai területen a belső erőforrások eredményes kontrollját (tervezését, mérését) biztosító eszközrendszert;

Megtörtént az előírás az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal elnöke számára. Az állami adóhatóság informatikai szakterületén már működik több olyan alkalmazás, amely a megfoglalmazott elvárások egy részét kielégíti. Az állami adóhatóság ezeknek, valamint a fejlesztés, illetve bevezetés alatt álló új rendszerek megfelelő funkcióinak integrálásával, bővítésével és módosításával alakítja ki az előírt eszközrendszert

c) tegyen intézkedést, hogy az informatikai rendszer alkalmas legyen az azonnali és automatikus visszarendezésre, ha a fizetési könnyítésben részesített adóalany a részletfizetési kötelezettségének időben nem tesz eleget.

Megtörtént az előírás az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal elnöke számára. Az adózás rendjéről szóló törvény figyelembevételével kialakított gyakorlat szerint az adózó befizetéseit minden esetben az adók (követelések) esedékességének sorrendjében kell elszámolni és a folyószámlán megjeleníteni. Így a határidőben befizetett részletek adott esetben a folyószámlán egy korábbi esedékességű tartozás kiegyenlítéseként jelennek meg. Figyelembe véve a banki átfutást, de még inkább a

könyvelési időigényt az „azonnali” visszarendezés optimális esetben is csak időbeli csúszással teljesíthető.

4. 2007-BEN AZ APEH ADÓHATÓSÁGI TEVÉKENYSÉGÉT ÉRINTŐ JELENTÉSEK ÉS AZOK MEGÁLLAPÍTÁSAI

4.1. Jelentés a Magyar Köztársaság 2006. évi költségvetése végrehajtásának ellenőrzéséről

Egyéb befizetések

Az egyéb befizetések kedvező alakulásában döntő szerepet játszott, hogy az APEH-nek mindössze 0,6 Mrd Ft-ot kellett késedelmi kamatként az adózók részére visszafizetnie és ebből is közel 0,2 Mrd Ft-ot tett ki az agrártámogatási számlák fedezethiánya miatti visszautalás.

Az állami adóhatóságnak a 2005. évben 10,0 Mrd Ft-ot meghaladó késedelmi kamatot kellett kifizetnie, amelyből több mint 9,0 Mrd Ft az áfához kapcsolódó késedelmi kamat volt, és döntő részét az EU-s adószámmal rendelkező adóalanyok áfa kiutalásának visszatartása képezte.

Vagyongyarapodási vizsgálatok

A vagyongyarapodási vizsgálatok terén az APEH a korábbi éveket meghaladó adóhatósági munkát végzett. A 2006. évi ellenőrzési irányelvek ezen ellenőrzéseket kiemelten kockázatos vizsgálati irányként határozták meg.

A 2006. évben lezárult vagyongyarapodási vizsgálatok alapján 832 db elsőfokú határozatot hozott az adóhatóság 4,5 Mrd Ft nettó adókülönbözetre kiterjedően. A jogerőssé vált határozatok száma 605 db volt, de ezek 962,8 M Ft nettó adókülönbözetre vonatkoztak. Az összegek változása is tükrözi, hogy a fajsúlyosabb ügyek a II. fokú szakaszba kerültek, ahol 212 db határozat került kiadásra 4,1 Mrd Ft nettó adókülönbözetre. A másodfokú határozatok 98%-a (208 db) vált jogerőssé, ami a nettó adókülönbözet 92,7%-ának (3,8 Mrd Ft-nak) a megfizetését tette kötelező érvényűvé.

A vagyongyarapodási vizsgálatokhoz kapcsolódó felügyeleti intézkedés keretében az APEH elnöke négy, a pénzügyminiszter egy megsemmisítő határozatot adott ki, amelyekben új másodfokú adóhatósági eljárást rendeltek el. A pénzügyminiszter a felügyeleti intézkedés keretében további két határozatot adott ki, amelyekben az elsőfokú határozatokba foglalt megállapítások vonatkozásában a végrehajtáshoz való jogot szüntette meg.

A megnyert bírósági perek 65,5%-os (40 db) és a perérték 57,1%-os (1248 M Ft) aránya – a megelőző hatósági szinteken is vitatott – vagyongyarapodási vizsgálatok megalapozottságát fejezi ki.

A 2006. évben zárult vagyongyarapodási vizsgálatokhoz kapcsolódóan 61 db bírósági ítélet meghozatalára került sor, összesen 2,1 Mrd Ft perértékre. A 20 db elvesztett per perértéke 870,0 M Ft volt. Egy megváltoztató döntést hoztak 2,6 M Ft-ra vonatkozóan.

Az adóhatósági adómegállapítás választására először a 2005. évben – a 2004. évi jövedelem tekintetében – adott lehetőséget a személyi jövedelemadóról szóló törvény. A jövedelemadózásnak ezt a módját a 2005. évben 9900, 2006-ban 9997 adózó választotta, és ez mindkét évben az adóhatósághoz beérkezett és nyilvántartásba vett bevallások számának mindössze 0,4%-át jelenti. Az adóhatósági adómegállapítás feladatának ellátásához szükséges munkafolyamatok megszervezése az igazgatóságokon megtörtént. Az e célra létrehozott kapacitások azonban igen egyenlőtlenül kerültek kihasználásra.

Tizenhárom igazgatóság esetében 300-nál is kevesebb volt az adóhatósági adómegállapításra beadott nyilatkozatok száma. A Kelet- és a Dél-budapesti igazgatósághoz érkezett a legtöbb nyilatkozat 1121, illetve 1120 db. A megyék közül Baranya és Pest megyébe érkezett be 791, illetve 962 db nyilatkozat.

Az ellenőrzési feladatok 2006. évi ellátásához kiadott irányelvek – az ADAM alkalmazásával összefüggésben – hangsúlyozták az adatszolgáltatások szabályszerűségének vizsgálatát és a jogkövető magatartás szankciókkal történő kikényszerítését. Az APEH a magánszemély jövedelme és az azt terhelő adó megállapítása során eleget tett – az adóhatósági adómegállapítást kizáró törvényi feltételek meglétének ellenőrzéséből adódó – kötelezettségének.

Szakmai és gazdaságossági szempontok nem indokolják ezen bevallási mód további alkalmazását, mivel az adóbevallások rendkívül alacsony száma miatt indokolatlanul köt le kapacitást.

A belső kontrollok működése az APEH-nél

Az APEH belső kontrolljai az adóztatási feladatok valamennyi területén – az ellenőrzési tapasztalatok szerint – a 2006. év folyamán általában alacsony kockázattal működtek. Az adóügyi, az ellenőrzési, a behajtási feladatok végrehajtását döntően folyamatba épített többszörös kontrollok előzik meg. **A bevallások ellenőrzése területén azonban a belső kontrollok működését az ellenőrzés nem ítéli megbízhatónak.** E területen a belső kontrollok nem akadályozták meg, hogy a hibásan kitöltött, „Bevallás a 2006. évi kötelezettségekről az évente egyszeri bevallás benyújtására kötelezett adózók részére” tárgyú bevallás egy részét kijavítás nélkül könyveljék az adózók folyószámlájára. Ez azt okozta, hogy az APEH hátralék állománya a 2006. év végén nem a valós állapotot tükrözte.

A 2006. évi ellenőrzési irányelvek és az ennek részeként készített háttéranyagok a kockázatkezeléshez nyújtanak segítséget. Ez utóbbiak a kockázati területekre bontott kiválasztási szempontok kombinációit tartalmazzák, megteremtve ezzel az ellenőrzés eredményesebbé tételének lehetőségét.

Az APEH az 55/2006. Elnökhelyettesi utasításban (áfát érintően) előírta az ellenőrzések során tett megállapítások gyűjtését, rendszerezését – és a Revizori rendszer kiegészítéseként bevezetett – ún. R+ rendszerben való feldolgozását. Ez által lehetővé vált a legkockázatosabb adónemre vonatkozó jegyzőkönyvi megállapítások szakmai tartalmát bemutató elemzések készítése. Az így nyert információk a rendszerből lekérdezhetők és a kockázati modellek kialakításához alkalmazhatók. Az ellenőrzési rendszert támogató információs rendszer fejlesztése szintén a kockázatok elkerülését, illetve a kockázatok maximális

csökkenését célozza. Erre szolgál a vagyonosodási vizsgálatra való kiválasztást támogató információs rendszer, amely már adattárház alapon készült.

Az ellenőrzési feladatok kontroll rendszerének továbbfejlesztését segíti a 2005. év végén indult Ellenőrzés Korszerűsítési Projekt, amelyben az ellenőrzést szolgáló minden fejlesztés, szervezés összehangoltan, egy egységes stratégiához igazítottan, annak keretében valósul meg. E projektben történik az – ÁSZ helyszíni vizsgálata során kifogásolt – ellenőrzésre alkalmazott kiválasztási rendszer működésének teljes korszerűsítése és új alapokra helyezése is.

Az APEH és a VP főkönyvi- és analitikus nyilvántartásának egyezősége

A zárszámadási törvényjavaslatban a központi költségvetést megillető – az APEH felelősségi körébe tartozó – adóbevételek összege valamennyi adónemnél megegyezett a nemzetgazdasági számlákon teljesített 2006. évi pénzforgalom év végi záró egyenlegeként kimutatott adatokkal.

Az APEH által kezelt bevételekről vezetett analitikus nyilvántartás adatai – a nem azonosított 381,4 M Ft (2891 tétel) figyelembevételével – megegyeztek a Kincstár adónemenként vezetett főkönyvi számláinak egyenlegével és a zárszámadási törvényjavaslatban kimutatott bevételek adataival.

A 2005. évben a nem azonosított tételek száma 2341, összege 324,6 M Ft volt. A folyószámlák (2007. április 27-ei) logikai zárásakor (a 2005. évben 19,0 M Ft) a nem azonosított állomány 45,9 M Ft volt és a tételszám az előző évi 221-ről 385-re emelkedett. Az azonosítatlan állomány növekedése – az APEH kimutatása szerint – elsősorban a külföldi szja átutalások bázishoz viszonyított növekvő számával és összegével van összefüggésben.

Az APEH **a társasági adó bevétel** realizálása során 2006-ban is a lényeges adózási, adóztatási területekre vonatkozóan törvényesen és a saját belső előírásai szerint járt el. Az APEH elszámolási és ellenőrzési rendszere biztosította, hogy az előírások és jóváírások, valamint az ezen adónem terhére kiutalt visszatérítések, illetve az egyes adónemek közötti átvezetések határidőre megtörténjenek.

A visszatérítések és az átvezetések végrehajtását a folyamatba épített többszörös kontrollok előzik meg. **Az APEH ellenőrzésre alkalmazott kiválasztási mechanizmusa ugyanakkor nem minden esetben tölti be funkcióját.** Az adóhatóság az ellenőrzésre kijelölt tételek töredékén hajt végre ellenőrzést, mert a revízió különböző vitatható „elengedési jogcímen” eltekint az adóellenőrzéstől.

Az alkalmazott elengedési indok nem volt szakmailag megalapozott a következő esetekben.

A számvevőszéki vizsgálatra kiválasztott – kötelezettséget tartalmazó – tranzakciók 24,5%-át az APEH kiválasztási rendszere kijelölte ellenőrzésre, de revízió egyetlen esetben sem történt. Az elengedés okai a következők voltak: „stabil, folyamatos, ismert működés” miatt maradt el a revízió, pedig az egyik adózó végelszámolás alatt állt; nem volt ellenőrzés, mert az adózó „nem kezdő

vállalkozás”; „a folyószámla általában túlfizetési” jogcímen mentesült az adózó az ellenőrzés alól; „egyéb” megjelöléssel engedte el a kiutalási (illetve az átvezetési) kérelmet az adóhatóság.

A visszaigénylést tartalmazó bevallások alacsony ellenőrzöttségi szintje kedvezőtlen folyamatot indukálhat, még akkor is, ha ellenőrzési szempont a rendelkezésre álló revizori kapacitás olyan adónemre való irányítása, amelynél a feltárt adókülönbözlet tekintetében az ellenőrzés eredményesebb lehet, mint a társasági adónál.

A visszaigénylést tartalmazó bevallások növekedése ellenére a 2004. évben a bevallások 5,1%-át, a 2005. évben 0,9%-át, a 2006. évben mindössze 0,8%-át vonták vizsgálat alá

Az **egyszerűsített vállalkozói adó** bevételi számla kiválasztott tranzakcióihoz kapcsolódó dokumentumok alapján megállapítható, hogy az adózók által benyújtott bizonylatok – bevallások, átvezetési és kiutalási kérelmek – feldolgozása a vonatkozó belső utasítások szerint történt, biztosítva ezáltal adatfeldolgozás kontrolljainak szabályszerű működését. Az eva alanyiság összetett törvényi feltételeinek (bevételi értékhatár betartása, jövedéki-, és vámjogszabályok hatálya alá tartozó kizárt tevékenységek stb.) ellenőrzését a vonatkozó – évente aktualizált – belső utasításban szabályozott ellenőrzési szempontok alapján a feldolgozó rendszer biztosította. A vizsgált tételeknél az ÁSZ ellenőrzés hiányosságát nem tárt fel.

A személyi jövedelemadó bevallások feldolgozását, ellenőrzését az APEH a személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. és az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. tv., valamint a bevallások fogadásának és feldolgozásának évenként aktualizált általános és speciális ügyviteli utasítása alapján folytatta le.

A feldolgozást támogató információs rendszer azonban nem minden területen biztosította a jogszabályon alapuló adózási összefüggések és a számszaki egyezőségek kontrollját. Az évente egyszeri (06084 számú) bevallás benyújtására kötelezett adózók esetében ugyanis az ezer forint helyett forintban kitöltött bevallásokat – mintegy 90%-ában – ellenőrzés nélkül könyvelték az adózók folyószámlájára.

A személyi jövedelemadóról szóló (0653 számú) bevallásoknál a feldolgozó informatikai rendszer a beérkezett bevallások 47,9%-át, mintegy 1166 ezer db bevallást talált hibásnak, ami 1,5%-pontos csökkenést jelent a 2005. évihez képest. A hibás bevallások 85,7%-át az adóhatóság javította ki, míg mintegy 167 ezer db bevallás esetében az adózók bevonásával korrigálták a hibákat. A vizsgált esetekben az adóhatóság az Art. előírása szerint, értesítő levélben szólította fel az adózókat a hivatalnál történő hibajavítás szükségességére és az adatok dokumentálására.

A feldolgozási folyamat részeként a kiutalás előtti ellenőrzésre történő kiválasztás informatikai rendszerét a vonatkozó belső utasítás szerint működtették.

A kiutalás előtti ellenőrzésre történő kiválasztás rendszere a bevallások egyedi bárkódja szerint lekérdezési és dokumentálási lehetőséget biztosít a szűrés folyamatra és a beállított szűrő paraméterekre vonatkozóan.

A kiutalás előtti felülvizsgálat során feltárt adótartozások, illetve adók módjára behajtandó köztartozások esetében az adóhatóság élt az Art. 151. §-a szerinti visszatartási jogával. Ennek eredményeként a jogerősen visszatartott összeg a 2005. évi 270,9 M Ft-ról 45,2%-os növekedéssel 393,3 M Ft-ra emelkedett a 2006. évben. A visszatartásokról határozatot hoztak és a kapcsolódó pénzforgalom lebonyolításához alkalmazták a belső utasítások által előírt bizonylatokat.

Kedvezőtlen változásként értékeli a számvevőszéki ellenőrzés, hogy a személyi jövedelemadót érintő APEH ellenőrzések száma a 2005. évhez képest összességében csökkent.

A kiutalás előtti ellenőrzések száma közel 1%-kal csökkent, miközben a visszaigénylést tartalmazó bevallások száma mintegy 0,5%-kal emelkedett. Az utólagos átfogó- és szja adónem ellenőrzések száma a 2005. évi 15 008 darabról 13 820 darabra csökkent a 2006. évben. A csökkenés mértéke 7,9%-os volt.

A legnagyobb mértékű ellenőrzés szám csökkenés az adózó bevonása nélküli egyszerűsített ellenőrzések esetében mutatható ki. Az APEH indokolása szerint a csökkenés oka, hogy 2005 II. félévében kapacitás átcsoportosításra került sor az adóikerülés szempontjából veszélyeztetett áfa adónemet érintő vizsgálatok javára.

Az APEH adatai alapján az egyszerűsített ellenőrzések száma a 2004. évben 89 561 db, 2005-ben 61 935 db és 2006-ban mindössze 9973 db volt. A 2006. évi visszaesés mértéke a 2005. évhez viszonyítva 83,9%.

Az általános forgalmi adónál az adatfeldolgozás szabályozottsága és teljes körűsége biztosított volt. A belső kontrollok megfelelően működtek.

A visszatérítések és az adónemek közötti átvezetések végrehajtásának szabályszerűségét és az elszámolások megbízhatóságát a folyamatba épített többszörös kontrollok biztosították. A követeléseket tartalmazó – a kiutalások bevallás ellenőrzés nélküli – tranzakcióknál minden esetben folyószámla felülvizsgálat történt. Az 500,0 M Ft feletti visszautalások, illetve átvezetések a belső utasítás szerinti engedélyek alapján történtek. Az import termékek után elszámolandó áfa önadózással történő teljesítésére vonatkozó engedéllyel rendelkező adózóknál a VPOP jóváhagyása rendelkezésre állt.

A kiutalás előtti ellenőrzések tekintetében az adóhatóság nem volt kellően következetes, tekintve, hogy az önellenőrzések döntő részét nem ellenőrizte. Az ellenőrzési rendszer olyan eseteket sem volt képes maradéktalanul kiszűrni, hogy a kiutalt összeg jóváírása után 1 nappal az adott hónap bevallásának utólagos ellenőrzésre ne kerüljön sor.

A számvevőszéki ellenőrzés által vizsgált egyes tranzakciók esetében az adóhatósági ellenőrzés kockázatosnak ítélte a pótlékmentes önrevíziót tartalmazó bevallások 55%-át, melyek mindössze 3%-át vonták vizsgálat alá. Több esetben azért nem folytatták le az ellenőrzést, mert az „összeg nagysága”

elengedési okkóddal – ami egy tételnél 8,8 M Ft, egy másik tranzakciónál 12,8 M Ft volt – mentesült az adózó a vizsgálat alól.

A lefolytatott ellenőrzések az előírások szerint történtek, az adóhatósági határozatok az Art.-ban és a Ket.-ben foglaltaknak megfeleltek. Az adóbírságok megállapításánál az APEH az Art. 171. § (1) bekezdése szerinti méltányos elbírálás szerint járt el.

Az adóhátralékok behajtására tett intézkedések

A hátralékállomány 2006. évi változásáról és az év végi állományáról az APEH nem rendelkezik megbízható adatokkal. A kimutatott hátralékállomány ugyanis nem valós, mert a bázisadatokhoz képest – döntő mértékben – olyan növekményt tartalmaz, amely a hibásan kitöltött és javítás nélkül könyvelt éves bevallások adataiból származik. Ezekben az esetekben az APEH nem tett eleget az Art. – adóbevallás kijavítására vonatkozó – 34. § (1) bekezdésében foglalt előírásainak.

Az adózók központi költségvetéssel szemben fennálló tartozása – az APEH folyószámla állományának adónemekre egyenlegezett 2006. évi végi adatai szerint – 2006. december 31-én 949,4 Mrd Ft volt, 216,8 Mrd Ft-tal (29,6%-kal) több, mint a 2005. évi záróállomány.

A „Bevallás a 2006. évi kötelezettségekről az évente egyszeri bevallás benyújtására kötelezett adózók részére” tárgyú bevallásban a személyi jövedelemadó adatait ezer forint helyett forintban töltötték ki és az esetek többségében a bevallások ellenőrzése nélkül könyvelték az adózók folyószámlájára. Ennek következményeként a személyi jövedelemadó hátralék állománya a 2006. év végén 201,2 Mrd Ft-ra emelkedett, 138,7 Mrd Ft-tal meghaladva a 62,5 Mrd Ft-os nyitóállományt. Az APEH tájékoztatása szerint a 2007. évben benyújtott, a 2006. évi bevallás helyesbítésére vonatkozó önellenőrzések csak a 2007. évi folyószámla könyvelés során valósulhatnak meg.

Az adóra vonatkozó hátralékállomány – az előző évekhez hasonlóan – a járulékhöz kapcsolódó késedelmi pótlékot és a bírságokat is teljes összegben adótartozásként mutatja ki.

Az APEH által kimutatott, az adókra vonatkozó 949,4 Mrd Ft kintlévőségi állományból 356,6 Mrd Ft a késedelmi pótlék és a bírságok együttes összege, amelyből mintegy 1/3 rész a járulékokat érinti. A beszedett szankciók elszámolása a társadalombiztosítás pénzügyi alapjairól szóló 1992. évi LXXXIV. tv. 13. sz. mellékletében meghatározott módon, az adóbevételei előirányzat és a Tb. alapok bevételi előirányzatának arányában történt.

Az APEH a 2006. évi feladattervében meghatározott összevont (adó+járulék) 184,0 Mrd Ft összegű behajtási előirányzatát 117,1%-ra teljesítette.

Az APEH 243 446 végrehajtási ügyet indított, 6,7%-kal többet, mint a 2005. évben. A tárgyévben 463,4 Mrd Ft adó- és járuléktartozást vontak végrehajtás alá, ezáltal 11,7%-kal meghaladva az előző évi adatokat.

A beszédési tevékenység hatékonyságának növelését a Végrehajtási Információs Rendszer (VHR) és annak folyamatos fejlesztése segíti, amellyel az

adóhatóságnak a hátráltató tényezők hatását (elektronikus bevallások késedelmes könyvelése) is sikerült minimalizálnia.

A behajtási bevételek – végrehajtási cselekmények szerinti legfontosabb jogcímeinek – adó- és járulékadatokra bontott nyilvántartását a végrehajtás statisztikai rendszere a 2006. évben sem biztosította, így azok csak együtt értelmezhetők.

Az adó- és járulékbekajtsból a 2006. évben 215,4 Mrd Ft származott, 3,7%-kal több mint az előző évben. A bekajtsási tevékenység legfontosabb jogcímei (azonnali inkasszó és a végrehajtási cselekmények hatására teljesített befizetés) közötti arányeltolódás a VHR elektronikus inkasszó modul bevezetése (2004. év) óta tovább folytatódott.

- a kibocsátott azonnali beszedeési megbízásból 99,0 Mrd Ft folyt be, a megtérülés 11,3% volt (2005. évben 91,4 Mrd Ft realizálódott);
- a végrehajtási cselekmény hatására teljesített befizetés 114,0 Mrd Ft volt, 0,3 Mrd Ft-tal több mint az előző évben.

Az APEH bekajtsási irányelveiben történt változásnak köszönhető, hogy követelésfoglalásból és a munkabér letiltásból tovább javult az eredményesség. A 2006. évben 4,8 Mrd Ft bekajtsásából származó bevétele realizálódott, 0,9 Mrd Ft-tal meghaladva a 2005. évi adatokat.

Az ingó- és ingatlanértékesítésből származó együttes bevétele összege 1,2 Mrd Ft volt, 0,2 Mrd Ft-tal több, mint az előző évben

A kintlévőségek összetétele – a nem rendezett személyi jövedelemadó hátralékokat figyelmen kívül hagyva – a bekajtsathatóság szempontjából az előző évhez viszonyítva kedvezően alakult.

A működő vállalkozások adóhátraléka az összes kintlévőségeken belül a 2006. évben 49% (a 2005. évben 42%) volt.

A felszámolással érintett gazdálkodók tartozása – a nagy összegű követelés engedményezések miatti törlések ellenére – tovább emelkedett.

A felszámolási eljárás alatt álló gazdálkodók hátralékállománya 370,7 Mrd Ft volt, 7,4%-kal több mint a 2005. évben. Az engedményezés után törölt összeg 209,7 Mrd Ft volt.

Az APEH a hátralékállományból a felszámolás, illetve végelszámolás alá került szervezetekkel szembeni, bekajtsathatatlannak minősített és így kifejezetten bizonytalan követeléseit két (1999-ben és 2005-ben kötött) engedményezési keretszerződéssel az MKK Rt.-re (a továbbiakban MKK Rt.) ruházta át. (A helyszíni ellenőrzés lezárásakor még folyamatban volt az engedményezési szerződés előkészítése.)

A követelés-engedményezés jelenlegi gyakorlatának fenntartása – az engedményezésből származó ellenérték minimális összege miatt – nem indokolt, tekintve, hogy az APEH bekajtsási tevékenységének eredményeként a

felszámolás alatt álló gazdálkodók hátralékából az engedményezést meghaladó bevétel származik.

Az MKK Rt.-vel 1999-ben kötött szerződés szerint az APEH által nyilvántartott, engedményezett követelés ellenértéke a felszámolás keretében bejelentett tőkekövetelés 4%-ának, illetve 2001-től 3%-ának, 2002-től pedig 2%-ának megfelelő összeg. Az MKK Rt. 2001-ben 0,8 Mrd Ft, 2002-ben 1,2 Mrd Ft igazolt költségelszámolást érvényesített.

A második engedményezési keretszerződés 2005. október 19-én lépett hatályba. Ez alapján a 2003-tól felszámolás alá kerülő szervezetekkel szembeni, kétes minőségű és így az APEH által kifejezetten bizonytalannak tartott követelések kerültek, illetve kerülnek átruházásra az MKK Rt.-re. Az engedményezés ellenértéke itt már csak a tőke 2, 1,5, illetve 1%-a, attól függően, hogy az adott szervezettel szemben a felszámolási eljárás 2003-ban, 2004-ben, illetve 2005-ben került közzétételre.

A követelés-engedményezésből származó megtérülés a 2006. évben az előző évek adataihoz képest a legalacsonyabb volt. A felszámolás alatt álló vállalkozásokkal szembeni hitelezői követelések kizárólagos engedményese – a Magyar Követeléskezelő Rt. – mindössze 866,1 M Ft-ot fizetett a 145,3 Mrd Ft összegű átadott követelésekért. A megtérülés a tőkére vetítve 1% (a pótlékokkal és bírságokkal együtt 0,6%), amely a jelenleg érvényes 2005. október 19-én hatályba lépett Engedményezési Keretszerződésben meghatározott arány.

Ezzel szemben 2006-ban a felszámolási eljárás alatt lévő gazdálkodókkal szembeni nem engedményezett követelések APEH általi behajtása 2,5%-os megtérülési arányt eredményezett.

A költségvetési érdekek szempontjából az sem hagyható figyelmen kívül, hogy engedményezés esetén az APEH nem élhet a csődeljárásról és a felszámolási eljárásról szóló 1991. évi XLIX. tv. 36. § (1) bekezdésében foglalt beszámítási lehetőséggel.

Az 1999. évi engedményezési szerződéssel kapcsolatos helyszíni ellenőrzési tapasztalatok (alacsony, évről évre csökkenő megtérülési arány és az MKK Rt. sorozatos fizetési késedelme) alapján az ÁSZ a 2001. évi zárszámadási Jelentésében javasolta az MKK Rt. és az APEH közötti engedményezési megállapodás felülvizsgálatát és a felszámolási követelések kedvezőbb megtérülését eredményező megoldások (pályáztatás, saját szervezeten belüli feladatellátás) kidolgozását.

A javaslat alapján az APEH-ről szóló, 2003. január 1-jével módosított 2002. évi LXV. tv. 2. § (8) bekezdésében előírta az APEH számára a felszámolás alatt álló szervezetekkel szemben fennálló állami követelés engedményezési jogának pályáztatás útján történő gyakorlását. Az 1044/B/2003. APEH utasítás a hitelezői követelések engedményezésének gyakorlati végrehajtásáról rendelkezett. (Az utasítást csak 2006. február 27-ével hatálytalanították.)

A 2003., illetve a 2004. évi pályáztatások során nyertes szervezetek által fizetett ellenérték arányaiban nem változott. A 2005. évben meghirdetett pályáztatásra már nem volt jelentkező.

Az APEH-ről szóló, 2005. július 8-án módosított 2002. évi LXV. tv. 2. § (9) bekezdésében foglaltak alapján ismét az MKK Rt. lett a felszámolási követelések kizárólagos engedményese.

A követelés-engedményezés elszámolásának gyakorlata nem megfelelő, mivel az adós folyószámláján az engedményezést követően tartozást mutatnak ki. Ez ellentétes a Ptk. 329. §-ával, miután az engedményezési szerződés megkötésével – az engedményezett követelés tekintetében – a követelés átszáll az engedményesre és így az APEH és az adózó közötti ezen jogviszony megszűnik.

Az MKK Rt. által visszaigazolt követelés után az engedményezett összeg ugyan az adózó folyószámláján 100%-ban törlésre, de egyidejűleg az engedményes részéről fizetendő ellenérték meghatározott adónemekre (pótlékok, bírságok nélkül) előírásra kerül. (Ennek rendezése – a végrehajtói letéti számla közbeiktatásával – 8 napon belül történik. A meghatározott adónemekre történő átutalás után a folyószámlák egyenleget nem mutatnak.)

A számvevőszéki álláspont szerint – figyelemmel a Ptk. 328. és 329. §-ában foglaltakra – két engedményezési keretszerződés alapján, a gazdálkodó szervezetként engedményezett követeléseket az engedményezés napjával, teljes összegben törölni kellett volna a felszámolás alá került adózó folyószámlájáról.

Fizetési könnyítés, méltányossági jogok gyakorlása

A fizetési kedvezményekre irányuló kérelmek száma a 2005. évi 18,8%-os csökkenést követően 2006-ban további 11,7%-kal csökkent.

A 2006. évben 135 271 db fizetési kedvezményre irányuló kérelem érkezett az igazgatóságokhoz, ami az előző évinél 17 848 db-bal (11,7%-kal) kevesebb. A kérelmekből 58 139 db fizetési könnyítésre, 26 395 db mérséklésre irányult, valamint 26 083 db vegyes (fizetési könnyítésre és mérséklésre is), illetve 24 654 db hiányos volt.

A fizetési kedvezményekre irányuló kérelmek számának csökkenése mellett a 2006. évben – mérlegelési jogkör gyakorlásán alapuló – határozat-előkészítő munka is megalapozottabbá vált.

Ennek eredményeként a 2005. évihez képest az elsőfokú határozatokon belül a kérelemnek helyt adó határozatok aránya 37,7%-ról 26,7%-ra csökkent, míg a kérelmet elutasító határozatok aránya 26,4%-ról 33,8%-ra emelkedett a 2006. évben. A kérelemnek részben helyt adó határozatok, illetve az eljárás megszüntetésével zárult ügyek (például az adózó visszavonta a kérelmét) aránya alig változott.

A fizetési kedvezményeket engedélyező jogerős határozatok száma 2006-ban 39,1%-kal csökkent, az általuk kedvezményezett összegek 158,6 Mrd Ft tettek ki, ami a 2005. évhez képest 16,5%-os növekedést jelent.

A fenti összegből a fizetési könnyítéseket tartalmazó elsőfokú határozatokban összesen 150,0 Mrd Ft hátralék átütemezését engedélyezték, melyből az adó összege a 2005. évinél 22,6 Mrd Ft-tal magasabb, 103,2 Mrd Ft volt.

Az **adómérséklésre** irányuló méltányossági jogok gyakorlása során az APEH 2006. évi hatósági tevékenységét – a törölt összegek nagyságát és arányát illetően – az előző évhez képest szigorúbb elbírálás jellemezte.

A jogerős elsőfokú határozatokban méltányosságból törölt összegek a 2005. évi 10,7 Mrd Ft-ról 8,6 Mrd Ft-ra (19,6%) csökkentek 2006-ban, ami a kérelmezett összeghez viszonyított arányuknak a 39,4%-ról a 31,6%-ra mérséklődését is jelenti.

A számvevőszéki ellenőrzés a 2005. évi zárszámadási jelentésében is kedvezően értékelte, hogy a méltányosságból törölt tőke aránya alacsony. Ez tovább javult a 2006. évben, miután a 8,6 Mrd Ft törlésből a tőke aránya 7,3%-ot tett ki a 2005. évi 9,2%-kal szemben. (Tőketartozás csak magánszemély esetében engedhető el. A jogi személyek esetében csak a szankciók mérséklésére nyújt lehetőséget a jogszabály.)

A fizetési kedvezményeket tartalmazó elsőfokú határozatok – az elmúlt évhez hasonlóan – 90%-a vált jogerőssé.

A fizetési kedvezményekre irányuló kérelmek alapján hozott elsőfokú határozatok megalapozottságát jelzi, hogy a másodfokú hatósági szakaszba került ügyek esetében a megváltoztatott alaphatározatok száma a 2005. évihez képest csökkent.

A másodfokú hatósági szakaszba került elsőfokú határozatok száma a 2005. évben nyilvántartott 1448 darabról a 2006. évben 1875 darabra emelkedett, ami 29,5%-os növekedést jelent. A másodfokú eljárás során az alaphatározatok számának növekedése ellenére a helyben hagyott határozatok számaránya nem változott, a megváltoztatott 2006. évi elsőfokú határozatok száma a 2005. évihez képest 112 darabról 83 darabra csökkent, ebből 46 ügyben az adózó javára született döntés.

Javaslatok a pénzügyminiszternek

1. Számoltassa be az APEH elnökét a beszedett járulék és hozzájárulás bevételi adatok, az alapok költségvetési beszámolóinak követelés- és kötelezettség adatainak pontossá tétele, a teljes körű feldolgozás érdekében tett intézkedéseiről.

Az APEH elnökének beszámoltatása megtörtént. A hiányosságok pótlására intézkedéseket tettek.

2. Kezdeményezze az APEH elnökénél, hogy:

a) alakítson ki egységes eljárást a kezességérvényesítés jogosságának és összecszerűsége helyességének megállapításánál, különös tekintettel az óvadéki szerződéssel biztosított hitelszerződések alapján történő kezességbeváltási kérelmek vizsgálatára;

Módosításra került – az APEH Központi Hivatal főosztályainak és az igazgatóságoknak észrevételeit tartalmazó módon - az állam által vállalt kezesség, garancia és viszontgarancia érvényesítéssel kapcsolatos adóhatósági feladatokról szóló Elnöki utasítás. Ezt követően az APEH aktualizálta a vonatkozó módszertani útmutatót is.

b) vizsgálja felül az APEH bevallás feldolgozás rendszerének működését, az elkülönített állami pénzalapok és a társadalombiztosítási alapok felé teljesített éves adatszolgáltatási kötelezettség megbízhatóságát, valódiságát, az adósságállomány értékvesztése megállapításának jelenleg alkalmazott módszerét. Biztosítsa a feldolgozási hibák minimalizálását, illetve változatlanul tartsa fenn az önálló számlákra történő befizetést;

Az ajánlásokkal kapcsolatban az APEH több intézkedést tett. A Kincstár beszámolója alapján a 2007-es évre vonatkozó bevallások feldolgozásában javulás tapasztalható, a 2008. január 1-jei állapot szerint 36 Mrd Ft Egészségbiztosítási Alapot és 53 Mrd Ft Nyugdíjbiztosítási Alapot illető olyan kötelezettség van, amely az adatszolgáltatási táblákban nem szerepel

c) vizsgálja felül és módosítsa az engedményezett követelések és azok pénzügyi teljesítésének nyilvántartási rendszerét, valamint a vonatkozó belső szabályozást;

Az Állami Számvevőszéknek az engedményezett követelések nyilvántartási rendszerének megváltoztatására vonatkozó javaslatát az APEH nem látja megvalósíthatónak, mivel az nem egyeztethető össze az adófolyószámlák vezetésének rendjével, egyebekben pedig az ÁSZ elvárásainak megfelelő nyilvántartás kialakítása és vezetése csak olyan mértékű többletmunkával volna elérhető, ami a felszámolás és végelszámolás körébe tartozó alapfeladatok ellátását nagymértékben veszélyeztetné.

d) gondoskodjon az állam által vállalt kezesség és viszontgarancia érvényesítésével kapcsolatos adóhatósági feladatokról rendelkező belső utasítás aktualizálásáról a hatályos, vonatkozó kormányrendelet alapján;

Módosításra került – az APEH Központi Hivatal főosztályainak és az igazgatóságoknak észrevételeit tartalmazó módon - az állam által vállalt kezesség, garancia és viszontgarancia érvényesítéssel kapcsolatos adóhatósági feladatokról szóló Elnöki utasítás. Ezt követően az APEH aktualizálta a vonatkozó módszertani útmutatót is.

e) biztosítsa az egységes eljárást a kezességérvényesítés jogosságának és összecszerűsége helyességének megállapításánál, különös tekintettel az óvadéki szerződéssel biztosított hitelszerződések alapján történő kezességbevéltási kérelmek vizsgálatára.

Módosításra került – az APEH Központi Hivatal főosztályainak és az igazgatóságoknak észrevételeit tartalmazó módon - az állam által vállalt kezesség, garancia és viszontgarancia érvényesítéssel kapcsolatos adóhatósági feladatokról szóló Elnöki utasítás. Ezt követően az APEH aktualizálta a vonatkozó módszertani útmutatót is.

4.2. **Jelentés a költségvetést megillető áfa-bevételek realizálásának ellenőrzéséről (2004.05.01.-2006.12.31.)**

Az APEH értékelte, hogy az EU Igazgatási Együttműködés Állandó Bizottsága (SCAC) által az áfa-csalások feltárására és megelőzésére kidolgozott ajánlásai (Good Practice Guide) mennyiben építhetők be a magyar adózás jogrendszerébe. A PM azonban nem tartja lehetségesnek, illetve célszerűnek azok megvalósítását a jelenlegi hazai jogszabályi környezetben. Nem mérte fel, hogy a vállalkozás- alapítás eljárásrendjének liberalizálása mely területeken és milyen mértékben sértheti a költségvetés érdekét. **Az elemzések, értékelések elvégzésének szükségességét indokolja, hogy a közösségen belüli áruforgalom ellenőrzése terén az EU által kialakított VIES rendszer alkalmazhatósága korlátozott, a potenciális nettó áfa bevétel és a ténylegesen, pénzforgalomban is realizált áfa bevétel közötti különbség becsült értéke (költségvetési bevétel-elmaradás) az éves nettó áfa bevétel 14-15%-a, ami kb. 250 Mrd Ft. Az APEH becslése szerint ennek több mint kétharmada kapcsolható áfa-csalásokhoz.**

Az áfát érintő jogszabályok alapvetően biztosítják a költségvetés áfa bevételeinek realizálását. Az Áfa tv-t évente többször módosították, ami nehezítette az adózók önkéntes jogkövetését, valamint az adóhatóságok jogalkalmazását. A jogszabályok megváltoztatásának célja a vizsgált esetekben a költségvetési érdekek erősítése volt, pl. az import áfa bevallási és befizetési rendjének megváltoztatása, az adószám felfüggesztésének, valamint az adóbiztosíték jogintézményének bevezetése.

Az EU tagországok többségének gyakorlatától eltérően **az induló vállalkozások esetében a regisztrációs eljárások jogi szabályozása nem foglal magában kötelező kontrollokat.** A Hivatalnak az Art. rendelkezései szerint joga van megtagadni a regisztrációt az adózó által bejelentett adatok valótlansága, vagy hiányossága miatt, ilyen ellenőrzéseket azonban nem végez, mivel a jogszabályok által meghatározott határidők nem is teszik ezt számára lehetővé. Ennek következtében a regisztrációs eljárás keretében a Hivatal nem tudja kiszűrni rendszer jellegűen a fiktív vállalkozásokat még a működésük megkezdése előtt.

Az Art. nem ad lehetőséget az APEH-nek, hogy az általa kockázatosnak minősíthető adóalanyok számára – a működésük megkezdését követően – soron kívüli és/vagy gyakoribb adó-bevallást rendeljen el, illetve pénzügyi biztosítékot írjon elő. A Hivatal a regisztrációs eljáráshoz kapcsolódóan nem sorolja kockázati kategóriákba az egyes adóalanyokat, amihez az adatok a rendelkezésére állnak.

A hatályos jogi szabályozás szerint a közösségen belül beszerzett használt személygépkocsik forgalomba helyezésének nem feltétele, hogy az adóalany – mint a regisztrációs adót – az áfát is megfizesse. Ez a vizsgált időszakban jelentős összegű költségvetési bevételkiesést okozott. Az ellenőrzésekkel már feltárt adóhiány összege közel 0,6 Mrd Ft és az APEH a folyamatban lévő ellenőrzésekkel további 6,5 Mrd Ft adóhiányt prognosztizált.

A pénzügyminiszter az éves költségvetési törvény felhatalmazása alapján minden évben meghatározza az adóhatóságok részére az érdekeltségi jutalom kifizetésének feltételeit. A VP számára nem fogalmazott meg az áfához kapcsolódóan sem mennyiségi, sem hatékonysági, illetve eredményességi elvárásokat. Az APEH számára is csak mennyiségi elvárásokat írt elő: a beszedendő áfa összege, az adóminimalizálók ellenőrzésének száma, kiutalás előtti ellenőrzések, ezen belül áfa-ellenőrzések száma stb.

Mind az APEH, mind a VP kidolgozta az Európai Unión belüli kereskedelemben érintett adózók ellenőrzésének módszertanát, amelyet a gyakorlatban is alkalmaznak. Kialakították az ellenőrzésre kiválasztás kockázatkezelési informatikai rendszereit, amelyekben folyamatosan bővítik a kockázati paraméterek számát és körét. A kapott adatokat – a következőkben jelzett esetek kivételével – hasznosítják mind az ellenőrzésre kiválasztáshoz, mind az ellenőrzések lefolytatásához. Ehhez azonban csak korlátozottan állnak rendelkezésére kontrolladatok, vagy azok nem teljes körűen megbízhatóak.

A vizsgált időszak éveiben az APEH közzé tette éves ellenőrzési irányelveit, amelyekben a törvényben előírt kötelező ellenőrzési feladatokon túl kiemel vizsgálati célokat is meghatározott. Ilyenek pl. az áfával kapcsolatos visszaélések feltárása, értékesítési láncolatok felkutatása, körbeszámlázásos ügyletek felderítése, EU tagállamokból érkező kontrolladatok összevetése az adózó által benyújtott összesítő nyilatkozat adataival. A korábbi ellenőrzések tapasztalatai és az EU tagállamok gyakorlatának megfelelően az éves ellenőrzési irányelvekben elrendelte az áfa kötelezettségüket minimalizálók, a bevallást nem, vagy késedelmesen teljesítők, valamint a nyugtaadási kötelezettség teljesítésének vizsgálatát. Növekvő számban végez regisztrációt követő preventív ellenőrzést, amelynek célja elsősorban az adóhatósági jelenlét fokozása, ezáltal az adóalanyok jogkövető magatartásának elősegítése.

A megállapított adókülönbözet alapján az APEH áfát érintő ellenőrzéseinek eredményessége 2005-ben a 2004. évihez képest számottevően nem változott, 2006-ban azonban jelentős mértékben javult. Az egy ellenőrzésre jutó adókülönbözet az utólagos átfogó ellenőrzéseknél 2006-ban több mint 60%-kal, a kiutalás előtti áfa ellenőrzéseknél 143%-kal nőtt. Ennek oka elsősorban az, hogy a Hivatal a kockázati paraméterek között előírta az adóminimalizálók kiválasztását ellenőrzésre.

Az APEH nem tartja nyilván, illetve nem mutatja ki, hogy az ellenőrzései mennyiben eredményeztek tényleges költségvetési bevételt³. Így az ellenőrzések eredményessége ebből a szempontból nem értékelhető. Az Art. nem írja elő – ugyanakkor nem is zárja ki – az APEH számára olyan nyilvántartás vezetését, amelyből kimutatható a megállapított adókülönbözet pénzügyi teljesítésének összege⁴. A különböző ellenőrzési típusok portfólión belüli arányának meghatározásához, illetve a nagy összegű kintlévőségek kialakulásának megakadályozásához szükséges annak ismerete is, hogy az adóhiányként megállapított összegeket milyen arányban fizetik meg az adóalanyok.

A Hivatal az adóalanyok egy részét az utólagos ellenőrzések során már nem éri el. A vizsgált időszakban a megghiúsult ellenőrzések száma a 2004. évi 12 951 db-ról 2006. évre 13 888 db-ra nőtt. A költségvetést megillető áfa bevételek

beszédében magas kockázatot jelent, hogy a VIES rendszer nem tartalmaz adatokat a Közösségen belüli szolgáltatásokról és az adóalanyok beszerzéseiről, illetve időben nem állnak rendelkezésre a kiutalás előtti ellenőrzések elvégzéséhez. Nem szolgáltat információkat az adószám felfüggesztéséről, valamint nem tartalmaz elkülönített kontrolladatokat a harmadik országból származó, egy másik tagállamban vámkezelt, de Magyarországon forgalomba helyezett termékek beszerzéséről. A VIES rendszer hiányosságai miatt a rendszer által szolgáltatott adatokat az APEH csak korlátozott mértékben tudja az ellenőrzéseihez kontroll-adatként felhasználni. A kockázatot növeli, hogy a VP által az APEH részére átadott import forgalmi adatok nem teljes körűen megbízhatóak a VP tételes ellenőrzéseinek alacsony száma miatt (az áruk vámértékének az 1%-ára sem terjedtek ki), valamint az adatokat az APEH az adattartalom pontatlansága miatt korlátozottan felhasználhatónak minősítette. Az export vámeljáráások esetében 2006-ban a tételes ellenőrzések az export értékének mindössze 0,5%-ra terjedtek ki. Az alacsony ellenőrzöttségi szint nem teszi lehetővé a fiktív export miatti csalások eredményes feltárását. A VP egy utólagos ellenőrzéssel a költségvetés áfa bevételeit 2,7 Mrd Ft-tal megrövidítő fiktív exportot tárt fel, az APEH egy ellenőrzése során 1 Mrd Ft áfa-hiányt állapított meg fiktív export kiléptetés miatt.

Az APEH által nyilvántartott összes hátralék, illetve ezen belül az áfa hátralék összege a vizsgált időszakban folyamatosan nőtt: 2003-ról 2006-ra az összes hátralék közel 300 Mrd Ft-tal (699 594 M Ft-ról 997 092 M Ft-ra), az áfa-hátralék pedig közel 133 Mrd Ft-tal (197 992 M Ft-ról 330 962 M Ft-ra). A Hivatal feladat-ellátásának eredményességét külső és belső tényezők egyaránt meghatározták. Ilyenek például az adóalanyok fizetési készségének és képességének változása, a Hivatal ellenőrzési portfólióján belül az ellenőrzési típusok aránya, az ellenőrzésekkel feltárt adókülönbözlet növekedése, a végrehajtásra kiválasztás eljárásrendje, a rendelkezésére álló humánerőforrás hatékonyságának negatív irányú alakulása.

A Hivatal hátralékok beszédésére kialakított eljárásrendje nem felel meg az Art. előírásainak. Intézkedéseit nem haladéktalanul és nem a hátralékok teljes körének figyelembe vételével teszi meg. A működő adózóknál a kis összegű hátralékok csökkentése érdekében fizetési felszólításokat küld ki, a 1-10 M Ft közötti hátralékok esetében az azonnali beszédési megbízásokat – szűrőfeltételek alkalmazásával – csak a kiválasztott adóalanyokra bocsátja ki. A vizsgált években az összes hátralékot közel azonos, ugyanakkor az áfa-hátralékot növekvő összegben, de 2004-től csökkenő arányban szedte be. A beszédett hátralékok összege a 2003. évi 146 Mrd Ft-ról 2006-ra 219 Mrd Ft-ra, az áfa hátraléké pedig 50 Mrd Ft-ról 87 Mrd Ft-ra emelkedett.

Továbbra sem megoldott a fizetési kedvezményekkel érintett hátralékok esetében a részletfizetések nem teljesítésének folyamatos – egy informatikai rendszeren belüli – figyelése. Ennek következménye, hogy a Hivatal nem rendelkezik naprakész információval arról, hogy mely adóalany és milyen összegben nem tesz eleget részletfizetési kötelezettségének. A fizetési kedvezménnyel érintett hátralékok mindössze 13-18%-ban intézkedett – nem fizetés miatt – a részletfizetések visszarendezéséről és ezzel együtt a végrehajtási eljárások megindításáról. Az Adós Minősítő Rendszer (AMIR) bevezetésével 2005-től szigorodott ugyan a fizetési kedvezményre irányuló kérelmek

elbírálása, de 2005-ben és 2006-ban a Hivatal a jóváhagyott fizetési kedvezmények mintegy felénél intézkedett visszarendezésről.

Javaslatok a pénzügyminiszternek

1. Kezdeményezze az adójogszabályok módosítását annak érdekében, hogy a használt személygépkocsik Közösségen belüli beszerzése utáni áfát az adóalanyok a forgalomba helyezés előtt megfizessék.

A Pénzügyminisztérium véleménye szerint az adójogszabályok fenti elvárásnak megfelelő átalakítása a közösségi joggal összeegyeztethető módon nem megvalósítható. A tárcsa szakmai álláspontja szerint jogalkotási szempontból nincs több lehetőség arra, hogy a használt személygépkocsik Közösségen belüli beszerzése utáni áfa megfizetésére a forgalomba helyezés előtt sor kerüljön.

2. Írja elő az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal elnöke számára, hogy

a) alakítsa át a hátralékok beszedésére kialakított eljárásrendet annak érdekében, hogy a Hivatal a végrehajtási eljárásokat az Art. 150. § (3) bek.-ében előírtakkal összhangban a hátralékok teljes körének figyelembevételével kezdeményezze;

A hivatkozott jogszabály szerint az adóhatóság a végrehajtható okirat alapján a végrehajtás iránt „haladéktalanul” intézkedik. A „haladéktalan” végrehajtás előfeltétele a hátralék egyeztetése, a végrehajtás esetleges törvényi akadályainak ellenőrzése. A felszámolási és végrehajtási feladatok 2008. évi ellátásáról szóló 2010/B/2007. APEH irányelv kiemelt feladatként kezeli a hátralékállomány feltárását, végrehajtás alá vonását és mindezek informatikai támogatottságát. Az Irányelv II. rész első bekezdése foglalkozik az adótartozások kimutatásával, egyeztetésével, a VII. rész harmadik bekezdése az informatikai támogatottsággal.

b) tegyen intézkedést annak érdekében, hogy az informatikai rendszer alkalmas legyen a fizetési kedvezménnyel érintett hátralékok esetében a részletfizetések teljesítésének naprakész figyelésére és nem-fizetés esetén azok visszarendezésére.

Az adóhatóság – az ÁSZ észrevételei alapján – megteremtette a fizetési könnyítéssel rendelkező adózók bármely időpontban, bármely időszakra történő leválogatásának lehetőségét. A fizeteskönnyítési kedvezmények kezelését támogató, jelenleg működő informatikai rendszer paraméterezési lehetőségekkel támogatja különböző listák készítését, a nem teljesített kedvezmények figyelését, visszarendezését. A fizetési kedvezmények támogatására új informatikai rendszer kialakítása van folyamatban, ezért a jelenlegi rendszer további fejlesztése nem indokolt. Az új rendszer (2008. évi várható) indulását követően a nem teljesített kedvezmények visszarendezésére további fejlesztések várhatók.

5. 2008-BEN AZ APEH ADÓHATÓSÁGI TEVÉKENYSÉGÉT ÉRINTŐ JELENTÉSEK ÉS AZOK MEGÁLLAPÍTÁSAI

5.1. Jelentés a Magyar Köztársaság 2007. évi költségvetése

végrehajtásának ellenőrzéséről

Vagyongyarapodás

A vagyonosodási vizsgálatokat 2007-ben az APEH részletesen kidolgozott módszertani útmutatóra épített, egységes elvek alapján, széles informatikai támogatottsággal folytatta le.

A lefolytatott vagyonosodási vizsgálatokhoz – a technikai erőforrások mellett – az APEH a rendelkezésre álló revizori kapacitás 28,3%-át kötötte le.

A 2007. évben az APEH összesen 11 662 db vagyonosodási vizsgálatot indított, a 2006. évben indított 2209 darabbal szemben. Az előző évről áthúzódó vizsgálatokkal együtt a 2007. évben 13 153 db vagyonosodási vizsgálat folyt. A befejezett vizsgálatok száma 2007-ben 10 690 db, míg a 2006. évben 904 db volt.

A megállapítással zárult ellenőrzések száma a 2006. évi 604 darabról a 2007. évben 6935 darabra nőtt. Ezzel együtt nőtt a megállapított nettó adókülönbözet összege is 5,2 Mrd Ft-ról 34,9 Mrd Ft-ra.

A 2007. évben befejezett vagyongyarapodási vizsgálatok 35%-a – azaz 3755 db – esetében a vizsgálatok megállapítás nélkül fejeződtek be. E vizsgálatok esetében, az APEH-től kapott írásbeli tájékoztatás szerint, az adózók igazolni tudták – döntő hányadban a bevallási kötelezettség alá nem eső jövedelmekkel – a vagyongyarapodás forrását.

A bevallási kötelezettség alá nem eső jövedelmek köréből a vagyonosodási vizsgálatok során jellemzően a kölcsönt, a nem adóköteles nyeresémet és az ajándékozást jelölték meg az adózók a vagyongyarapodásuk forrásaként, amelyeket az APEH bizonyítottság esetén elfogadott.

A 2007. évben az I. fokú nem jogerős határozatok száma 9331 db volt, ami a befejezett vagyonosodási vizsgálatok 87,3%-át teszi ki. E határozatok 26,1 Mrd Ft adóhiányt tartalmaznak. Az I. fokú határozatokból 6792 db (72,8%) vált jogerőssé mindössze 8,3 Mrd Ft adóhiánnyal.

A II. fokú jogerős határozatok (1010 db) 8,6 Mrd Ft nettó adókülönbözetet tartalmaznak. A vagyongyarapodási vizsgálatokhoz kapcsolódó felügyeleti intézkedés keretében az APEH elnöke nyolc helybenhagyó és egy megváltoztató, míg a pénzügyminiszter egy új eljárást elrendelő, megsemmisítő határozatot adott ki. Az utóbbi két határozat összesen 5,9 M Ft nettó adókülönbözetre vonatkozik.

A megnyert bírósági perek 83,9%-os (26 db) és a perérték 96,9%-os (302,6 M Ft) aránya – a megelőző hatósági szinteken is vitatott – vagyongyarapodási vizsgálatok megalapozottságát igazolja.

Az **adóhatósági adómegállapítás** (ADAM) az adózók jogainak egyszerűbb gyakorlása, a kötelezettségek egyszerűbb teljesítése és az adózók adminisztratív terheinek mérséklése céljából került bevezetésre. Az adóhatósági adómegállapítás választására a 2005. évtől ad lehetőséget a személyi jövedelemadóról szóló törvény. A jövedelemadózáshoz ezt a módját a 2005.

évben 9900, 2006-ban 9997, 2007-ben 14 150 adózó választotta, ami mindhárom évben az adóhatósághoz beérkezett és nyilvántartásba vett bevallások számának mindössze 0,4%-a.

A hibás nyilatkozatok magas aránya azt tükrözi, hogy az adóhatósági megállapításra vonatkozó jogszabályok szigorodása az adózók jelentős hányadánál megnehezítette az egyénre vonatkozó helyes döntések meghozatalát. Az ADAM intézménye nem orvosolja a személyi jövedelemadózás bonyolult rendszerét, és az ehhez való igazodás kényszere miatt nem tudja nyújtani az adózóknak azt az átláthatóságot és egyszerűsítést, ami létrehozását vezérelte.

A belső kontrollok működése az APEH-nél

Az APEH belső kontrolljai a 2007. évben az adóztatás minden területén – az ellenőrzési tapasztalatok szerint – általában jól működtek.

Az adóügyi feladatok menetét a nyilvántartásba vételt követően belső kontroll folyamatok kísérik. Az ellenőrzés és a feldolgozás valamennyi fázisában (hibaellenőrzés, kétszeres rögzítés, folyószámla könyvelés, a hibátlan bevallások köztartozás ellenőrzése, formai és logikai ellenőrzés, teljességvizsgálat, összefüggés vizsgálat) ellenőrzési pontok szolgálnak a szabályszerűség és a megbízhatóság követelményeit. A belső kontroll rendszer az ellenőrzések hatékonyságának növelését is célozza.

Az adóellenőrzési feladatok kontrolljainak integrálását és továbbfejlesztését biztosítja az Ellenőrzési Korszerűsítési Projekt (EKP), amely – a szakmai irányelvekben meghatározott vizsgálati célokhoz rendelve – előállítja a szükséges modulokat.

A 2007. évben készült egy specifikus, rugalmasan bővíthető kiválasztó rendszer, amely **az ellenőrzéshez alkalmazott kiválasztási (és vizsgálatszervezési) rendszer** alapja lehet. E modul a minimumadó nyilatkozatot tartalmazó bevallások kockázatalapú kiválasztó és ügyviteli rendszerének szervezésére hozták létre.

A kockázatkezelést támogató rendszerek (R+rendszer, Különösen Kockázatos Adózók Nyilvántartása) adatainak adattárházba történő szervezése a 2007. évben készült el. Ezen adatköröknek és a bevallási adatoknak egy központi adattárházban való elérése és összekapcsolása jelentős előrelépés, mivel – a kiválasztás támogatása mellett – segíti az ellenőrzésre való felkészítést és a vizsgálati program kialakítását.

Az **illetékekkel kapcsolatos** feladatok APEH szervezeti keretek közötti ellátása szükségessé tette a saját fejlesztésű informatikai rendszer kialakítását. A 2007 decemberében elkészült programban – valamennyi részfeladatra kiterjedően – többszörös belső kontrollok szolgálnak az „illetékeztetési” tevékenység jogszerűségét.

Az APEH és a VP főkönyvi- és analitikus nyilvántartásának egyezősége

A 2007. évi zárszámadási törvényjavaslatban az APEH felelősségi körébe tartozó adóbevételek összege valamennyi adónemnél megegyezett a nemzetgazdasági számlákon teljesített 2007. évi pénzforgalom év végi záró egyenlegeként kimutatott adatokkal.

Az APEH által kezelt bevételekről vezetett analitikus nyilvántartás adatai – a nem azonosított 4028,0 M Ft (55 504 tétel) figyelembevételével – megegyeztek a Kincstár adónemenként vezetett főkönyvi számláinak egyenlegével és a zárszámadási törvényjavaslatban kimutatott bevételek adataival. A 2007. évi azonosítatlan állományból 1434,0 M Ft-ot (34 763 tételt) az illetékek képviseltek. (A 2006. évben a nem azonosított tételek száma 2891, összege 381,4 M Ft volt.)

A folyószámlák logikai zárásakor, 2008. április 21-én a nem azonosított állomány 381,0 M Ft volt, melyből az illetékek 142,0 M Ft-ot jelentettek. A tétel szám az előző évi 385-ről 3357-re emelkedett, melyből az illetékek 2920 darabot képviseltek. Az azonosítatlan állomány emelkedése – az APEH kimutatása szerint – az illetékállomány mellett, a társasági adóelőleg befizetések tisztázatlan tételeiből származik.

Az APEH a **társasági adó bevétel** realizálása során a 2007. évben az adóztatási területekre vonatkozóan törvényesen és a saját belső előírásai szerint járt el. A számvevőszék helyszíni ellenőrzése alapján megállapítható, hogy az adatfeldolgozás szabályozottsága és teljeskörűsége biztosított volt. A belső kontrollok megfelelően működtek.

A fizetési kötelezettségek esedékességének időpontját az APEH belső kontrollrendszere nyomon követte, azonban a számvevőszéki ellenőrzés által vizsgált kis összegű társasági adóelőlegeknél két esetben a végrehajtási cselekményt csak a fizetési határidőt követő több hónap elteltével indították.

A visszatérítések és átvezetések végrehajtását a folyamatba épített kontrollok előzik meg. A tárgyévben 4-6% esetében előfordult, hogy az ellenőrzésre történt kiválasztás után a revízió különféle jogcímen eltekintett az ellenőrzéstől. Az elengedési indokok esetenként nem voltak szakmailag megalapozottak.

Az esetek mintegy 3%-ában a „folyószámla általában túlfizetési” jogcímen mentesült az adózó az ellenőrzés alól, 1-2%-ában pedig „stabil, folyamatos, ismert működés” indokolással maradt el a revízió.

A visszaigénylést tartalmazó bevallások (már a korábbi években is kimutatott) alacsony ellenőrzöttségi szintje a 2007. évben tovább csökkent, annak ellenére, hogy a visszaigénylést tartalmazó bevallások – a 2006. évi darabszámhoz mérten – 86,5%-kal emelkedtek. A 2006. évi zárszámadási ellenőrzés során az ÁSZ felhívta a figyelmet arra, hogy az alacsony ellenőrzöttségi szint kedvezőtlen folyamatot indukálhat. Negatívan értékelhető, hogy az előző évi ellenőrzöttség 0,8%-ról 0,4%-ra esett vissza.

Az **egyszerűsített vállalkozói adó** bevételi számlán lebonyolított tranzakciók dokumentumai szerint, a bevallások, az átvezetési és kiutalási kérelmek adóhatósági kezelése az Art.-nak és a vonatkozó belső utasításoknak

megfelelően történt. A vizsgált dokumentumok tanúsága szerint az adózók által benyújtott nyomtatványok feldolgozási folyamatában az adóügyi és az adóellenőrzési eljárások kontrolljai szabályszerűen működtek.

A **személyi jövedelemadó** bevallások feldolgozásának folyamata az Art. és azzal összhangban lévő belső utasítások szerint történt. A több szakaszból álló feldolgozási folyamat informatikai támogatottsággal működik. A feldolgozás fázisainak megfelelő kontrollok biztosították a tartalmi és a formai előírások, valamint a számszaki összefüggések érvényesülését.

A visszaigényléseket tartalmazó és hibátlan bevallásokra kiterjedően alkalmazták a kiutalás előtti ellenőrzésre történő kiválasztást segítő informatikai rendszert az Art. 90. § (6) bekezdése szerinti – ellenőrzési kötelezettséggel összhangban lévő – belső utasításnak megfelelően.

A személyi jövedelemadóhoz kapcsolódóan a 2007. évben számottevően megnövekedett az adóhatóság által az Art. 37. § (6) bekezdése alapján fizetett késedelmi kamat összege. Az APEH a 2006. évi 4,2 M Ft-tal szemben a 2007. évben 33,9 M Ft késedelmi kamatot utalt ki, amelynek az szja bevételhez viszonyított aránya azonban nem számottevő.

Az APEH **az általános forgalmi adóbevételek** 2007. évi realizálása során valamennyi lényeges adóztatási (adóügyi, bevallási, ellenőrzési, végrehajtási, hatósági) területre vonatkozóan a törvények és a saját belső előírásai szerint járt el. A belső kontrollok megfelelően működtek. A helyszíni ellenőrzés alapján megállapítható, hogy az adatfeldolgozás szabályozottsága és teljes körűsége biztosított volt.

Az adónemek közötti átvezetések és a visszautalások végrehajtását folyamatba épített kontrollok előzik meg. A revízió nélkül kiutalt tételeknél minden esetben folyószámla felülvizsgálat történt. A nagy összegű (500,0 M Ft feletti) visszautalásoknál, illetve átvezetéseknel a belső utasítás szerinti engedélyek rendelkezésre álltak. Az import termékek után elszámolandó áfa önadózással történő bevallását lehetővé tevő VPOP engedélyeket a számvevőszéki ellenőrzés által vizsgált tételek dokumentációi tartalmazták.

Egy társaság 1356,2 M Ft-ot igényelt vissza a 2006 december havi bevallásában. Az APEH automatikus rendszere a tételt ugyan kiválasztotta ellenőrzésre, de revízió nem történt. Az elengedés okaként több jogcímet is megjelöltek („a tevékenységből kifolyólag visszaigénylő”, „folyamatban lévő beruházás”, „utólagos ellenőrzés javasolt”).

A tételt a szükséges felülvizsgálatok után – az illetékes igazgató engedélyét követően – kiutalták, pedig a VIES kontroll adatok indokolták volna a revíziót, de legalábbis a kiutalás átmeneti visszatartását (a németországi vásárlás bevallásban szereplő összege 723,0 M Ft-tal meghaladta a kontroll adatokat, a Hollandiában vásárolt termék bevallás szerinti összege 333,4 M Ft volt, a kontroll adatok szerint nem volt vásárlás). Az APEH-tól kapott tájékoztatás szerint a társaság utólagos ellenőrzésére 2008 év folyamán kerül sor.

Ezekben az esetekben az áfa adatok összevetését nehezítette az a tény, hogy a kiutalás előtti ellenőrzés lefolytatásához közvetlenül a VIES rendszer adatai, mint

kontrollinformációk, annak időbeli eltérése miatt nem használhatók (minden negyedévet követő negyedév végéig küldik meg a tagországok automatikusan azoknak a magyar adóalanyoknak a közösségi adószámát és beszerzéseiknek az összegét (az információt küldő tagállam pénznemében), akik az információt szolgáltató tagállamból az adott negyedévben árubeszerzést teljesítettek).

Kedvezően értékelhető, hogy a kiutalással érintett időszakra vonatkozóan nem, de az azt megelőző időszak utólagos ellenőrzésénél a Kat. rendszer (az adózók költségvetési kapcsolatán alapuló kategorizálási rendszer) adatai felhasználhatók, amely kockázati szempontként értékeli a bevallás és a VIES adatok közötti eltérést.

Az is előfordult, hogy az előzőekben felsorolt indokok mellett olyan esetben mellőzték az ellenőrzést, ahol az adózónak köztartozása volt. Az indok „többször egymást követő évben megállapítás nélkül zárult az ellenőrzés” volt.

Az adóhátralékok behajtására tett intézkedések

A zárszámadás általános és fejezeti indokolása az APEH illetékességébe tartozó bevételek év végi hátralékát, annak alakulását és a változások magyarázatát nem tartalmazza. A kintlévőségi állomány több éve tapasztalható növekedése és a bevételekhez viszonyított arányának kedvezőtlen alakulása (a 2006. évben 23,3%, a 2007. évben 26,3%) is indokolja a központi költségvetés adóköveteléseinek a költségvetés végrehajtása során történő bemutatását.

Az adózók központi költségvetés felé fennálló tartozása – az APEH folyószámla állományának adónemre egyenlegezett 2007. év végi adatai szerint - 1079,7 Mrd Ft volt, 13,7%-kal (130,3 Mrd Ft-tal) több, mint a 2006. évi záró állomány.

A hátralékállomány azonban a 2006. évi záró állomány és a 2007. évi nyitóállomány tekintetében – a 2006. évben hibásan kitöltött és a javítás nélkül feldolgozott éves bevallások adatainak figyelembevételé miatt – nem valós, a 2007. évi záró állomány – az illetékkövetelések átvétele során felmerült problémák miatt – szintén nem tekinthető hitelesnek.

Az szja helyesbítések figyelembevételével a 2007. december 31-ei 1079,7 Mrd Ft hátralékállomány 25,6%-kal növekedett a realisabb (859,7 Mrd Ft) év eleji állományhoz mérten.

Az adóra vonatkozó hátralékállomány – az előző évekhez hasonlóan – a járulékokhoz kapcsolódó késedelmi pótlékokat és a bírságokat teljes összegben adótartozásként mutatja ki.

A kintlévőségi állomány (illetékhátralék nélküli) emelkedése a behajtási tevékenység eredményességének – tendenciájában állandósuló – javulása mellett következett be. A beszedett hátralék 97,5%-ban a végrehajtási eljárások által realizálódott, a csőd- és felszámolási eljárásból származó bevétel 2,5%-ot képviselt.

Az APEH 2007. évi feladattervében meghatározott, összevont (adó+járulék) behajtási előirányzatát (210,0 Mrd Ft) 114,8%-ra teljesítette.

Az APEH 314 546 végrehajtási ügyet indított, 29,2%-kal többet, mint az előző évben. Az új ügyletekhez kapcsolódóan a 2007. évben 622,7 Mrd Ft adó- és járuléktartozást vontak végrehajtás alá, 34,4%-kal meghaladva a 2006. évi adatokat.

A behajtási tevékenység eredményessége elsősorban az informatikai rendszerek folyamatos, széles körű fejlesztésének tulajdonítható.

A Végrehajtási és Hátralékkezelési Információs Rendszer (VHR) program fejlesztései mellett az adattárház (ATAR) új lekérdezési lehetőségei segítik a behajtási feladatok hatékonyabb ellátását. A „Jövedelemletiltások” és a „Gépjárműfoglalás nyilvántartásból” programok, valamint az ATAR-ban az új, ún. „Végrehajtási mappa” működése a fejlesztések eredményességét igazolja.

A behajtási bevételek – végrehajtási cselekmények szerinti legfontosabb jogcímeinek – adó- és járulék adatokra elkülönített nyilvántartását a végrehajtási statisztika a 2007. évben sem biztosította, így azok csak együtt értelmezhetők.

A kintlévőségek összetétele a behajthatóság szempontjából a 2006. évhez mérten kedvezőtlenül alakult. A működő vállalkozások adóhátraléka az összes kintlévőségen belül 37,1, az illetékhátralékok beszámításával 41,4% volt (a 2006. évben 49%).

A hátralékállomány növekedését az APEH a rendelkezésére álló eszközökkel – az intenzívebb behajtást támogató informatikai programok fejlesztésével, az állományból való törlésekkel, a felszámolások kezdeményezésének növelésével – igyekezett mérsékelni.

A kintlévőségi állomány az intézkedések ellenére (de a revíziós megállapítások hatására is) folyamatosan emelkedett.

A végrehajthatatlanság és az elévültetés miatti törlések – a felülvizsgálatokat követően – az előírásoknak megfelelően valósultak meg.

A felszámolás alatt álló gazdálkodókkal szembeni **követelés engedményezése**, valamint a nem engedményezett követelések miatti törlések összesen 295,0 Mrd Ft-tal csökkentették az adóhátralékok állományát (a 2006. évben a törlések 271,5 Mrd Ft-ot tettek ki.) A felszámolással érintett gazdálkodók tartozása – a nagy összegű követelésengedményezés miatti törlések ellenére – tovább emelkedett.

A követelés-engedményezésből származó megtérülési arány a 2007. évben – az előző évhez hasonlóan – rendkívül alacsony volt. A felszámolás alatt álló vállalkozásokkal szembeni hitelezői követelések kizárólagos engedményese – az MKK Zrt. – az APEH adatszolgáltatása alapján 1779,2 M Ft-ot fizetett ki (a 2006. évről áthúzódó utalással együtt) a 248,5 Mrd Ft összegben átadott követelésekért. Ebből 1473,9 M Ft került a 2007. évben elszámolásra. A megtérülés a tőkére vetítve 1% (a pótlékokkal és bírságokkal együtt 0,6%), amely a jelenleg érvényes, 2005. október 18-án kelt, Engedményezési Keretszerződésben meghatározott arány. 2007. december 14-én további 305,3 M Ft befizetésére került sor a végrehajtói letéti számlára, amely év végi zárás

miatt csak a 2008. évben került átvezetésre és elszámolásra. Ily módon ezen összeg a költségvetés 2008. évi bevételeként jelenik meg.

Ezzel szemben a 2007. évben a felszámolási eljárás alatt lévő gazdálkodókkal szembeni hátralékok APEH általi behajtásából 2908,5 M Ft bevétel származott, amely a tőkére vetítve 3%, a pótlékokkal és bírságokkal együtt 2% megtérülési arány biztosítását jelentette.

Fizetési könnyítés, méltányossági jogok gyakorlása

A fizetési kedvezményre irányuló kérelmek száma a 2006. évi 135 271 darabról a 2007. évben 227 435 darabra emelkedett, ami 68,1%-os bővülést jelent. Az illeték ügyek APEH hatáskörébe kerülésével a méltányossági jogkört érintő feladatok számottevően bővültek.

Az adó- és járulék hátralékokkal kapcsolatos fizetési kedvezményre irányuló kérelmek száma a 2006. évi 11,7%-os csökkenést követően a 2007. évben további 0,7%-kal esett vissza.

A 2007. évben a fizetési kedvezménnyel kapcsolatos kérelmek mintegy 41%-át tették ki az illetékekkel kapcsolatos beadványok, amelyek száma elérte a 93 ezer db-ot.

A kérelmekből 118 471 db fizetési könnyítésre, 31 084 db mérséklésre, míg mindkettőre 29 199 db irányult, valamint 48 681 db hiányos (a kérelem tartalmi irányultsága annak beérkezésekor nem volt megállapítható) beadványt vettek nyilvántartásba.

A 2007. évben jogerőssé vált I. fokú határozatok száma 140 241 db volt, ami a 2006. évhez képest 34%-os bővülést jelent. A növekedést a darabszámban 40,3%-os arányt képező illeték ügyek okozták.

A jelentős arányú növekedés hatására a 2007. évben a 2006. évhez képest 3,4-szeresére növekedett azon I. fokú határozatoknak a száma, amelyek nem váltak jogerőssé. A jogerős és a nem jogerős határozatok egymáshoz viszonyított aránya a 2007. évben 78,5% volt, míg a 2005. és a 2006. években ez az arány 90%-ot tett ki.

A fizetési kedvezményeket engedélyező jogerős határozatok száma 2007-ben kétszeresére emelkedett, az ezekben kedvezményezett összegek 225,2 Mrd Ft-ot tettek ki. Ez a 2006. évhez képest 42%-os növekedést jelent, és a kérelmezett összeg 56,5%-át teszi ki. A növekedés 10,2%-a az illetékekre vonatkozó jogerős I. fokú határozatokon alapul.

A fenti összeg 78,5%-a az adókat érintő kedvezményekre irányul, míg a fennmaradó hányadot a késedelmi pótlék, a bírság, a járulék és 7,3%-ban az illeték teszi ki.

Az I. fokú jogerős határozattal engedélyezett 225,2 Mrd Ft összegnek a 96,9%-a a fizetési könnyítéseket érinti és csak 3,1%-a kapcsolatos az adómérséklésekkel. A mérséklésre irányuló méltányossági kérelmeket az APEH – a törölt összegek nagyságát és arányát illetően – a 2007. évben is szigorúan bírálta el.

A mérséklésre irányuló kérelmek száma a 2006. évi 16%-os csökkenéssel szemben a 2007. évben 17,8%-kal növekedett, miközben a kérelmezett összegek volumene kis mértékben csökkent. A jogerős I. fokú határozatokban méltányosságból törölt összegek ugyanakkor a 2006. évi 8,6 Mrd Ft-ról 6,9 Mrd Ft-ra (20%) csökkentek 2007-ben, ami a kérelmezett összeghez viszonyított arányuknak a 31,6%-ról a 25,4%-ra csökkenését is jelenti.

A 2007. évi 6,9 Mrd Ft törlésből a tőke aránya 5,7%-ot tett ki, a 2006. évi 8,6 Mrd Ft törléssel és a 7,3%-os tőke aránnyal szemben. (Tőketartozás csak magánszemély esetében engedhető el. A jogi személyek esetében csak a szankciók mérséklésére nyújt lehetőséget a jogszabály.)

A fizetési kedvezmény kérelmeket elutasító 2007. évi határozatok 81,4 Mrd Ft-ról rendelkeznek, amelyből az illetékek összege 4,9 Mrd Ft (6,1%).

A fizetési kedvezményekre irányuló kérelmek alapján hozott elsőfokú határozatok megalapozottságát támasztja alá, hogy a másodfokú eljárás során hozott döntésekből a helyben hagyott határozatok aránya a 2006. évi 76,5%-ról 82,2%-ra emelkedett a 2007. évben.

A 2007. évben lényegesen szigorodtak a fizetési kedvezmények ügyében hozott másodfokú határozatok.

A 2006. évben a fizetési kedvezmények összevont egyenlege az adózók javára 43,8 M Ft-ot mutatott. Ugyanez a 2007. évben az adózók terhére fordult 157 M Ft összeggel. Hasonlóképpen alakultak a mérséklésre hozott II. fokú határozatok is, amelyek egyenlege a 2006. évben az adózók javára hozott 29,1 M Ft-ról az adózók terhére megállapított 8,7 M Ft-ra változott. Lényeges változás, hogy az adót, bírságot és a pótlékot magába foglaló egyenlegezett összegben belül az adót – mint tőkét – kedvezményező mérséklések összege a 2006. évi 10,9 M Ft-ról 156 E Ft-ra csökkent a 2007. évben.

Javaslat a pénzügyminiszternek

Rendelje el az APEH elnökénél annak ellenőrzését, hogy a számvevőszéki ellenőrzés által jelzett társaságok a normatív termelési támogatás számítását meghatározó tényezők szabályszerű alkalmazásával igényeltek-e időarányosan, az átlagosnál magasabb dotációt.

A Pro-Rehabilitáció Kft. 2007. június 29-ei hatállyal technikai megszüntként szerepel a nyilvántartásukban. A Kft. 2007-ben volt utoljára ellenőrizve, két alkalommal egyes adókötelezettség teljesítésére irányuló, és további egy alkalommal adtagyűjtésre irányuló ellenőrzés keretében. Adónem vizsgálata még nem volt. A Savaria-Nett-Pack Kft-t 2007. évben átfogó ellenőrzés keretében vizsgálták a revizorok, 2005. január hónapra vonatkozóan pedig normatív termelési árkiegészítés és dotáció adónemre. Megállapítás ezen adónem vonatkozásban nem történt. Az UWYTA Kht. 2008. június 19-ei hatállyal felszámolás alatt áll. 2008. évben volt utólagos ellenőrzése valamennyi adónemre, ahol dotáció adónemben megállapítás nem történt.

5.2. Jelentés a költségvetést megillető játékadó beszédési rendszerének ellenőrzéséről (2004.01.01.-2007.12.31.)

A szerencsejáték-szervezés hatósági felügyeletét 2006. december 31-ig a Szerencsejáték Felügyelet (továbbiakban: SZF) látta el. A fenti időponttal a Felügyelet integrálódott az APEH-ba és annak Szerencsejáték Felügyeleti Főosztályaként működik tovább. A szerencsejáték szervezés, valamint az SZF és az APEH tevékenységének szakmai irányítása a vizsgált időszak egészében a pénzügyminiszter feladata volt.

A szerencsejátékok állami törvényességi felügyeletének az APEH-ba integrálása megteremtette az állami adóhatósági funkciók egységesítésének feltételét, az Szjtv. 2008. január 1-től hatályos módosítása lehetővé tette az adóellenőrök bevonását a szerencsejáték-szervezés ellenőrzésébe. A PM a jogszabályi módosítás indokolásában megfogalmazta az integráció átfogó céljait, de azt nem alapozta meg előzetes elemzéssel, nem határozott meg a célok teljesítéséhez részletes és mérhető elvárásokat, és nem értékelte, hogy azok megvalósultak-e.

Az SZF a vizsgált időszakban a szerencsejátékok engedélyezésére a jogszabályi előírásoknak megfelelő eljárásrendet alakított ki, az integrációt követően igazította azt az APEH követelményeihez. A hatósági engedélyek kiadása során betartotta a jogszabályban meghatározott határidőket, de a személyi megfelelés elbírálására előírt 30 napos időtartamot 2006-ban az esetek több mint egyharmadánál, 2007-ben több mint felénél nem.

A vizsgált időszakban a szerencsejáték tevékenységet végző vállalkozásoknak évente mintegy 15-20%-a adóellenőrzés, illetve adatgyűjtés címén az APEH látókörébe került. Az SZF ellenőrzései a sorsolós, fogadásos játékok teljes körét lefedik, a kaszinóké is folyamatosan biztosított. A pénznyerő automatát üzemeltető szervezők közel 90%-át valamely játékterem vizsgálata során az SZF évente ellenőrzi. A hatósági felügyeleti ellenőrzések száma a vizsgált időszakban folyamatosan, a megállapítással zárult ellenőrzések száma 2006-ig csökkent. Az SZF vizsgálta a visszaesés okait és intézkedéseket tett a nyilvántartásában szereplő játékszervezők ellenőrzései terén, aminek következményeként 2007-ben az ellenőrzések eredményessége javult.

A költségvetési bevételek növelésének korlátját jelentette, hogy az adóellenőrzési terület nem hasznosította az SZF hatósági felügyeleti ellenőrzési adatait kontroll- adatként az adóellenőrzéseihez, továbbá nem tájékoztatta az SZF-et az ellenőrzéseinek a szakterületet érintő megállapításairól. Az APEH az integrációt követően nem alakította át az ellenőrzések eljárásrendjét annak érdekében, hogy az adóellenőrzési területen, illetve az SZF-nél rendelkezésre álló adatokat és információkat az ellenőrzéseikhez rendszer jellegűen kölcsönösen felhasználják.

Javaslat a pénzügyminiszternek

Írja elő az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal elnöke számára, hogy

- alakítsa át az adatszolgáltatások és ellenőrzések eljárásrendjét annak érdekében, hogy az adóellenőrzési, valamint a szerencsejáték felügyeleti ellenőrzési szakterületek a rendelkezésükre álló adatokat, információkat kölcsönösen és rendszerjellegűen fel tudják használni ellenőrzéseikhez;

A jelentésben megfogalmazott megállapításokkal összefüggésben az APEH érintett szakterületei között egyeztetés történt. A játékadóval összefüggő, az ellenőrzési és a szerencsejáték felügyeleti szakterület közötti adatszolgáltatások egy része jelenleg működik, illetve az adatszolgáltatások többi része megkezdődik az idei év elején.

- alakítsa át a pénznyerő automaták nyilvántartási rendszerét annak érdekében, hogy az alkalmas legyen a gépek életútjának nyomon követésére, és kezdeményezze az Szjtv. módosítását, amennyiben ehhez az adatok bekérése szükséges.

Az APEH elnöke megküldte az általa jóváhagyott Intézkedési Tervet.

6. 2009-BEN AZ APEH ADÓHATÓSÁGI TEVÉKENYSÉGÉT ÉRINTŐ JELENTÉSEK ÉS AZOK MEGÁLLAPÍTÁSAI

6.1. Jelentés a lakástámogatási rendszer hatékonyságának ellenőrzéséről (2000-2007)

2003. június közepétől 2005. augusztus közepéig a közvetlen támogatások és a kamattámogatások igénybevételi feltételeinek ellenőrzése (az igénybevétel jogszerűsége) a kölcsönt nyújtó hitelintézetek kötelezettsége volt, ezt követően a tevékenységet az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal is végzi, 2008-tól pedig hatósági ellenőrzés keretében a Kincstár is. Az APEH a kamattámogatások számítását végző informatikai rendszereket nem ellenőrizte, a hitelintézetek nyilatkoztak arról, hogy a banki könyvvizsgálat integráns része az informatikai rendszer ellenőrzése is. 2008-tól a kormányrendelet szerint a hitelintézetek havi elszámolásait a Kincstár ellenőrzi, amelynek kiépítése a helyszíni ellenőrzés lezárásakor folyamatban volt.

A támogatás igénybevétele során, amennyiben kétség merül fel a jogosultsággal kapcsolatban, a hitelintézetek 2005-től felkérhetik az APEH-et ellenőrzésre. A hitelintézetek értesítése alapján 2005-ben 27 főnél, 2006-ban 63 főnél, 2007-ben 8 főnél végzett vizsgálatot az APEH. Ebből a jogtalan igénybevétel aránya a három évben rendre 11,1%, 79,4% és 37,5% volt.

6.2. Jelentés az elkülönített állami pénzalapok rendszerének, a pályázati célok teljesülésének ellenőrzéséről (2004-2008)

Az alapszerű működés legjelentősebb, az alap létét meghatározó tényezője az, hogy az ellátandó feladathoz a törvényalkotó – legalább részben – célzott, adójellegű forrást rendel (MPA, KNPA, KTIA, NKA), amit a központi költségvetés támogatása egészít(het) ki. A járulékokat, hozzájárulásokat az állami adóhatóság szedi be, a kötelezettség bevallására és teljesítésére az alapkezelőknek nincs ráhatásuk. A bevételek teljesülésének bizonytalanságát

csökkenti a befolyt bevételek napi jóváírása az alapok számláin és ezt célozza az APEH Ámr. szerinti adatszolgáltatása. Az Ámr. 113/A. §-a szerint az APEH havonta, negyedévenként és évenként adatokat szolgáltat – többek között – a bevallások adatairól, a kötelezettségekről és befizetésekről.

6.3. Jelentés a Magyar Köztársaság 2008. évi költségvetése végrehajtásának ellenőrzéséről

Egyéb bevételek

Kedvezőnek értékelhető, hogy az APEH a 2007. évinél (735,0 M Ft) 22,5%-kal kevesebbet, 570,0 M Ft-ot fizetett vissza késedelmi kamatként az adózók részére.

Vagyongyarapodási vizsgálatok

A vagyongyarapodási vizsgálatok egységes elvek szerinti végrehajtására az APEH már a 2006. évben módszertani útmutatót készített, amelyet a 2008. évben aktualizált.

Az APEH 2008-ban az előző évitől lényegesen, mintegy 40,0%-kal kevesebb vagyongyarapodási vizsgálatot végzett. A vagyongyarapodási vizsgálatok eredményessége a 2007. évhez képest javult. A 2008. évben befejezett mintegy hatezer vagyongyarapodási vizsgálattal feltárt 31,8 Mrd Ft nettó adókülönbözethozat alig 9,0%-kal marad el a 2007. évben a 10 690 vizsgálat során megállapított 34,9 Mrd Ft nettó adókülönbözethozattól. A megállapítással zárult vizsgálatok aránya a 2008. évben 66,8%-ra emelkedett az előző évi 64,9%-os aránnyal szemben. A vagyongyarapodási vizsgálatok 2007. évi magas aránya azon a 2006. évben hozott kormányzati döntésen alapul, amely az APEH egyik kiemelt feladatává tette 10 ezer vizsgálat végrehajtását. A vagyongyarapodási vizsgálatok által a 2008. évben lekötött revizori kapacitás arányban áll a vizsgálatok I. és II. fokú jogerős határozataiban megállapított nettó adókülönbözethozatok összegének az ellenőrzés által feltárt összes jogerős nettó adókülönbözethozathoz viszonyított 2008. évi 9,3%-os arányával, ami a 2007. évben csak 6,3% volt. A vagyongyarapodási vizsgálatok az APEH teljes revizori kapacitásának 10,6%-át kötötték le a 2008. évben, szemben a 2007. évi 18,7%-kal. Ez annak is a következménye, hogy az eddigi tapasztalatok felhasználásával az ellenőrzésre történt kiválasztás célzottabb volt.

A 2008. évben is a „tagi kölcsön növekményes” listáiból kiválasztott magánszemélyek ellenőrzései voltak a legeredményesebbek, 6,8 Mrd Ft nettó adókülönbözethozattal. A vagyongyarapodási vizsgálatok eredményessége kifejeződik a 2008. évi I. fokú határozatok számának előző évhez viszonyított csökkenésében és a nettó adókülönbözethozatok 2007. évihez viszonyított egyidejű növekedésében. Az I. fokú nem jogerős határozatok száma a 2008. évben 2744 darabbal kevesebb volt a 2007. évhez képest, míg a bennük foglalt adókülönbözethozat 26,1 Mrd Ft-ról 28,8 Mrd Ft-ra emelkedett a 2008. évben. A 2008. évben az I. fokú határozatok 65,8%-a vált jogerőssé, ami 7,0%-ponttal marad el a 2007. évi aránytól. A jogerős határozatokban kiszabott nettó adókülönbözethozat viszont 1,3 Mrd Ft-tal – 15,7%-kal – magasabb 2008-ban. A vizsgálatok megállapításainak megalapozottsága és a jegyzőkönyvekbe

foglaltak jogszerűsége ellentmondásos képet mutat. Az I. fokú adóhatósági munka eredményességét árnyalja, hogy a jogerős határozatok által megállapított nettó adókülönbözet aránya lényegében alig változott, mindössze 24,9%-ot ért el a 2008. évben a 2007. évi 24,0%-kal szemben. A vagyongyarapodási vizsgálatok megalapozottságát támasztja alá ugyanakkor, hogy az I. fokú nem jogerős határozatok nettó adókülönbözetének 91,3%-a – 26,3 Mrd Ft – került a II. fokú hatósági szakaszba, amely összeg a 2008. évben 2053 jogerős végrehajtható határozatban kiszabásra került. Az így megállapított összeg 17,7 Mrd Ft-tal több a 2007. évinél. Az előzőek egyúttal azt is jelentik, hogy a vagyonosodási vizsgálatok 2008. évi 31,8 Mrd Ft nettó adókülönbözetének 82,7%-a II. fokú jogerős határozatokban került kiszabásra.

A bírósági szakaszba került pernyertesség 2008. évi 72,8%-os aránya a II. fokú hatósági munka megalapozottságát bizonyítja. A vagyongyarapodási vizsgálatok kapcsán a 2008. évben a bíróságok 542 ítéletet hoztak a 2007. évi 31-gyel szemben. A 2008. évben 3,6 Mrd Ft pertárgy értékre vonatkozóan az APEH 394 db pert nyert meg. A 114 veszített per aránya az összes ítéleten belül 21,0% és összesen 315,0 M Ft pertárgy értékre vonatkozik. A bíróságok összesen 34 esetben hoztak az adóhatósági határozatot megváltoztató ítéletet, amely során a vitatott adókülönbözetből mindössze 657,0 E Ft került törlésre és 19,4 M Ft-ot hagytak helyben.

A belső kontrollok működése az APEH-nél

Az APEH adóztatási tevékenységét átfogó belső kontrollrendszer a 2008. évben is – az ellenőrzési tapasztalatok szerint – megfelelően működött. A belső kontrollok bővítésében a tárgyévben kiemelt szerepet kaptak az adóelkerülés visszaszorítását célzó elemek. Az adóügyi terület kiemelt feladatai között is megtalálhatók a gazdaság „kifehéritését” elősegítő intézkedések.

A törzsadattár az új, korszerűsített Oracle rendszerben történő alkalmazásával pontosabbá és naprakészebbé vált, amely az adóztatási tevékenység egészére meghatározó jelentőséggel bír. A fiktív (nem működő, adókötelezettségüket nem teljesítő) adózók elleni fellépést segíti az adószám felfüggesztés törvényi feltételeinek bővítését szolgáló program is. Az ellenőrzési feladatok kontrolljának integrálását és a 2008. évben indult továbbfejlesztését szolgálja az Ellenőrzés Korszerűsítési Projekt második szakasza, amely biztosítja az ellenőrzési célú adatok legfontosabb adattárakból való megszerzését, ezáltal támogatva az ellenőrzést. Egy új, egységesített ellenőrzési alapfolyamatot támogató rendszer kifejlesztésével pedig kiváltja az ellenőrzött időszakban és a jelenleg is működő „R” és „R+” kockázatkezelő rendszereket.

A magas kockázatú, adózási szempontból nem megbízható adózók érdekeltségi köreinek feltárására, a legkockázatosabb adózók kiválasztására országos állomány készült, amely kb. 45 ezer vállalkozó adatait, valamint a KAT rendszerben az elévülési időre képzett kockázati mutatókat tartalmazza. Az adattárház alapon készült információs rendszert a 2006. évben – többek között – a vagyonosodási vizsgálatok támogatására fejlesztették ki. Az ellenőrzési „adatpiac” egyik elemeként megvalósult a jelenlegi revizori rendszer és az adattárház integrációja. Ez az ellenőrzési folyamatok átláthatóságát növeli és a belső kontrollok működésében jelentős előrelépést jelent.

Az APEH és a VP főkönyvi- és analitikus nyilvántartásának egyezősége

A 2008. évi zárszámadási törvényjavaslatban az APEH felelősségi körébe tartozó adóbevételek összege valamennyi adónemnél megegyezett a nemzetgazdasági számlákon teljesített 2008. évi pénzforgalom év végi záró egyenlegeként kimutatott adatokkal.

Az APEH a társasági adóbevételek 2008. évi elszámolása során valamennyi lényeges adóztatási területre vonatkozóan törvényesen és a saját belső rendelkezései, irányelvei szerint járt el. Az elszámolási és az ellenőrzési rendszer biztosította, hogy a terhelések és jóváírások, valamint az adónemet terhelő kiutalt visszatérítések, illetve az egyes adónemek közötti átvezetések az előírásoknak megfelelően, határidőre megtörténjenek. A visszautalásokat és átvezetéseket szabályszerűen, a szükséges és indokolt adóügyi felülvizsgálatok után engedélyezték. A köztartozás felülvizsgálata során a belső kontrollok jól működtek. A bevallások ellenőrzésére kialakított kiutalás előtti kiválasztó rendszer – az Art. 90. §-ának előírása szerint – meghatározott szempontrendszer alapján választotta ki a bevallásokat. Az ellenőrzésre kijelölt tételek jelentős részére azonban nem rendeltek el ellenőrzést. A rendszer lehetővé teszi, hogy a revízió különféle elengedési jogcímeken eltekintsen a vizsgálat végrehajtásától, ami kockázatot hordoz.

Az adóhatóság részére benyújtott személyi jövedelemadó bevallások érkeztetésének, befogadásának, valamint feldolgozásának folyamata – az egységes ügymenetet biztosító – belső utasításban foglalt eljárási rendnek megfelelően történt. A személyi jövedelemadó bevallásoknak a kiutalás előtti ellenőrzésre történő kiválasztásánál a bevallások tételszáma a 2007. évi 240 537 darabról a 2008. évben 308 255 darabra emelkedett, amellyel a visszaigénylő bevallások számához viszonyított arányuk 11,9%-ról 17,9%-ra emelkedett.

Az **általános forgalmi adónál** az APEH teljes adóztatási tevékenységét átfogó belső kontrollok megfelelően működtek. A kiutalások és az adónemek közötti átvezetések szabályszerűségét és az elszámolások megbízhatóságát a folyamatba épített kontrollok biztosították. A számvevőszéki ellenőrzés által vizsgált kiutalásokat (átvezetéseket) tartalmazó tételeknél minden esetben adóügyi felülvizsgálat történt (az ellenőrzés alá vontak kivételével).

A bevallási és kontroll adatok közvetlen összehasonlításakor rendszerbeli problémát okoz az a körülmény, hogy a kiutalás előtti ellenőrzésekhez a VIES rendszer adatai az uniós tagországok bevallásainak időbeli eltérései miatt közvetlenül nem alkalmazhatók. Hosszabb időszakra, több negyedévre vonatkozó adatok birtokában azonban – bizonyos megszorításokkal – az összevetés elvégezhető, de erre a lényeges, milliárdos nagyságrendű eltérések esetén sem került sor. A kiutalás előtti áfa ellenőrzések elvégzésének elősegítését szolgáló 7006/2008. (AEÉ) APEH irányelv az „adóhatóság bizonyítási kötelezettsége a fiktív számlás ügyekben követendő eljárás” címszó alatt kitér ugyan a láncügyletekre, de az EU-ban vásárolt termékek bevallás és kontrolladatainak eltérései esetén követendő konkrét tennivalókra az irányelv már nem tért ki. Ennek indoka, hogy az utólagos ellenőrzésre történő

kiválasztásnál a VIES adatok és az áfa bevallásadatok közötti eltérésekből képzett göngyöltett kockázati értékeket kockázati szempontként figyelembe veszi az APEH.

A rendelkezésre álló dokumentációk szerint sem az ellenőrzési feladatok 2008. évi ellátáshoz készült 7001/2008. (AEÉ2) APEH irányelv segítségével, sem a helyszíni ellenőrzések végrehajtásával nem gondoskodtak az eltérések rendezéséről a gazdasági események valóságtartalmának felderítése érdekében. A rendelkezésre álló összehasonlításokat tartalmazó kimutatások közel 70,0%-ában az egyes országokból érkezett kontroll adatok és a bevallások összegei között lényeges különbség mutatkozott. Figyelemreméltó, hogy – az APEH adatszolgáltatása szerint – a VIES eltérés adatokkal rendelkező adózók közül elévülési időn belül 24 437 adózónál folytattak utólagos ellenőrzést, melynek során 241,8 Mrd Ft nettó adókülönbözet került megállapításra. A kiutalás előtti ellenőrzéseket szabályszerűen folytatták le, a határozathozatal során az áfa törvény, az Art. és a Ket. előírásait betartották. Az ellenőrzésre kiválasztott tételek 2/3 részénél különféle okok miatt eltekintettek az ellenőrzéstől. Egy esetben szakmailag nem megalapozott indokkal egy adózót mentesítettek az ellenőrzés alól, melynek következtében a költségvetést megillető bevétel csak az esedékességet követő 1 év után, a behajtást követően került az áfa számlára.

Az adóhátralékok behajtására tett intézkedések

A 2006. évben az előző évhez képest az adóhátralék növekedése 23,3% volt, a 2007. évben már meghaladta az előző évi állomány 1/4 részét (26,3%), a 2008. évben pedig tovább gyorsult (30,6%-kal nőtt).

Az adózók központi költségvetés felé fennálló tartozása – az APEH folyószámla állományának adónemre egyenlegezett 2008. évi adatai szerint – 1410,4 Mrd Ft volt (ebből az illetékhátralék 86,7 Mrd Ft). Az APEH 2008. évi összevont (adó+járulék+illetéktartozások) behajtási előirányzatát (275,0 Mrd Ft) 106,3%-ra teljesítette. Az előirányzatot meghaladó végrehajtási bevételek realizáláshoz progresszíven növelni kellett a végrehajtási eljárások számát és összegét. Az APEH 484 977 végrehajtási ügyet indított, 44,1%-kal többet, mint a 2007. évben. Az új ügyletekhez kapcsolódóan a 2008. évben 827,8 Mrd Ft adó- és járuléktartozást vontak végrehajtás alá, 30,7%-kal meghaladva az előző évi összeget.

A kibocsátott beszédési megbízásokból 177,8 Mrd Ft folyt be 11,0%-os megtérülés mellett (a 2007. évben 142,5 Mrd Ft volt a bevétel, a megtérülési mutató 13,2% volt). A végrehajtási cselekményt követően teljesített befizetés 107,6 Mrd Ft volt, 9,2%-kal több mint 2007. évben (98,5 Mrd Ft). A jövedelemletiltásokból 3,8 Mrd Ft bevétel származott, ami több mint 2-szerese a 2007. évinek (1,7 Mrd Ft). A követelésfoglalásból 1,9 Mrd Ft folyt be, ami a 2007. évi bevételnek (5,0 Mrd Ft) mindössze 38,0%-a. A csökkenés is hozzájárult ahhoz, hogy bevezetésre került a követelésfoglalás modul. Az ingatlan- és ingó árverésből származó bevétele 1,5 Mrd Ft volt (a 2007. évben 1,0 Mrd Ft).

A hátralékállomány összetétele a behajthatóság szempontjából évről-évre kedvezőtlenebb. A hátralékállomány 64,8%-a – az APEH kimutatása szerint – nem behajtható. (A 2007. évben az állomány 58,2%-a származott a nem

működő adózói körből.) A felszámolás alatt állók tartozása 23,9%-kal, a felszámolás kezdeményezéssel érintetteké 21,6%-kal növekedett a 2007. évhez képest. Az APEH a rendelkezésre álló valamennyi hátralékkezelési technikát felhasználta, de a hátralékállomány növekedését csak mérsékelni tudta. A felszámolás alatt álló gazdálkodók hátraléka – a nagy összegű törlések és a követelés engedményezések ellenére – ugrásszerűen emelkedett.

Az APEH nyilvántartása szerint az adónemre egyenlegezett túlfizetéses állomány a 2008. évben 766,9 Mrd Ft volt, 69,6 Mrd Ft-tal kevesebb, mint a 2007. évben.

Fizetési könnyítés, méltányossági jogok gyakorlása az APEH-nél

Az APEH a törvényi előírások és a belső utasítások szerint járt el a fizetési könnyítésekkel (fizetési halasztás, részletfizetés) és az adómérsékléssel kapcsolatos hatósági tevékenysége során. A kérelmek feldolgozása és elbírálása tekintetében – az illetékekre benyújtott kérelmek körében tapasztalható növekedés mellett is – a késedelem nem volt számottevő. A 2008. évben (a 2007. évről áthúzódó kérelmekkel együtt) 215 012 db I. fokú határozat készült, melynek 88,2%-a vált jogerőssé a tárgyévből.

Javaslatok az APEH elnökének

Intézkedjen a fogyasztói árkiegészítés esetén – különösen az adózási szempontból kevésbé megbízható adózók tekintetében – a kiutalás előtti ellenőrzések számának növeléséről.

Gondoskodjon arról – az „egyéb” ok kód tartalmának meghatározásával –, hogy csak szakmai indokokkal alátámasztottan kerüljenek elengedésre az ellenőrzésre kiválasztott adó-visszatérítések, támogatások, illetve átvezetések.

Intézkedjen:

- a) hogy a 2008. december 31-éig beérkezett, a családi gazdahitelekkel kapcsolatos kezességbeváltási kérelmek 2009. szeptember 30-áig, a 2009. évi beváltási kérelmek az Art. előírásai szerinti határidőben elbírálásra kerüljenek;
- b) a fizetési könnyítések teljesítésének folyamatos figyelemmel kíséréséről, továbbá gondoskodjon arról, hogy a teljesítés elmaradása esetén a hátralék egy összegben előírásra és behajtásra kerüljön.

Javaslat a pénzügyminiszternek

Gondoskodjon arról, hogy az APEH kezelésébe tartozó adónemek és illetékek év végi hátraléka, annak alakulása, a változások okai a költségvetés zárszámadása során bemutatásra kerüljenek.

6.4. Jelentés az APEH által kialakított ellenőrzési portfólió és kockázatkezelési rendszer célszerűségének és eredményességének ellenőrzéséről (2006-2008)

Az ellenőrzés a 2006. január 1 – 2008. december 31. közötti időszakot foglalja magában, figyelemmel kísérve a helyszíni ellenőrzés lezárásáig bekövetkezett változásokat.

Az ellenőrzés célja annak értékelése volt, hogy az APEH

- hogyan alakította ki az ellenőrzési portfólióját, hasznosította-e az adatszolgáltatóktól kapott, illetve a belső adatokat, információkat, továbbá az egyes ellenőrzési típusok esetében milyen kockázati tényezőket vesz figyelembe az adóalanyok ellenőrzésre kiválasztása során;
- hátralékkézelésre kialakított eljárásrendje eredményes-e, a hátralékok nyilvántartási rendszerei, az alkalmazott informatikai rendszerei, valamint a beszedésre tett intézkedései hozzájárultak-e a hátralékállomány minél teljesebb körű beszedéséhez;
- humánerőforrás-elosztási gyakorlata segítette-e a feladatok eredményes ellátását;
- hasznosította-e a korábbi számvevőszéki ellenőrzések megállapításait, javaslatait.

Az APEH a középtávú stratégiáiban megfogalmazott célok figyelembevételével alakította ki az éves ellenőrzési irányelveket. Ezekben célként fogalmazta meg pl. az adóelkerülés elleni eredményesebb fellépést, a költségvetési bevételek minél teljesebb körű beszedését, a hatósági munka színvonalának emelését, az adókötelezettségek teljesítését elősegítő szolgáltatások fejlesztését. Az éves irányelvekben megfogalmazott célkitűzések teljesülését a Hivatal nem mérte, illetve nem értékelte, hogy az egyes évek eredményei milyen mértékben járultak hozzá az ellenőrzési stratégiájában kitűzött célok megvalósításához.

A Hivatal ellenőrzési portfóliója az ellenőrzések tervezésének egyik eszköze. Ebben meghatározza az ellenőrzési típusok tervezett arányszámait a felhasználható revizori kapacitások arányában. A tervezésnek e módja esetében a humánerőforrás-kapacitás arányok nem vezethetők le a tervezési dokumentumokban (stratégiák, éves irányelvek) megfogalmazott célkitűzésekből és feladatokból, továbbá nem teszi lehetővé a kapacitások rugalmas felhasználását. Az ellenőrzési portfólió orientálja az ellenőrzési szakterületet az irányelvekben megfogalmazott célok megvalósítására, ugyanakkor nem alkalmas az ellenőrzési tevékenység utólagos értékelésére.

Az adórés kialakulását alapvetően két fő tényező befolyásolja: az adóztató rendszer eredményessége és az adózási fegyelem. az ellenőrzések eredményességének mérésére kialakított mutatókból közvetlenül nem vezethető le, hogy van-e összefüggés az adóhatósági jelenlét és az adóalanyok jogkövető magatartásának változása között.

Az APEH a vizsgált évek mindegyikében több mint 5 millió adóalany adóbevallásait kezelte. Az ellenőrzésre kiválasztás alapvetően kockázatkezelésen alapult. Az APEH célszerűen alakította ki az adóalanyok ellenőrzésre kiválasztását segítő kockázatkezelési rendszerét. Mind az új kockázati tényezők meghatározásához, mind a meglévők aktualizálásához a Hivatal figyelembe vette a gazdasági környezet változásait, továbbá matematikai-statisztikai módszereket alkalmaz. A vizsgált időszakban a Hivatal folyamatosan bővítette a kiválasztáshoz alkalmazott adatállományok körét, de a kiválasztás támogatásához több, egymástól elkülönítetten működő informatikai rendszert alkalmazott, vagyis nem alakított ki egységes adatállományt annak érdekében, hogy egy adóalanyra vonatkozóan valamennyi információ egy adatállományban álljon rendelkezésre.

A Hivatal a teljesítményértékelési és ösztönzési rendszerében meghatározza azokat a mutatókat, amelyekkel az igazgatóságok, és ennek részeként az ellenőrzési szakterületeik teljesítményeit méri. A Hivatal által az ellenőrzések eredményességének mérésére kialakított mutatók nem alkalmasak a szakterület egészének átfogó értékelésére. A mutatók többsége több ellenőrzési típus esetében is felhasználható, a Hivatal azonban nem határozta meg azokat a mutatókat, amelyek együttes értékelése lehetővé teszi az ellenőrzési irányelvekben kitűzött célok megvalósulása mértékének mérését.

Az ellenőrzéssel megállapított nettó adókülönbözetek összege a vizsgált időszakban folyamatosan, mintegy 2,3-szeresére nőtt. Az áfa adónemben a megállapított adókülönbözet összege 2005-ről 2008-ra közel a 2,4-szeresére nőtt. A megállapított adókülönbözet összegének növekedése alátámasztja annak indokoltságát, hogy az ellenőrzési irányelvek kiemelt ellenőrzési feladatként fogalmazták meg az áfa minimalizáló adózók ellenőrzését, az országhatáron belül és az országhatáron túl nyúló körbeszámlázásos ügyletek, értékesítési láncolatok vizsgálatát. A kiutalás előtti ellenőrzések eredményessége az egy revizori napra jutó megállapítás összege alapján 2005-2007. években folyamatosan javult, majd 2008-ban a megállapítás összege csökkent. A megállapítással zárult ellenőrzések arányában nem mutatható ki az előzetes ellenőrzések, továbbá a kockázatkezelési és kiválasztási rendszer fejlesztésének hatása, a megállapítással zárult ellenőrzések aránya 2007. és 2008. években csökkent.

A Hivatal nem az Art. előírásait, illetve belső szabályzatait figyelembe véve tesz intézkedéseket a hátralékállomány teljes körének „haladéktalan” hátralékkezelésbe vonásáról, hanem a humánerőforrás-kapacitása függvényében kockázati paraméterek alapján kiválasztja az állományból azokat a hátralék-tételeket, amelyekre megindítja a végrehajtási cselekményeket.

Az APEH folyamatosan méri a hátralékkezelésbe vont hátralékállomány alakulását, és csak közvetve figyeli a hátralékkezelésbe nem vont hátralékállomány összesen értékét. Nem követi nyomon, hogy a hátralékkezelésbe nem vont hátralékok mennyi ideje állnak fenn. Ennek következménye, hogy ezen tételek esetében fokozottabban áll fenn az elévülés lehetősége, ami kedvezőtlenül hat az adófizetési fegyelemre.

A hátralékállomány mind összegét, mind a változás tendenciáját tekintve azonban kedvezőtlenül alakult, 2005-ről 2008-ra 77%-kal (746 Mrd Ft-tal), nettó 1710 Mrd Ft-ra nőtt. Ezen belül a nem működő adóalanyok hátraléka 116%-kal, a működő adóalanyoké pedig 37%-kal növekedett. A Hivatal évente növekvő összegben törölt hátralékokat: 2005-ben 65,9 Mrd Ft-ot, 2006-ban 84,3 Mrd Ft-ot, 2007-ben 78,4 Mrd Ft-ot, 2008-ban 92,4 Mrd Ft-ot. A hátraléktörlések közel felét (2008-ban 46 Mrd Ft-ot) az elévülés miatti törlések tették ki.

A hátralékok fennállási idejének hosszabbodásával egyre magasabb a hátralékkezelésbe nem vont hátralékok aránya: a 2008. december 31-i állapot szerint a 4,2 millió működő adózói hátralék-tételből 3,1 millió (73,8 %) tételt, ezen belül a működő adózói körben a 60 napnál régebben fennálló hátralék-tételek közel kétharmadát, a 360 napnál régebbiek 69%-át a Hivatal nem vonta hátralékkezelésbe. A 60 napnál hosszabb ideje fennálló hátralék-tételek több mint 2/3-nál a hátralék fennállását a hátralékkezelésbe vonás elmaradása okozta.

A kormánynak az APEH közép-, illetve hosszabb távú (2002-2008 közötti) működésével kapcsolatos elvárásai, valamint a Hivatal feladat-végrehajtása feltételeinek meghatározására tett intézkedései nem voltak konzisztensek. Az átszervezések, illetve létszámfejlesztések végrehajtását követően a PM nem követelte meg, az APEH pedig nem készített elemzést, értékelést azok megvalósításának célszerűségéről, az elvárt hatások, eredmények teljesüléséről.

Javaslatok a pénzügyminiszternek

1. Alakíttassa ki az adórés mérésének módszerét, hogy értékelhető legyen az adóalanyok jogkövető magatartásának javítása érdekében hozott intézkedések hatása.
2. Írja elő az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal elnöke számára, hogy
 - a) vizsgálja felül és módosítsa a Hivatal ellenőrzési stratégiájának a fekete- és szürkegazdaság mérésére vonatkozó célkitűzéseit;
 - b) intézkedjen olyan mutatószámok kidolgozásáról, amelyek alkalmasak egyrészt az éves ellenőrzési irányelvekben meghatározott célkitűzések megvalósulásának, másrészt valamennyi ellenőrzési típus eredményességének mérésére, továbbá gondoskodjon arról, hogy azok összhangban legyenek a teljesítményértékelési és ösztönzési rendszerében már meglévő mutatókkal;
 - c) tegyen eleget az APEH működésének ellenőrzéséről készült (0616) ÁSZ jelentésre kidolgozott intézkedési tervnek: véglegesse a humánerőforrás-kapacitás rendszeres és azonos mutatószámokon alapuló tervezésének módszerét, továbbá készítsen ilyen elemzéseket;
 - d) vizsgálta felül a hátralékkezelés eljárásrendjét, továbbá alakíttasson ki olyan informatikai rendszert, amely támogatja a hátralékok teljes körének hátralékkezelésbe vonását.

7. 2010-BEN AZ APEH ADÓHATÓSÁGI TEVÉKENYSÉGÉT ÉRINTŐ JELENTÉSEK ÉS AZOK MEGÁLLAPÍTÁSAI

7.1. Jelentés az EU támogatások felhasználása során alkalmazott szabálytalanság-, adósság- és követeléskezelési folyamatok ellenőrzéséről (2007-2009)

Szabálytalansági felelős a vonatkozó jogszabályi előírás ellenére nem volt a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatalnál (MVH). Ugyanakkor a szabálytalansági jelentésekért való felelősség, különösen a különböző típusú jelentések adatai közötti egyeztetés nem volt megoldott. Az együttműködés kereteinek kiterjesztése vált szükségessé az APEH szervezetével. Fiktív számlázás gyanúja miatt szükségessé vált a számlakibocsátók vizsgálata, de az ellenőrzésre az adótitokra vonatkozó szabály miatt nem kerülhetett sor. A pályázati feltételeknek nem volt része a pályázó hozzájárulása ahhoz, hogy az MVH megismerjen adótitoknak minősülő adatokat ellenőrzés céljából. Az MVH számára az inkasszó lehetőségének megszüntetése a veszteségek kockázatának növekedését eredményezi, mivel inkasszó esetében 36-41%-os, míg APEH végrehajtás során 6-17%-os volt a megtérülési arány. Az MVH és az APEH egymás közötti kommunikációjának időigényessége, az információcsere lassúsága a rendszer folyamataiból eredt, a gyakorlatban elhúzódó és nehezen kezelhető ügyeket eredményezett. Az idő múlása a tapasztalatok szerint „vagyonatlanításhoz”, illetve behajthatatlansághoz vezet.

7.2. Jelentés a Magyar Köztársaság 2009. évi költségvetése végrehajtásának ellenőrzéséről

Az APEH és a VP a 2009. évben 6003,4 Mrd Ft bevételt realizált, 237,3 Mrd Ft-tal – 3,8%-kal – kevesebbet, mint a 2008. évben.

Az egyszerűsített bevallás 2009. január 1-jei hatállyal került bevezetésre. Ezzel egyidejűleg hatályát veszítette a 2005. évtől működtetett adóhatósági adó-megállapítás intézménye.

A vagyongyarapodási vizsgálatok száma és aránya közel felére csökkent a 2008. évhez képest. Az APEH összes ellenőrzésén belül a vagyonosodási vizsgálatok számának aránya a 2008. évi 8,3%-ról 4,1%-ra esett vissza 2009-ben. A vagyonosodási vizsgálatok számszerű csökkenése annak következménye, hogy a bevallások utólagos vizsgálatára irányuló ellenőrzéseken belül a rendelkezésre álló revizori kapacitások felhasználása a 2009. évi ellenőrzési irányelvektől (13,3%) eltérően (9,2%) teljesült. A bírósági szakaszba került pernyertesség aránya a 2008. évi 72,7%-ról 61,9%-ra mérséklődött.

A központi költségvetés közvetlen bevételei elszámolásának megbízhatósága

Az APEH a **társasági adó** bevételek 2009. évi elszámolása során valamennyi lényeges adóztatási területre vonatkozóan törvényesen és a saját belső

rendelkezései, irányelvei szerint járt el. Az ÁSZ vizsgálatra kiválasztott tételek (melyek 1/3-át a bevallások, 2/3-át az átvezetési és kiutalási kérelmek jelentették) 29,3%-át az APEH rendszere kiválasztotta ellenőrzésre, de a kijelölt tételek 41,5%-ánál lehetett volna az ellenőrzést lefolytatni. Az APEH ellenőrzés szakmai alátámasztottsága az előző évhez képest javult, de ezúttal is előfordult, hogy nem volt kellően megalapozott az ellenőrzés mellőzése: „nem kezdő vállalkozás”, „többszöri egymást követő megállapítás nélkül zárult revízió”, „folyószámla általában túlfizetési”, „szűk revizori kapacitás”, „egyéb” jogcímen mentesült.

A benyújtott **személyi jövedelemadó** bevallások érkeztetésének, valamint feldolgozásának folyamata az egységes ügymenetet biztosító belső utasításban foglalt eljárási rendnek megfelelt. A visszaigénylést tartalmazó szja bevallások 55,2%-a kiutalás előtti ellenőrzésre kiválasztásra került.

Az **illeték** ügyekben eljáró más adóhatóságok az esetek jelentős részében nem voltak tekintettel az Itv.-ben előírt dokumentációk átadási határidejére, késleltetve ezzel az APEH illetékkiszabási tevékenységét, okiratok mindössze 1/3-a került az állami adóhatósághoz az Itv. által előírt határidőn belül.

Az Art. 5/A. §-ában meghatározott, belső utasításban is előírt határidőt az illetékkiszabások közel $\frac{3}{4}$ részénél az APEH nem tartotta be. Nem járt el jogszerűen az adóhatóság, miután a 30 napon túli illetékkiszabási esetek csak 4%-ánál fordult elő, hogy az adóhatóság tájékoztatta az adózót az illetékkiszabás ügyintézési határidejének 30 nappal történő meghosszabbításáról.

Az **általános forgalmi adónál** az APEH teljes adóztatási tevékenységét átfogó belső kontrollok megfelelően működtek. A követeléseket (kiutalásokat) tartalmazó tételeknél minden esetben adóügyi felülvizsgálat történt (az ellenőrzés alá vontak kivételével).

Az adóhatósági jelenlét fokozódott (az ellenőrzések száma 19,5%-kal meghaladta az előző évi adatokat), viszont a bevallások kiutalás előtti ellenőrzésének aránya 1/3-ával csökkent. A visszaigénylést tartalmazó bevallások ellenőrzöttségi szintje az előző évi 10,4%-ról 7,2%-ra csökkent. A bevallások kiutalás előtti ellenőrzéseinek aránya a 2008. évben 23,2%, a 2009. évben 12,6% volt.

Az adóellenőrzésre kiválasztott tételek 25%-ánál vitatható okok miatt elmaradt a revízió: „egyéb”, „Szűk revizori kapacitás”, „többszöri egymást követő megállapítás nélkül zárult revízió”, „stabil, folyamatos, ismert működés”, „nem kezdő vállalkozás”, „tevékenységből adódóan visszaigénylő”.

A belső kontrollok működése az APEH-nél

Az adóügyi folyamatokban – a nyilvántartásba vételt követően – a belső kontrollok működése nyomon követhető. Az adóügyi ellenőrzés és feldolgozás valamennyi fázisában ellenőrzési pontok (hibaellenőrzés, kétszeres rögzítés, folyószámla-könyvelés, köztartozás ellenőrzés, formai és logikai ellenőrzés, teljesség-vizsgálat, összefüggés-vizsgálat) biztosítják a szabályszerűség és a

megbízhatóság követelményeinek teljesítését. Az ellenőrzési területen a folyamatba épített és vezetői ellenőrzés a kontroll adatok felhasználásával, az ellenőrzésről készült jegyzőkönyvek vezetői felülvizsgálatával valósult meg.

Az adóhátralékok behajtására tett intézkedések

Az adózók költségvetés felé fennálló tartozása – az APEH folyószámla állományának adónemre egyenlegezett 2009. évi adatai szerint – 1722,9 Mrd Ft volt, ami 22,2%-kal haladta meg a 2008. évi záró kimutatást. Az adóhátralék állományi adatai 2009-ben megbízhatóak voltak, az illetékek hátralékállománya nem pontos.

Az APEH a rendelkezésére álló valamennyi lehetőséget felhasználta, hogy a hátralékok növekedésének gátat szabjon, de a növekedés ütemét csak mérsékelni tudta. A végrehajtási bevételekből az adóbevétel 175,6 Mrd Ft volt, ami 0,8%-kal haladta meg az előző évi összeget. A behajtott illetékbevétel 14,6 Mrd Ft volt, 14,8%-kal kevesebb, mint a 2008. évben. A behajtásból származó bevételekből a legeredményesebb végrehajtási cselekmények (beszedési megbízás, végrehajtást követő befizetés) bevétele a 2008. évi bevételekhez képest csökkent.

A hátralékállomány összetétele a behajthatóság szempontjából – a korábbi évekhez hasonlóan – nemcsak kedvezőtlen, hanem a 2008. évhez képest tovább romlott. A hátralékállomány 70%-a nem behajtható (a 2008. évben az állomány 64,8%-át tette ki a nem működő adózók köre). A felszámolás alatt állók tartozása 40,4%-kal, a felszámolás kezdeményezéssel érintetteké 9,2%-kal növekedett a bázisidőszakhoz mérten.

A felszámolással érintett gazdálkodók hátralékállománya – a folyamatos követelés-engedményezés és a nagy összegű törlések ellenére – progresszíven emelkedett.

Az APEH nyilvántartása szerint az adónemre egyenlegezett túlfizetéses állomány a 2009. évben 733,3 Mrd Ft volt, 33,6 Mrd Ft-tal kevesebb, mint az előző évben.

Az APEH a fizetési könnyítésekkel kapcsolatos hatósági tevékenysége során a 2009. évben is a vonatkozó előírások és a belső utasítások szerint járt el.

Utóellenőrzés

A 2007. és a 2008. évi zárszámadás vizsgálatánál az ÁSZ a pénzügyminiszter részére javasolta: „tekintse át a VP által kezelt – az APEH részére behajtásra átadott – hátralékok alakulását és intézkedjen az azokból származó bevételi arány növelése érdekében”. A behajtás eredményesebbé tétele érdekében folyamatban van az APEH és a VP közötti elektronikus adatkapcsolat bővítése. Az információs hálózat fejlesztése következtében a behajtási információ naprakészebb lesz és a gyorsabb reakcióidő a behajtási eredményeket javíthatja. Az APEH tájékoztatása szerint az IKR projekt elkészült. A projektet a Projekt-Tanács elfogadta, de anyagi eszközöket a realizálásra nem

biztosítottak. Így a rendszer a 2010. I. negyedévre várt működése későbbi időpontra helyeződik át.

A 2008. évi költségvetés zárszámadásáról szóló ÁSZ jelentés az APEH elnöke részére azt a javaslatot tartalmazta a fogyasztói árkiegészítés tekintetében, hogy intézkedjen a visszaigénylő vállalkozások ellenőrzéséhez készített Útmutató aktualizálásáról és – különösen az adózási szempontból kevésbé megbízható adózók tekintetében – a kiutalás előtti ellenőrzések számának növeléséről. Az adóhatóság – az ÁSZ javaslataiban megfogalmazott feladatoknak megfelelően – a 2009 szeptemberében elkészült Intézkedési Terv végrehajtását elrendelte, melynek következtében a javaslatok realizálása maradéktalanul megtörtént. A 2008. évi költségvetés végrehajtásának ellenőrzése során megállapításra került, hogy „egyéb” elengedési okkóddal, valamint – a bevallások kiutalás előtti ellenőrzése nélkül – más szakmailag vitatható jogcímen több kiutalást engedélyeztek. Az ÁSZ az APEH elnöke részére javasolta az „egyéb” ok-kód tartalmának meghatározását, valamint intézkedését arra vonatkozóan, hogy csak szakmai indokkal alátámasztottan kerüljenek vizsgálat nélkül „elengedésre” az ellenőrzésre kiválasztott adó-visszatérítések, támogatás, illetve átvezetések. Az ÁSZ megállapítása alapján az APEH 2010. január 7-én a vonatkozó eljárási rendet módosította, mely szerint a megalapozottságot igazoló szakmai szöveges indokolás rögzítése minden (kiutalás, átvezetés) esetben kötelező.

Javasoltuk a pénzügyminiszternek, hogy a munkáltatói nyugdíjbiztosítási járulék és a biztosított nyugdíjjárulék összegének pontos ismerete érdekében támogassa az APEH-et a munkáltatói és biztosított járulék külön számlára történő fizetésének bevezetése érdekében. Javaslataink nem hasznosult, mert nem történt intézkedés annak ellenére, hogy az átállás technikai feltételeit az APEH vállalta és az adatok hiánya minőségi tervező munkát nem tesz lehetővé.

Javaslat a nemzetgazdasági miniszternek

Rendelje el, hogy az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal elnöke a támogatások gyakorított igénybevétele és az egyszeri támogatási előleg engedélyezésénél követendő eljárásról szóló 2/2005. (AEÉ 4.) APEH utasításban konkrétan határozza meg a rendszeres túligénylés fogalmát.

7.3. Jelentés a Pénztárak Garancia Alapja működésének ellenőrzéséről (2000-2009)

2007. január 1-jétől a munkáltatói bevallások és a pénztári járulékbefizetések teljesítése az APEH felé elektronikus úton történik. A munkáltatók az APEH Magyar Államkincstárnál (továbbiakban: Kincstár) vezetett számlájára utalták a befizetéseiket, a bevallásokat pedig az APEH-nak küldték meg. Az átállás az új rendszer bevezetésének évében nem volt zökkenőmentes. A pénztáraknak a Kincstár a befizetéseket átutalta, azonban az APEH a beazonosításhoz szükséges bevallásokat ezzel egy időben nem adta át. A pénztárakhoz érkezett beazonosítatlan összegek 2007 végére magas függőállományt okoztak,

amelyek rendezése 2007. második félévében kezdődött meg és 2008-ban is folytatódott.

8. 2011-BEN A NAV (APEH) ADÓHATÓSÁGI TEVÉKENYSÉGÉT ÉRINTŐ JELENTÉSEK ÉS AZOK MEGÁLLAPÍTÁSAI

8.1. Jelentés a Magyar Köztársaság 2010. évi költségvetése végrehajtásának ellenőrzéséről

Az APEH és a VP a 2010. évben 6064,5 Mrd Ft bevételt realizált, 61,1 Mrd Ft-tal – 1%-kal – többet, mint a 2009. évben.

A központi költségvetés közvetlen bevételei elszámolásának megbízhatósága és a belső kontrollok működése az APEH-nál

Az APEH az adóbevételek 2010. évi elszámolása során valamennyi lényeges adóztatási területre vonatkozóan jogszerűen és a saját belső utasításai, irányelvei szerint járt el. Az APEH belső kontrolljai általában – egyes esetek kivételével – megfelelően működtek.

Az adózók a 2010. évben a társasági adó, az áfa és az szja adónemben 7 302 190 db bevallást nyújtottak be az adóhatósághoz, amelyből a visszaigénylést tartalmazó bevallások száma 2 532 962 db volt. A bevallásokban szereplő visszaigénylések összege 1 743 134,0 M Ft-ot tett ki. Az adóhatóság kiválasztó rendszere 2 537 702 db bevallást választott ki kiutalás előtti ellenőrzésre, illetve köztartozás felülvizsgálatra. A kiválasztott bevallások közül 2 279 140 db (89,8%) bevallás a szűrésből kiesett, 205 458 db (8,1%) bevallást a revizor elengedett. A kiválasztott bevallások 1,9%-át (47 926 db) vonta az adóhatóság ellenőrzés alá. Az ellenőrzött bevallásokban szereplő visszaigénylés az összes kiválasztott bevallásban bevallott visszaigényelt összeg 28,6%-át tette ki, ami azt jelenti, hogy 1 243 778,0 M Ft kiutalása történt meg ellenőrzés nélkül.

A 2010. évben az APEH igazgatóságok az áfa adónemben 4625 db kiutalás előtti adóellenőrzést végeztek, amely 30,9%-os csökkenést jelent a 2009. évhez képest. Az ellenőrzések eredményeként összesen 32,5 Mrd Ft nettó adókülönbözet megállapítására került sor. Az ÁSZ által vizsgált, adóellenőrzésre kiválasztott tételek közül 41 esetben a revízió elmaradt. A számvevőszéki ellenőrzés megítélése szerint kockázattal jár, hogy az adóhatóság az ellenőrzésre kijelölt tételek bevallásainak jelentős részénél különféle jogcímenek eltekint a revíziótól, melynek oka – az adóhatóság 2011. június 27-ei észrevétele szerint – a szűkös revizori kapacitás. A számvevőszéki ellenőrzés indokoltnak tartja az ellenőrzésre történő kiválasztást megelőzően, hogy az előzetes szűrés során ne essenek ki a nagy összegű visszaigénylést tartalmazó bevallások, és az összeg nagyságrendjére való tekintettel kerüljenek átadásra az ellenőrzésnek.

Az „egyéb” elengedési ok-kód alkalmazásával kapcsolatos ÁSZ megállapítás alapján az APEH 2010-ben módosította az eljárási rendet. Ennek megfelelően a

2010. évi vizsgálatoknál a módosított eljárási rendet már alkalmazta és csökkent az „egyéb” jogcímen történt elengedés a 2009. évihez képest.

Az adóhatóság a 17-es átvezetési és kiutalási kérelem esetében – mivel az nem minősül adóbevallásnak – nem végez kiutalás előtti ellenőrzést. Az adóhatóság minden olyan esetben teljesíti az adózó átvezetési és kiutalási kérelmét, amennyiben az adózónak legalább olyan összegű túlfizetése van az adófolyószámláján, mint amekkora összegről az átvezetési és kiutalási kérelmében rendelkezik és nincs köztartozása. Azt azonban a kiutalás előtt nem vizsgálja az adóhatóság, csak az utólagos ellenőrzés keretében, hogy az adózó a társasági adóbevallásban a jogszabályoknak, illetve a valóságnak megfelelően vallotta-e be a társasági adó összegét.

Az APEH a 2010. évben a késedelmesen kiutalt költségvetési támogatás, adó visszaigénylés, adó-visszatérítés után 1091,0 M Ft késedelmi kamatot fizetett ki.

Az adóhatóság a 2010. évben 46 435 M Ft összegű adóhátralékot törölt elévülés címén.

Az adóhatóság a 2010. évben 90 492,0 M Ft összegű adóhátralékot nyilvánított behajthatatlannak. Az adótartozások behajthatatlanná nyilvánítása kapcsán a számvevőszéki ellenőrzés által feltárt hiányosságok, az adóhatóság ezen a területen alkalmazott belső kontrolljainak a nem teljes körű működésével függenek össze. Az eredményes végrehajtás egyik feltétele a gyorsaság, ezért az Art. az illetékes adóhatóságot az adótartozás behajtása érdekében szükséges intézkedések, végrehajtási cselekmények haladéktalan megtételére kötelezi. Ettől eltérően a vizsgált tételek 14%-ában (7 adózó) a végrehajtási eljárás megindítása és a helyszíni végrehajtás között több mint 1 év, 4%-ában (2 adózó) több mint 3 év telt el. A számvevőszéki ellenőrzés megítélése szerint a késedelmesen lefolytatott helyszíni eljárás veszélyezteti a végrehajtás eredményességét.

Az illetékhátralékkal, illetve túlfizetéssel rendelkező adózóknál – a korábbi évek ÁSZ ellenőrzési tapasztalataihoz hasonlóan – a 2010. év végén is előfordult, hogy az adóhatóság a folyószámlákon nem valós tartozásokat, túlfizetéseket mutatott ki. Az ÁSZ tapasztalatai alapján a 2010. év végére a 2007. évi nyitó tételek rendezési, folyószámlára történő könyvelési feladatai még mindig nem valósultak meg hiánytalanul.

Az adóhatóság a 2010. évben 78 023 db bevallás utólagos ellenőrzését végezte el, amelyből a több adónemet érintő átfogó vizsgálatok száma 28 166 db volt. Az ellenőrzések 63,3%-a zárult megállapítással, a feltárt nettó adókülönbözet 476 053 M Ft-ot tett ki, ami a 2009. évhez képest 7,4%-os – az ellenőrzések számának növekedésével összhangban lévő – eredményesség javulást jelent.

Az Európai Unió tagállamai között az áfa területén működő áfa információcsere- rendszer (VIES rendszer) által a 2010. évben is a rendelkezésre álló össze hasonlításokat tartalmazó kimutatások közel 2/3-ában az egyes országokból érkezett kontroll adatok és a bevallásokból összeállított összesítő nyilatkozatok adatai között lényeges különbség mutatkozott az adózói forgalomra vonatkozó VIES adatok eltéréseinek – összes és országonkénti

forgalmat tartalmazó – APEH kimutatásai szerint. Az adóhatóság komoly erőfeszítéseket tett, hogy a VIES adatokat az ellenőrzésekhez kapcsolódó kockázatkezelés során hasznosítsa a kiválasztási szempontok között, de ezen adatok minősége elsősorban a külföldi társhatóságok adatszolgáltatásainak a függvénye. Az EU tagországaiban termékértékesítést és szolgáltatásnyújtást végző, magyarországi áfa alanyok az áfa bevallás benyújtásán felül külön nyomtatványon adatszolgáltatásra kötelezettek (összesítő nyilatkozat). A számvevőszéki ellenőrzés célszerűnek tartja az áfa összesítő nyilatkozatok bevallás részeként történő kezelését, megjelenítését. Ezzel a magyarországi VIES kontrolladatok minősége javítható, csökkenthetők az adóhatóság adminisztrációs terhei. Ez azt is eredményezi, hogy az egyezőséget maga az adózó a bevallás kitöltése során automatikusan biztosítja, továbbá lehetőség nyílik a nem megfelelő adatszolgáltatás szankcionálására.

A számvevőszéki ellenőrzés az APEH adóellenőrzési tevékenységének vizsgálata során megállapította, hogy az adóhatóság az ellenőrzések során a törvényi előírásoknak megfelelően folytatta ellenőrzéseit, a jogszabályban előírt ellenőrzési határidőket betartotta.

Az APEH az illetékbevételek 2010. évi elszámolása során valamennyi lényeges illetékeztetési tevékenységre vonatkozóan alapvetően törvényesen és a saját belső szabályozásának megfelelően járt el. Az APEH illetékkiszabási tevékenysége során a belső kontrollok általában megfelelően működtek. A vizsgált vagyonszerzési illetékek esetében az Art. 5/A. §-ában meghatározott előírt határidőt az illetékkiszabások közel 3/4 részénél – beleértve az ügyintézési időbe nem számító időtartamot – az APEH nem tartotta be. A 2010. december havi kimutatás alapján a kiszabatlan ügyszám a 2009. december havi kiszabatlan ügyszámhoz képest változatlan. A 2011. január 12-ei kimutatás alapján 40 665 db jogerős illeték tárgyú döntés jogerősítése és folyószámlára könyvelése nem történt meg a folyószámlákon. Az illetékmentességek, kedvezmények feltételeinek utólagos vizsgálatára – a vizsgált tételeknél – a lejárt határidőket követően, több hónap elteltével került sor.

Az adóhátralékok behajtására tett intézkedések

Az adózók költségvetés felé fennálló tartozása – az APEH folyószámla állományának adónemre egyenlegezett 2010. év végi adatai szerint – 1989,3 Mrd Ft volt, ami 15,5%-kal haladta meg a 2009. évi záró kimutatást.

A hátralékállomány összetétele a behajthatóság szempontjából – a korábbi évekhez hasonlóan – nemcsak kedvezőtlen, hanem a 2009. évhez képest tovább romlott. A hátralékállomány 75,4%-a nem behajtható (a 2009. évben az állomány 70%-át tette ki a nem működő adózók köre). A felszámolás alatt állók tartozása 24%-kal nőtt, a felszámolás kezdeményezéssel érintetté 33%-kal csökkent az előző évhez képest.

Az adóhátralékok összege az elmúlt években nagymértékben nőtt, a 2007. évi 989,8 Mrd Ft-hoz képest közel megkétszereződött. Az adóhátralékok állománya a 2010. év végén 1890,2 Mrd Ft volt, ami a 2009. évhez képest 15,2%-kal (249,8 Mrd Ft-tal) növekedett. A hátralékállomány 43,8%-a az áfa, 5,4%-a a szja,

3,6%-a a társasági adóhoz további 41,9%-a késedelmi pótlékhoz és bírsághoz kapcsolódik.

Az APEH a rendelkezésére álló valamennyi lehetőséget felhasználta, hogy a hátralékok növekedésének gátat szabjon, de a növekedés ütemét csak mérsékelni tudta. Az APEH ez irányú tevékenységét a pénzügyi-gazdasági válság is nehezítette.

A hátralék növekedésének megakadályozását célzó eszközök közül változatlanul széles körben alkalmazta az adóhatóság az egyéb hátralékkezelési technikákat: felszámolás kezdeményezés, adószám felfüggesztés, cégtörles kezdeményezés, végrehajthatatlanként való nyilvántartás, elévülés.

Az APEH nyilvántartása szerint az adó és illeték nemre egyenlegezett túlfizetési állomány a 2010. évben 751,3 Mrd Ft volt, 19,3 Mrd Ft-tal (2,6%-kal) több mint az előző évben.

Javaslatok a nemzetgazdasági miniszter részére

1. Vizsgálja meg az illetékmentességek során felmerülő kiszabási eljárás egyszerűsítésének lehetőségeit, és annak eredményeként kezdeményezze a szükséges jogszabályi módosításokat.
2. Vizsgálja meg a közösségi tagállamok részére küldött – a magyar áfa adóalanyok által kitöltött – összesítő nyilatkozatok áfa bevallásban való megjeleníthetőségének jogszabályi lehetőségét, és szükség szerint kezdeményezze annak törvényi szabályozását.
3. Tekintse át a központosított bevételek (különös tekintettel az áfa-alapot képező, számla alapján kiterhelt, központosított bevételnek minősülő összegekre) elszámolására, nyilvántartására és az azokról való beszámolásra vonatkozó szabályokat és tegye meg azok összehangolására a szükséges intézkedéseket.
4. Biztosítsa az elkülönített állami pénzalapok és a társadalombiztosítás pénzügyi alapjainak a Nemzeti Adó- és Vámhivatal által beszedett bevételein belül az alapokat megillető késedelmi pótlék, bírság számításának módjára vonatkozó előírások egyértelműségét és az ezen alapuló egyszerű gyakorlatot.
5. Készíttessen intézkedési tervet a NAV-nál nyilvántartott hátralékállomány növekedésének megállítása érdekében.

Javaslat a NAV elnöke részére

Intézkedjen – a végrehajtáshoz és az illeték megállapításához való jog elévülési határidejére tekintettel – a 2007. évi illeték nyitóegyenlegek rendezéséről.

9. 2012-BEN A NAV (APEH) ADÓHATÓSÁGI TEVÉKENYSÉGÉT ÉRINTŐ JELENTÉSEK ÉS AZOK MEGÁLLAPÍTÁSAI

9.1. Jelentés a szakképzési hozzájárulás felhasználása célszerűségének ellenőrzéséről (2007-2010)

A saját munkavállalók képzésére költséget elszámoló vállalkozások a jogi szabályozás szerint a bevételeiket vagy a NAV-nak, vagy a Nemzeti Szakképzési és Felnőttképzési Intézetnek (NSZFI) nyújtják be. A jogi szabályozás szerint a bevételek feldolgozására és ellenőrzésére kialakított rendszer nem zárt, ezáltal nem biztosított a járulék teljes körű beszedése. Sem a NAV, sem az NSZFI nem alakított ki olyan bevételei/nyilvántartási rendszert, amely alkalmas a nyújtott és a fogadott fejlesztési támogatások összevetésére, valamint az ellenőrzések támogatására. Így rendszer jellegűen nem szűrhető ki, ha egy intézmény több támogatást fogad, mint amennyivel elszámol, vagy egy kötelezett több támogatást számol el, mint amennyit nyújtott.

A NAV a szakképzési hozzájárulással kapcsolatos feladatokat alaptevékenysége keretében látja el, ellenőrzései a bevételek utólagos pénzügyi/szabályszerűségi vizsgálatára terjednek ki. A NAV-nál az ellenőrzéssel lefedettség folyamatosan, 6,5%-ról 11,8%-ra emelkedett, amelyben az ellenőrzések számának növelése mellett a kötelezettek számának csökkenése is szerepet játszott.

A NAV az általános kintlévőség kezelő rendszerén belül a többi adónemre is érvényes szabályokat alkalmazza a szakképzési hozzájárulásból származó követelések kezelése és behajtása során, beleértve az NSZFI által átadott követeléseket is. A NAV által a vizsgált időszakban szakképzési hozzájárulás címen nyilvántartott kintlévőség a 2007. évi 4,7 Mrd Ft-ról 2010-re 7,4 Mrd Ft-ra (57%-kal), az esetek száma pedig 117 582 db-ról 160 196 db-ra (32%-kal) növekedett.

Javaslat a nemzetgazdasági miniszternek:

Kezdeményezze a Kormányánál egyrészt a szakképzési hozzájárulásról és a képzés fejlesztésének támogatásáról szóló törvény módosítását annak érdekében, hogy a bevételeket egységesen a NAV kezelje és ellenőrizze, másrészt az Art. módosítását annak érdekében, hogy a fogadott és a nyújtott fejlesztési támogatások a bevételekben összevethetők legyenek.

9.2. Jelentés a beruházásokhoz kapcsolódó adókedvezmények és támogatások ellenőrzéséről (2007-2011)

A helyszíni ellenőrzés a 2007-2011. közötti időszakra terjedt ki. Az ellenőrzött időszakban tisztán hazai forrásokból is támogatták a vállalkozások beruházási célú fejlesztéseit. A célleírányzatok 2007-2011. között összesen 123 Mrd Ft beruházási célú támogatási keretet tartalmaztak, ennek 96,6%-a egyedi nagyberuházások támogatását szolgálta. Az ellenőrzés célja annak értékelése

volt, hogy a vállalkozásoknak nyújtott, beruházásokhoz kapcsolódó adókedvezmények és támogatások igénybevételével megvalósultak-e az elérni kívánt gazdaságpolitikai célok, továbbá kialakították-e és működtették-e a beruházásokhoz kapcsolódó adókedvezmények és támogatások alakulását nyomon követő ellenőrzési, monitoring, értékelési és beszámolási rendszereket.

Ennek során értékeltük:

- a beruházásokhoz kapcsolódó adókedvezményekkel és támogatásokkal elérni kívánt gazdaságpolitikai célok meghatározását, valamint a célok megvalósítására kialakított szabályozási és szervezeti rendszer tevékenységének eredményességét;
- a beruházásokhoz kapcsolódó adókedvezmények és támogatások igénybevételét, a gazdaságpolitikai célok megvalósításában betöltött szerepét;
- a beruházásokhoz kapcsolódó adókedvezmények és támogatások alakulását nyomon követő monitoring, értékelési, beszámolási és ellenőrzési rendszerek kialakítását és működtetését.

A NAV (APEH) által a 2006-2010. adóévekben nyilvántartott 340-390 ezer társasági adóalanyból az ellenőrzött években összesen 110 vett igénybe beruházási, illetve fejlesztési adókedvezményt, a nagy értékű beruházásaik alapján. A társasági adóbevallás adatai alapján a beruházáshoz kapcsolódó adókedvezmények 87%-át (352,6 Mrd Ft) az ellenőrzött időszakban összesen 21 vállalkozás (19,1%) számolta el.

Az ellenőrzés során 64 olyan adóalanyt tártunk fel, amelyek – bejelentés, illetve engedély hiányában – nem voltak jogosultak fejlesztési adókedvezmény igénybevételére. Ez a fejlesztési adókedvezményt elszámoló 129 adózó közel felét tette ki. Jelzésünk alapján a NAV (APEH) 21 adóalanytól végzett céllenőrzés során megállapította, hogy hibás adóbevallási soron számoltak el adókedvezményt. A NAV (APEH) a bevallások feldolgozása során nem végzett összehasonlító ellenőrzést az engedély és bejelentés hiányában fejlesztési adókedvezményt elszámoló adóalanyok kiszűrésére.

Sem a NAV, sem az NGM nem rendelkezett adatokkal arra, hogy a társasági adókedvezmények mennyiben járultak hozzá a térségek közötti fejlettségi különbségek csökkentéséhez. A társasági adóbevallások – jogszabályi előírás hiányában – nem tartalmaztak információt arra vonatkozóan, hogy az adókedvezmény elszámolása melyik térségben megvalósított beruházáshoz köthető, miközben a beruházási adókedvezmény nyújtásának egyik feltétele az elmaradott térségek felzárkóztatása volt.

Az adókedvezmények ellenőrzését a NAV (APEH) a törvényi előírások alapján a bevallások utólagos ellenőrzése keretében végezte. Az előző évek ellenőrzési tapasztalatait figyelembe véve a 2011. és 2012. évi ellenőrzési irányelvekben a NAV hangsúlyosan kezelte a beruházásokhoz kapcsolódó adókedvezmények ellenőrzését. Nyilvántartás hiányában a NAV nem szolgáltatott adatokat a beruházásokhoz kapcsolódó adókedvezmények ellenőrzéseinek eredményéről,

nem állapítható meg, hogy az ellenőrzés milyen összegű adókedvezményt és arra vonatkozóan tett megállapításokat érintett. A beszámolók szerint a NAV a beruházási adókedvezményre vonatkozóan 2010-ben 50, 2011-ben 65 adóellenőrzést fejezett be. A fejlesztési adókedvezményre vonatkozóan 2010-ben 33, 2011-ben 19 ellenőrzést folytattak le. Az ellenőrzések elsősorban a beruházások bekerülési értéke és a felmerült költségek elszámolására irányultak, nem terjedtek ki annak vizsgálatára, hogy a beruházások a bejelentésben, illetve az engedélyben foglaltaknak megfelelően valósultak-e meg.

Javaslat a nemzetgazdasági miniszternek

Rendelje el az egyedi kormányhatározatokkal beruházási adókedvezményekben részesült adózóknál az igénybevétel jogszerűségének megállapítására irányuló adóellenőrzéseket.

Javaslat a NAV elnökének

Intézkedjen annak érdekében, hogy

- a) ellenőrizték teljes körűen a 2006-2010. évi adóbevallásokban bejelentés és engedély hiányában fejlesztési adókedvezményt elszámolt, az ÁSZ ellenőrzés során feltárt adóalanyokat;
- b) a bevallások feldolgozása során kiszűrik azokat a fejlesztési adókedvezményt elszámoló vállalkozásokat, akik nem tettek eleget a bejelentési, illetve az engedélyeztetési kötelezettségüknek;
- c) az ellenőrzési irányelvek összhangban legyenek a fejlesztési adókedvezményről szóló 206/2006. (X. 16.) Korm. rendelet 13. §-ának előírásaival;
- d) az ellenőrzések kiterjedjenek az adókedvezmények igénybevételét megelőzően tett bejelentésekben, engedélyekben foglaltak és a megvalósítás összhangjára.

9.3. Jelentés a Magyar Köztársaság 2011. évi költségvetése végrehajtásának ellenőrzéséről

Központi költségvetés közvetlen bevételei elszámolásának megbízhatósága és a belső kontrollok működése

A NAV a 2011. évben az **adóbevételek elszámolása** során valamennyi lényeges adóztatási területre vonatkozóan jogszerűen és saját belső utasításai, irányelvei szerint járt el. A NAV belső kontrolljai – a behajthatatlanná nyilvánítások, a fizetési kedvezmények és a túlfizetések egy részét kivéve – megfelelően működtek. A visszautalásokat és átvezetéseket szabályszerűen, az adóügyi felülvizsgálatok után engedélyezték.

A számvevőszéki ellenőrzés megítélése szerint kockázattal jár, hogy az adóhatóság az ellenőrzésre kijelölt tételek bevallásainak jelentős részénél

különféle jogcímeken eltekint a revíziótól. Az általános forgalmi adó mintatételek 28,3%-ánál a kiutalás előtti ellenőrzést követően, 71,7%-ánál pedig a revizori elengedés után ellenőrzés nélkül történt meg az összeg kiutalása, illetve átvezetése. Az „egyéb” elengedési ok-kód alkalmazására egy esetben került sor. A személyi jövedelemadó mintatételek közül a revíziónak átadott bevallások 37,5%-ánál történt meg a kiutalás előtti ellenőrzés és a tételek 62,5%-a elengedésre került revizori ok-kóddal. Az elengedett mintatételek közül összesen három esetben (7,8%) a „rendelkezésre álló információk hiánya”, illetve a „szűk revizori kapacitás” miatt nem történik meg a kiutalás előtti ellenőrzés.

A költségvetési bevétel alakulását a kiszabatlan/elintézetlen **illeték** ügyek, valamint a fel nem osztható illetékbevételek kedvezőtlenül befolyásolták. Az adóhatóság az illeték kiszabására rendelkezésre álló ügyintézési határidőt a vizsgált esetek 21,6%-ában túllépte, 19,6%-ánál több hónapos késéssel került könyvelésre az eljárási illeték előírása.

A NAV ÁSZ részére megküldött tájékoztatása alapján megállapítható, hogy megvalósult a két elődszervezet (APEH, VPOP) jogi értelemben vett integrációja, továbbá a szervezeti-, valamint létszámkeretek kialakítása. 2011-ben folyamatosan zajlott a belső szabályozási környezet kialakítása, a szervezeti és szabályozási korrekciókkal kapcsolatos munka. Az integráció során a vámszakmai feladatokat ellátó szervezeti egységek átrendeződtek, átalakultak, részben megszűntek, a feladatok ellátása új keretekben zajlik. A NAV-nál 2012. január 1-jével megtörtént az ügyfél nyilvántartási rendszerek teljes körű egységesítése.

A NAV **adóellenőrzési** tevékenységének vizsgálata kapcsán az ÁSZ megállapította, hogy az adóhatóság a törvényi előírásoknak megfelelően végezte adóellenőrzéseit. Az ellenőrzéseken belül csökkent a bevallások utólagos ellenőrzésének száma. A 2011. évben 74 719 db utólagos adóellenőrzés lefolytatására került sor, amely 4,2%-kal marad el a 2010. évi (78 023 db) adattól. Ennek elsődleges oka a NAV tájékoztatása szerint, hogy 3,4%-kal csökkent a revizori létszám. Az adóellenőrzések eredményeként az adóhatóság a 2011. évben 406 703,0 M Ft nettó adókülönböt állapított meg, ami 14,6%-os csökkenést jelent az előző évi adatokhoz képest.

Az adóhatóság kiválasztó rendszere 2011-ben a főbb adónemeknél (társasági adó, személyi jövedelemadó, áfa, fogyasztói árkiegészítés) 2 285 969 db bevallást választott ki kiutalás előtti ellenőrzésre, illetve köztartozás felülvizsgálatra. A kiválasztással érintett bevallások 2 262 414,0 M Ft visszaigénylést tartalmaztak (2010. évben 1 860 100,0 M Ft volt a visszaigénylés). A kiválasztott bevallások 86,1%-a (1 970 142 db) a szűrésből kiesett, 10,9%-át (249 352 db) a revizor vizsgálat nélkül elengedte. A kiválasztott bevallások 3%-át (68 077 db) vonta az adóhatóság ellenőrzés alá. Az ellenőrzött bevallásokban szereplő visszaigénylés az összes kiválasztott bevallásban bevallott, visszaigényelt összeg 30,3%-át tette ki 2011-ben (ez az arány 2010. évben 26,9% volt), azaz 1 576 096,0 M Ft kiutalása történt meg ellenőrzés nélkül.

A NAV belső kontrolljai a fizetési kedvezményi kérelmek elbírálása során az ellenőrzött mintatételek 42%-ánál nem teljes körűen működtek. A NAV az ellenőrzött fizetési kedvezmények mintatételei 22%-ánál túllépte az Art. 5/A. § (1) bekezdésében előírt ügyintézési határidőt. A NAV a fizetési kedvezményi kérelem benyújtásával kapcsolatos – Itv. 29. § (1), 33. § (2) bekezdés szerinti – eljárási illeték fizetési kötelezettséget a megvizsgált tételek 30%-ánál a kérelem benyújtásakor nem írta elő a folyószámlán. Az ÁSZ az eljárási illeték előírásával kapcsolatos problémát évek óta megállapítja.

A vizsgált mintatételek alapján megállapítható, hogy az adóhatóság a hátralék beszedésével kapcsolatban a vonatkozó jogszabályok (Art., Vht.) szerint járt el, valamennyi végrehajtási cselekmény fogantatására kísérletet tett. A NAV adatszolgáltatása szerint az adóhátralékok állománya a 2011. év végén 1 673 373,3 M Ft volt, ami a 2010. évhez képest 14,9%-os csökkenést jelentett. A hátralék állomány 25,9%-a köthető a működő adóalanyi körhöz. A hátralék állományon belül 51,7% volt a felszámolás alatt álló, 10,7% a megszűnt, 5,3% a felszámolás kezdeményezéssel érintett, 4,3% a végelszámolás alatt álló társaságok aránya. A hátralékkezelésbe nem vont működő adózói hátralék aránya az összes működő adózói hátralékhoz viszonyítottna a 2011. évben 33%, míg az előző évben 37,3% volt.

Az elévülések miatti törlések esetében az adóhatóság belső kontrolljai megfelelően működtek az ellenőrzés által vizsgált mintatételek mintegy 70%-ában az elévülés miatti törlésekre tett intézkedésekben korábbi években elévült tételek is szerepelnek. Ez azt mutatja, hogy az elévülés folyamatos vizsgálata egy-egy évben nem jelenti az elévült tételek teljes körű feltárását.

A tartozások behajthatatlanná nyilvánítás során az ÁSZ által ellenőrzött mintatételek 56%-ánál a NAV belső kontrolljai – a tavalyi évhez hasonlóan – nem teljes körűen működtek. Az ellenőrzött mintatételek 14%-ánál a végrehajtási eljárás megindítása és a helyszíni végrehajtás között több mint egy év telt el.

NAV informatikai rendszereinek értékelése

A NAV tájékoztatása alapján a vizsgált időszakban a középtávú informatikai stratégia kialakítása az integrációs feladatok keretében folyamatban volt, a kialakítása a helyszíni ellenőrzés végéig nem valósult meg. Az informatikai biztonság szintjét meghatározó, a biztonság kérdéskörét szabályzó alapvető dokumentumok nem álltak teljes körűen, illetve naprakészen rendelkezésre. Nem rendelkezik olyan dokumentummal, amely tartalmazza a NAV információs vagyonának biztonsági osztályozására és ellenőrzésére vonatkozó szabályozását, valamint nem rendelkezik az alkalmazások biztonsági szintjének definiálásáról, az alkalmazások biztonsági besorolásáról és a kockázatelemzéséről. A NAV a vizsgált időszakra vonatkozóan sem külső, sem belső informatikai biztonsági ellenőrzést nem végzett. A NAV nem rendelkezett a szervezet egészére vonatkozó, egységes üzletmenet-folytonossági és katasztrófa-elhárítási tervvel. A NAV az Elektronikus Adóbevallási Rendszere, illetve az azzal kapcsolatban álló rendszerek esetében nem teljes körűen tett eleget az elektronikus közszolgáltatás biztonságáról szóló 223/2009. (X. 14.)

Korm. rendeletben meghatározott követelményeknek az ellenőrzött időszakban.

Javaslat a NAV elnöke részére

Alakítsa ki a NAV információs vagyonának biztonsági osztályozását és az ellenőrzésére vonatkozó szabályozást, továbbá kockázatelemzés alapján definiálja az alkalmazások biztonsági szintjeit, illetve biztonsági besorolásait.

Vizsgáltassa felül a behajthatatlanná nyilvánításhoz kapcsolódóan a belső szabályozások megfelelőségét és a NAV igazgatóságok gyakorlatát annak érdekében, hogy a belső kontrollok megfelelő működése biztosított legyen.

Javaslat a nemzetgazdasági miniszter részére

Vizsgálja felül a NAV hatáskörébe tartozó eljárási illetékek szabályozási rendszerét (mérték, mentességek) annak érdekében, hogy a beszedési költségek arányosak legyenek a bevételekhez képest.

10. 2013-BAN A NAV (APEH) ADÓHATÓSÁGI TEVÉKENYSÉGÉT ÉRINTŐ JELENTÉSEK ÉS AZOK MEGÁLLAPÍTÁSAI

10.1. Jelentés Magyarország 2012. évi központi költségvetése végrehajtásának ellenőrzéséről

Az adó és adójellegű bevételek teljesítése 6 469,3 Mrd Ft volt – amely 355,4 M Ft-tal (5,2%-kal) maradt el a módosított előirányzattól –, a bevételekben arányeltolódás figyelhető meg a fogyasztási típusú (áfa, jövedéki adó stb.) adók javára.

A közvetlen bevételek elszámolásának megbízhatósága és a belső kontrollok működése

A NAV **önadózással** kapcsolatos belső kontrolljai megfelelően működtek. Az egyéb ellenőrzött adószakmai területek (illetékkiszabás, fizetési kedvezmények, elévülés, behajthatatlanság miatti törlés) tekintetében azonban a kontrollok nem működtek teljes körűen. A NAV 2012. évben az adóbevételek elszámolása során valamennyi lényeges adóztatási területre vonatkozóan a jogszabályoknak és saját belső szabályzatainak megfelelően járt el.

Az adószakmai terület **pénzforgalmi rendszere** nem rendelkezik beépített kontroll mechanizmussal a kiutalás jóváhagyását követően, a kiutalás teljesítéséig keletkező adózói köztartozás automatikus kiszűrésére. E kontroll hiányában fennáll a kockázata annak, hogy a kiutalás akkor is teljesítésre kerül ha – az akár 75 napos – kiutalási időszakban az adózónak köztartozása keletkezik.

Az **illeték** megállapítások esetében a belső kontrollok kiépítése és működtetése nem volt teljes körű (szabályozási, határidő túllépési problémák). A NAV a

vagyonszerzési illetékügyi eljárásokat hatályos belső eljárási rend nélkül folytatta le, amely a kontrollok működése szempontjából kockázatot jelent.

Megállapítottuk, hogy a NAV **egységes folyószámla rendszerének** kialakítására részintézkedések (ügyfél nyilvántartási rendszerek teljes körű egységesítése, a környezetvédelmi termékadj, a népegészségügyi termékadj és az energiaadj folyószámla- és szakrendszeri integrációjára) történtek, ugyanakkor a stratégiai célkitűzés, illetve annak ütemezése nem valósult meg.

A NAV **ellenőrzési tevékenységének** lefedettsége 2012-ben ugyan csökkent, viszont az adóhatóság a 2011. évhez viszonyítva eredményesebb ellenőrzéseket végzett, mivel a költségvetési bevételek növelése érdekében a kevesebb, de koncentráltabb, hatékonyabb vizsgálat lefolytatását helyezte előtérbe. Az utólagos adóellenőrzések eredményeként az adóhatóság 2012-ben 526,4 Mrd Ft nettó adókülönböt állapított meg, ami 29,4%-os növekedést jelent a 2011. évihez (406,7 Mrd Ft) képest.

Az adóhatóság **kiválasztó rendszere** 2012-ben a főbb adónemeknél (társasági adj, személyi jövedelemadj, áfa, fogyasztói árkiegészítés) 2 156 841 db bevallást választott ki kiutalás előtti ellenőrzésre, amely a 2011. évi adatokhoz képest 5,6%-os csökkenést jelent. A bevallások 2,7%-át (59 119 db) vonta az adóhatóság ellenőrzés alá. A 2012. évben 1 790 949,0 M Ft kiutalása történt meg ellenőrzés nélkül, amely 7,6%-os növekedést jelent a 2011. évi összeghez (1 663 953,0 M Ft) képest.

2012. évben a **fizetési kedvezményre** irányuló kérelmek száma, valamint a kérelemmel érintett összeg a megelőző évekhez képest jelentősen csökkent. A fizetési kedvezmények belső kontrolljának értékelése alapján megállapítható, hogy a NAV a 2012. évben a fizetési könnyítési mintatételek 47,5%-ában és a mérséklési mintatételek 47,5%-ában az eljárása során nem tartotta be a vonatkozó jogszabályokat és belső eljárási rendeket. A NAV a kiválasztott mintatételek 9,3%-ánál nem tartotta be a törvény által előírt ügyintézési határidőt. Az adóhatóság az érvényét veszített fizetési könnyítések 60,7%-ában nem megfelelően intézkedett az adózó folyószámláján az előírt részletek visszarendezéséről. A NAV a fizetési könnyítések 13,6%-ánál, valamint a mérséklések 5,1%-ánál a döntéseket nem az Art. 133.-134. §-aiban, az Szja tv. 63. § (7) bekezdésében, valamint a NAV 1095/2012. eljárási rendjében foglaltaknak megfelelően hozta.

A NAV által kezelt összes **hátralékállomány** 2012. évben 2142,7 Mrd Ft volt, amely 4,5%-kal meghaladta a 2011. évi 2051,0 Mrd Ft-os összeget. Az állomány kétharmada tőketartozás, egyharmada az adóhatóság szankcionálási tevékenységével összefüggő késedelmi pótlék és bírságtartozás. A 2012. évi hátralékállomány 34,8%-a a működő adózók hátraléka volt, amely 3,5 százalékpontos növekedést jelent a 2011. évihez képest. A hátralékkezelésbe be nem vont működő adózói hátralék aránya 2011. évhez képest kedvezőtlenül változott. Az adószakmai területen 33%-ról 35%-ra, a vámszakmai területen 25%-ról 36,2%-ra növekedett az arány. Kedvezőnek mondható ugyanakkor, hogy a NAV által foganatosított végrehajtási cselekmények összege 2012. évben 2805,8 Mrd Ft volt, amely az előző évhez képest 15%-os növekedésnek felel meg.

Az **elévülés** miatt törölt hátralékok teljes összege 2012. évben 49 122,0 M Ft volt, amely a 2011. évi 51 201,0 M Ft-hoz képest 4,1%-os csökkenést jelent.

A NAV 2012. évi éves tevékenységéről szóló beszámolója alapján 379,0 Mrd Ft **behajthatatlan tartozást** tartott nyilván, amely 12%-kal meghaladta a 2011. évi állományt. A tartozások behajthatatlanná nyilvánításának mintatételei 52,5%-ánál a NAV – a tavalyi évhez hasonlóan – nem teljes körűen tartotta be a vonatkozó jogszabályokat és belső szabályzatokat.

A NAV informatikai rendszerei

A 2011. évi zárszámadási ellenőrzés megállapította, hogy az informatikai működés és az informatikai biztonság szabályozottsága nem volt teljes körű. A NAV 2012-ben új szabályzatokat fogadott el a felhasználói jogosultságkezelés, a mentések, a naplózás, valamint az informatikai katasztrófa elhárítás területén, ezzel az informatikai működés szabályozottsága javult, a szabályozatlanságból eredő kockázatok csökkentek. Az informatikai működés és biztonság szabályozási környezete azonban továbbra sem teljes körű. Az informatikai biztonság szempontjából kiemelt fontosságú terület, az informatikai munkakörben dolgozók speciális jogosultságainak kezelése nem szabályozott. Nincsenek teljes körűen kidolgozva a rendkívüli helyzetek kezelésére vonatkozó szabályzatok és eljárásrendek sem. A NAV nem rendelkezett szabállyal az informatikai rendszerek naplózásával, a naplóállományok kezelésével kapcsolatban.

Utóellenőrzés

A 2011. évi zárszámadás ellenőrzéséről szóló ÁSZ jelentésben megfogalmazott 6 átfogó javaslatból 3 hasznosult. Az eljárási illetékek szabályozási rendszerének felülvizsgálata megtörtént, a magánszemélyek fizetési kedvezményre vonatkozó kérelmeinél illetékmentességet vezettek be, a gazdálkodók esetében pedig az illetékmértéket megemelték. A NAV végrehajtotta az adatvagyonának és az informatikai alkalmazásainak biztonsági besorolását, illetve felülvizsgálta és módosította a behajthatatlanná nyilvánításhoz kapcsolódó belső szabályzásokat.

Javaslat a NAV elnökének

Készítse el az adó-, illetve a vámszakmai terület folyószámlarendszereinek teljes körű egységesítését biztosító feladat- és ütemtervét a felelősök, a források számbavételével. Ennek keretében hasznosítsa a már integrált adónemek kezelésének tapasztalatait.

A Nemzeti Adó- és Vámhivatallal (NAV, 2011 előtt: Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatallal, APEH) kapcsolatos ÁSZ jelentések (2004-2013)

Jelentés sorszáma	Jelentés címe	Érintett időszak
Zárszámadás ellenőrzéséről szóló jelentések		
0443	Jelentés a Magyar Köztársaság 2003. évi költségvetése végrehajtásának ellenőrzéséről	2003.
0540	Jelentés a Magyar Köztársaság 2004. évi költségvetése végrehajtásának ellenőrzéséről	2004.
0628	Jelentés a Magyar Köztársaság 2005. évi költségvetése végrehajtásának ellenőrzéséről	2005.
0724	Jelentés a Magyar Köztársaság 2006. évi költségvetése végrehajtásának ellenőrzéséről	2006.
0824	Jelentés a Magyar Köztársaság 2007. évi költségvetése végrehajtásának ellenőrzéséről	2007.
0928	Jelentés a Magyar Köztársaság 2008. évi költségvetése végrehajtásának ellenőrzéséről	2008.
1016	Jelentés a Magyar Köztársaság 2009. évi költségvetése végrehajtásának ellenőrzéséről	2009.
1117	Jelentés a Magyar Köztársaság 2010. évi költségvetése végrehajtásának ellenőrzéséről	2010.
1297	Jelentés a Magyar Köztársaság 2011. évi költségvetése végrehajtásának ellenőrzéséről	2011.
1308	Jelentés a Magyar Köztársaság 2012. évi költségvetése végrehajtásának ellenőrzéséről	2012.
Az adóhatóság adóztatási tevékenységéhez kapcsolódó jelentések		
0434	Jelentés a személyi jövedelemadó bevallási és visszaigénylési rendszerének ellenőrzéséről	2001-2002
0549	Jelentés a társasági adó beszedésére kialakított rendszer	2002-2004

	működésének ellenőrzéséről	
0616	Jelentés az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal működésének ellenőrzéséről	2000-2005
0717	Jelentés a költségvetést megillető áfa-bevételek realizálásának ellenőrzéséről	2004-2006
0832	Jelentés a költségvetést megillető játékadó beszedési rendszerének ellenőrzéséről	2004-2007
0947	Jelentés az APEH által kialakított ellenőrzési portfólió és kockázatkezelési rendszer célszerűségének és eredményességének ellenőrzéséről	2006-2008
12102	Jelentés a beruházásokhoz kapcsolódó adókedvezmények és támogatások ellenőrzéséről	2007-2011
Egyéb, az adóhatóság tevékenységét is érintő jelentések		
0553	Jelentés a Magyar Követeléskezelő Rt. működésének ellenőrzéséről	2002-2004
0908	Jelentés a lakástámogatási rendszer hatékonyságának ellenőrzéséről	2000-2007
0917	Jelentés az elkülönített állami pénzalapok rendszerének, a pályázati célok teljesülésének ellenőrzéséről	2004-2008
1010	Jelentés az EU támogatások felhasználása során alkalmazott szabálytalanság-, adósság- és követeléskezelési folyamatok ellenőrzéséről	2007-2009
1034	Jelentés a Pénztárak Garancia Alapja működésének ellenőrzéséről	2000-2009
1201	Jelentés a szakképzési hozzájárulás felhasználása célszerűségének ellenőrzéséről	2007-2010