



ÁLLAMTUDOMÁNYI

MŰHELYTANULMÁNYOK

2016. évi 29. szám

Szepesi Balázs – Verebes-Szász Edit
– Főző Zsolt

A magyar adóbürokrácia- jelentés – módszertani összefoglaló

Nemzeti Közzolgálati Egyetem · National University of Public Service
Budapest

ISSN 2498-5627

www.allamtudomany.hu

A magyar adóbürokrácia-jelentés – módszertani összefoglaló⁴

1. Bevezetés

A tanulmány célja, hogy javaslatot tegyen az adóbürokrácia-jelentés koncepciójára. A jelentés célja, hogy rendszeres, átfogó, normatív elemzést adjon az adóbürokrácia különböző kiemelt területeiről, illetve javaslatokat fogalmazzon meg a normatív célok mentén. Tanulmányunkban adóbürokrácia alatt a közterhek gyűjtését végrehajtó és alakító szereplők, intézmények és folyamatok összességét értjük. Ez a definíció magában hordozza a végrehajtásban érdekelt szervezeteket, az adórendszer működését garantáló szabályozói eszközöket (törvények, rendeletek, szabályzatok) és az adórendszer működtetésének folyamatait. A jelentés az egész rendszer működését vizsgálja és értékeli, de nem feladata a különböző adónemek és adókulcsok egyenkénti vagy rendszerszintű elemzése.

2. Előzmények, előkutatás

2.1. Az adóbürokrácia elemzésének jelentősége

A jól működő adórendszer kialakítása és üzemeltetése az államműködés elengedhetetlen része, hiszen az állami bevételek szinte kizárólag az adórendszer működéséből, adóbevételekből származnak. Az adórendszer ezenfelül a kedvezményeken, adószerkezeten keresztül a kormányzati célok megvalósításának egyik legerősebb eszköze.

Ennek következtében a magyar állam számottevő erőforrásokat fordít az adórendszer üzemeltetésére: 2014-ben 22 442 foglalkoztatottal működött a Nemzeti Adó- és Vámhivatal (a továbbiakban: NAV), és működési költségei meghaladták a 190 milliárd forintot (NAV, 2015). Ezek az erőforrások nem egészében fedezik a rendszer fenntartásának költségeit, tekintve, hogy a NAV nem egyedül érintett az adórendszer működtetésében a magyar igazgatásban.

A 2014-es évben a magyar állam költségvetésének bevételi oldalán 12 516 milliárd forint szerepelt, amelynek 96,3%-a (12 051 milliárd forint) származott különféle adó- és járulékbévételekből (MNB, 2015: 12). A kategória 10,8%-át gazdálkodó szervezetek adóbefizetései, 35,9%-át fogyasztáshoz kapcsolódó adók, 14,5%-át a lakosság befizetései, 35,8%-át társadalombiztosítási és egyéb alapok adó- és járulékbévételei adták (MNB, 2015: 12). 2014-ben 1,8 millió adószámmal rendelkező működő adóalany tartozott a magyar adórendszerbe, illetve 4,8 millió magánszemély töltött ki személyijövedelemadó-bevallást (NAV, 2015: 17, 79).

A Nemzeti Adó- és Vámhivatal 2014-es költségvetési kiadásai 176 milliárd forintot tettek ki, amelyet főként személyi juttatásokra fordított (NAV, 2015: 179). Összehasonlításképpen: a magyar költségvetés 2015-re 390 milliárd forintot irányzott elő az egyetemek és főiskolák működésére, 326 milliárd forintot családi pótlékra (Magyarország

¹ stratégiai igazgató, Hétfá Kutatóintézet

² elemző, Hétfá Kutatóintézet

³ elemző, Hétfá Kutatóintézet

⁴ A tanulmány Kaiser Tamás (szerk.): A jó állam nagyító alatt. Speciális jelentések A-tól V-ig (az adóbürokráciától a versenyképességig), Dialóg Campus, Budapest, 2016. 7-12 oldalszámokon című kiadványban jelent meg.

Kormány, 2014: 75), és 120 milliárd forintot a háziorvosi és védőnői rendszer fenntartására (Magyarország Kormány, 2014: 90).

Az adózás működésére szánt erőforrások és az adórendszer szerepének fontossága jól szemlélteti az adóbürokrácia kiemelt pozícióját az adminisztrációban. Mindazonáltal az adórendszer működését, tervezési folyamatait, mechanizmusait és szabályainak végrehajtását nem értékelik rendszeresen. Jelen előterjesztés erre tesz kísérletet: az egyik legfontosabb állami feladatkör működésének értékelési módszerére tesz javaslatot, amely alkalmas arra, hogy viszonylag kis ráfordítások árán képet adjon a magyar adóbürokrácia helyzetéről és folyamatairól, rávilágítson a legfontosabb potenciális beavatkozási területekre, és hasznos inputot nyújtson a rendszer működtetéséért, alakításáért felelős szereplőknek.

Az adórendszer struktúrájának, folyamatainak vizsgálata és az adóbürokrácia helyzetének felmérése nemzetközi szinten is fontos kérdés. A releváns nemzetközi szervezetek (Európai Unió, Nemzetközi Valutaalap [International Monetary Fund, IMF], Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet [Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD]) mindegyike célzott tanulmányban rendszeres riportot készít az országok adóadminisztrációs rendszeréről, a legnagyobb tanácsadó és könyvvizsgáló cégek külön tanulmányban foglalkoznak az adóadminisztráció hatékonyságának, eredményességének javításával. Számos országban végeznek hasonló értékkelő tevékenységet, és több esetben a feladatra specifikusan kijelölt szervezeti egységek, bizottságok működnek az adott ország igazgatásán belül.

Az ilyen értékelésekre jó példaként szolgálhat az egyesült királyságbeli Adóegyszerűsítési Hivatal (Office of Tax Simplification) munkája, az indiai Adóadminisztráció-reform Bizottság (Tax Administration Reform Commission) által rendszeresen elkészített riportok, illetve az igazgatáson kívüli rendszeres értékelési tevékenységre példát jelenthetnek a Kanadai Mérlegképes Könyvelők Szövetsége (General Accountants Association of Canada) által készített adórendszer-értékelések. Magyarországon a közelmúltban hasonló motivációból megindult az adórendszer értékelése és felülvizsgálata, ehhez ad támogatást az előterjesztésünkben bemutatott értékelési módszertan.

2.2. Az adóbürokrácia definíciója

Tanulmányunkban adóbürokrácia alatt a közterhek gyűjtését végrehajtó és alakító szereplők, intézmények és folyamatok összességét értjük. Ez a tág definíció számos különböző jelenséget írhat le az adóról szóló törvények megalkotásának kezdetétől egészen a különféle címeiken begyűjtött közterhek összegének elhelyezéséig.

Definíciónkban közterhek alatt az adófizetési kötelezettségek összességét értjük. A végrehajtó tevékenység alatt az adórendszerre vonatkozó szabályok betartatását és a törvényi kötelezettségekben megszabott állami feladatok végrehajtását értjük, alakítás alatt pedig azt a tevékenységet, amely ezeknek a törvényi és szabályozási kereteknek a kialakítására és megváltoztatására irányul.

A szereplők azok a szervezeti és magánszereplők, akik az adórendszer végrehajtásában, alakításában és használatában részt vesznek. Intézményeknek tekinthetjük a szabályok, normák és konvenciók adórendszerre vonatkozó összességét. A folyamatok azok a jól elkülöníthető mechanizmusok, amelyek az adóadminisztráció funkcióihoz köthetően a szereplők egymással való interakcióit, az adatok, információk, dokumentumok és pénzmozgások összességét írják le.

Egy adórendszer működését több különböző szempontból is érdemes megvizsgálni, hiszen a modern állami működés egyik legfontosabb szakpolitikai területe, amely – hatásait, kivitelezését és eredményeit tekintve is – komplex folyamatok összessége. A jelentés fő célja nem a különböző adófajták, illetékek és kedvezmények fennálló kombinációjának és annak

hatásainak vizsgálata, hanem a rendszer működésének és eredményességének elemzése, értékelése. Ehhez hasznos számunkra az adóbürokrácia fogalma, hiszen az elemzés tárgyaként egyesíti a működéshez kapcsolható szereplőket és folyamatokat.

Bár az adóbürokrácia fogalma kézenfekvő, a szakirodalomban nincs elkülönítve az állami bürokrácia egyéb területeitől, az állami bürokrácia egészében tekinthető az ilyen irányú kutatások tárgyának. Ezért a következőkben úgy definiáljuk az adóbürokráciát, hogy az könnyen kezelhető legyen az ilyen és hasonló értékelések elkészítésékor, és támaszkodjon a bürokrácia szakirodalomban használatos meghatározására.

3. Nemzetközi intézményi gyakorlatok

Míg Magyarországon csupán egy-két tanulmány foglalkozott az adóbürokrácia feltérképezésével, mérésével, addig a téma nemzetközi szakirodalma igen gazdag. Az Európai Unió, az IMF, a Világbank és az OECD is kiemelten foglalkozik a témával, módszertani útmutatók és több ország adatait összehasonlító tanulmányok formájában is. Az OECD évente megjelenő publikációja rendszeresen felméri és összehasonlítja az országok adóadminisztrációit és az adórendszer következtében az adófizetőkre és a végrehajtó hatóságokra nehezedő adminisztrációs költségeket és terheket, illetve a rendszer hatékonyságát.

A nemzetközi szervezetek mellett a globális tanácsadó cégek is több adminisztrációt felmérő, elemző, bemutató tanulmányt és nemzetközi összehasonlító elemzést készítenek rendszeresen a témában. A PWC és a Világbank közös, évente megjelenő jelentései a Paying- Taxes, és az ennek eredményeit is felhasználó Doing Business az üzleti világnak szóló, évente frissülő nemzetközi összehasonlítást publikál az egyes országok adórendszereiről, befektetői környezetéről és versenyképességéről.

A nemzetközi összehasonlító elemzések közös jellemzője, hogy a nemzetközi szinten általános értelmezhetőség miatt nagyon sok helyi sajátosságot a legjobb esetben is csak szöveges megjegyzésként tud figyelembe venni. Így a magyar adórendszer bürokráciájának leírásakor fontos kiindulópontként szolgálnak, de a reális kép kialakítása, a releváns hazai problémák, kihívások kiemelése érdekében a magyar rendszerhez illeszkedő elemzési keretet érdemes kialakítani.

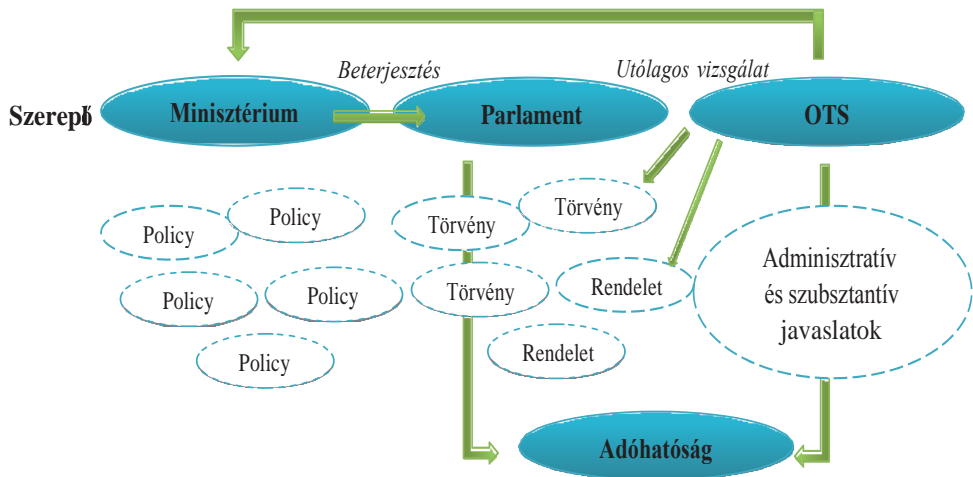
A következőkben olyan nemzetközi példákat mutatunk be, amelyek esetében egy ország úgy döntött, kiemelten szükséges foglalkoznia az adóadminisztráció kérdésével, és ezért egy jól körülhatárolt intézményt hozott létre. A példák közt szerepelnek állandó és ideiglenes bizottságok, hivatalok, illetve célzott átfogó jelentések is. A példák jól illusztrálhatják, milyen fontos kérdéseket kell eldönteni az adóbürokráciával való foglalkozás kereteiről, azaz milyen irányelveknek kell megfelelniük a készülő jelentéseknek az eredményesség eléréséhez.

3.1. Egyesült Királyság – Office of Tax Simplification

Az Office of Tax Simplification (Adóegyszerősítési Hivatal) az angol államkincstár alá tartozó, független elemző szerv, amely 2010-ben jött létre. Célja az, hogy elemezze az Egyesült Királyság adórendszerét, illetve fejlesztési javaslatokat nyújtson be a kormányzat és az illetékes minisztérium felé. A hivatal ezt a feladatát jellemzően három területen látja el: kidolgoz egy adókomplexitási indexet; hozzájárul a versenyképesség kutatásához; illetve az egyes alterületeket elemzi saját keretrendszer alapján. A területeken végzett kutatások után fejlesztési javaslatokat tesz tapasztalatai szerint (Office of Tax Simplification, n. a.).

Az elemzés során a létező jogszabályi és eljárási környezetet értékeli. Munkája során

a hivatal értékeli az adórendszer kiválasztott aspektusát vagy területét, és az értékelés alapján adminisztratív és/vagy szubsztantív javaslatokat tesz közzé. Az elmúlt öt évben olyan területeket analizáltak, mint a kisvállalkozások adókönyvezete vagy az adókönyvezet versenyképessége. A hivatalt azonban nem vonják be a készülő törvényjavaslatok és policyk kidolgozásába (Institute for Fiscal Studies, 2014).



1. ábra
A törvényhozás és az OTS kapcsolata

Forrás: a szerzők szerkesztése, 2016

A hivatal legnagyobb projektjeként az adókomplexitási index kidolgozását emelhetjük ki. Az index célja, hogy összehasonlíthatóvá tegye az adórendszer területeinek bonyolultságát; illetve hogy a későbbi iterációkkal hozzájáruljon, hogy az adórendszer időbeni fázisait egymással össze lehessen hasonlítani. Az index elkészítése során a hivatal kvantitatív és kvalitatív módszerekre is támaszkodik. A kezelhetőség érdekében az adórendszer 100, törvénykezés vagy téma alapján összetartozó területre lett felosztva. A hivatal által kidolgozott mutatószám két pillérre épül: az első pillér a mögöttes komplexitást, míg a második pillér a komplexitás költségét méri. A módszertan iteratívan jött létre, a többszöri átdolgozás utáni, jelenlegi (2015) verziót mutatjuk be. Az egyes tényezők mérésénél kétféle skálát használnak: számszerűsíthető adatoknál standardizálva az adott számot; nem számszerűsíthető adatoknál pedig szakértői megállapítás szerint 1-től 5-ig terjedő skálán pontoznak (Office of Tax Simplification, 2015).

3.2. Kanada – egy civil példa

Az adórendszer felülvizsgálata civil kezdeményezésre is elindulhat. Erre a szerveződésre példa Kanada, ahol 2012-ben kezdődött el a rendszer felülvizsgálata és újragondolása a Kanadai Mérlegképes Könyvelők Szövetsége (Certified General Accountants Association of Canada, CGA) szervezésében.

A folyamat célja, hogy felhívja a törvényhozás figyelmét a túlkomplikált kanadai adórendszer felülvizsgálatának időszerűségére. A szövetség szervezett egy konferenciát, ahol az adórendszer érintetteinek széles köre képviseltette magát: parlamenti és minisztériumi képviselők, adózással foglalkozó intézetek vezetői, közpolitikai

szakértők, illetve nemzetközi szakértőként meghívták az egyesült királyságbeli Adóegyszerűsítési Hivatal két képviselőjét is. A találkozó panelbeszélgetésekből és előadásokból állt, különböző problématerületek szerint. Nemzetközi jó gyakorlatokhoz – a meghívott brit kollégákon kívül – nem fordultak, a metodológia teljes mértékben Kanada-fókuszú volt (CGA, 2013a).

3.3. Ausztrália – Inspector-General of Taxation

Az Egyesült Államokhoz hasonlóan az ausztrál adórendszer is rendelkezik egy független, adóadminisztrációval foglalkozó szervezeti egységgel. A szervezet neve Adózási Főfelügyelet (Inspector-General of Taxation, IGT), célja pedig az adótörvények adminisztrációjának felülvizsgálata az ausztrál környezetben, és javaslatok tétele a kormány felé egyéb, adóadminisztrációs kérdésekben. A többi bemutatott példától eltérően azonban a szervezet hatásköre korlátozott: csupán adóadminisztrációs problémákkal foglalkozik, az adózási törvényekkel (pl. adómértékkel) és az adómentességek ellenőrzésével nem.

A szervezet ügyfélközpontú: adóadminisztrációs problémákkal kapcsolatos adófizetői javaslatokat várnak az ausztrál adózóktól, és ennek megfelelően alakítják kutatásaikat és javaslataikat. E szerep részeként – szintén az eddig bemutatott szervezetektől eltérően – a főfelügyelet feladatai közé tartozik az adózással kapcsolatos állampolgári és vállalkozói problémák kezelése és megoldása. Az adófizetőkkel való konzultáció után a szervezet javaslatkidolgozó folyamata bevonja az ombudsmant, a főfelügyelőt, az adózási biztost és az államkincstár titkárát is. Független szervként a főfelügyelet közvetlenül a kormányzatnak dolgozik, és éves szinten közöl jelentést (OECD, 2015).

3.4. Egyesült Államok – Treasury Inspector General for Tax Administration

Az adóadminisztráció ellenőrzésére az Egyesült Államok 1999 óta rendelkezik különálló szervezettel, amely az Adóadminisztrációs Államkincstári Felügyelet (Treasury Inspector General for Tax Administration, TIGTA) nevet viseli. A szervezet célja, hogy az Internal-Revenue Service (Internal Revenue Service [IRS], körülbelül a NAV-nak megfelelő szervezet) számára nyújtson független tanácsot szolgáltatásaik javítására. A szervezet az államkincstár hatáskörébe tartozik, azon belül viszont kiemelt és független helyet kap.

Létrehozása mögött az IRS-szel kapcsolatos külső és belső motivációk is állnak. Belső célként tisztelte a hivatal költséghatékonyágának és hatásosságának fenntartása és fejlesztése, és a szervezet programjaival kapcsolatos csalási lehetőségek észlelése és kiiktatása. Külső céljai között szerepel a korrupciós kockázat csökkentése; az adórendszerrel és -hivatallal kapcsolatos meglévő jogszabályok és rendeletek felülvizsgálata, és javaslatok tétele; illetve a kongresszus és az Államkincstár folyamatos tájékoztatása az adórendszer bevételoldali folyamatairól, fejlesztési lehetőségeiről és azok állapotáról. Tevékenységi körébe tartozik a felsorolt problémákkal kapcsolatos jelentések közzétevése. Kutatási területe az IRS által végzett tevékenységre vonatkozik, az adórendszer nem adóhatósághoz tartozó aspektusai nem tartoznak a hatáskörébe (OECD, 2015).

4. Módszertan

Az adóbürokrácia-jelentés elkészítésének módszertani kerete *hármás logika mentén* értelmezhető. Ahhoz, hogy az adóbürokrácia állapotát elemezni lehessen, először a normatív kereteket kell megalkotni, azaz azt, hogy mikor működik jól a rendszer. A mutatókat, indikátorokat csak úgy lehet értelmezni, ha tudjuk, mi a kívánatos irány, tendencia. Az elemzés strukturálásához érdemes továbbá a sokszereplős rendszer

érintettjeit is elkülöníteni. A különböző szereplők kapcsolatait, motivációit, rendszerbeli szerepét és egymáshoz fűződő viszonyát elemezve megérthetők a rendszer mozgatórugói, dinamikája, logikája. Az elemzési struktúra harmadik logikai tengelye a folyamatok mentén strukturált elemzés. A normatív keret a kiindulópontot, az érintett elemzés a tartalmat, a folyamatok szétválasztása pedig az elemzés struktúráját, rendszerét, kisebb, de még önmagában jól elemezhető részekre bontását biztosítja.

4.1. Az adóbürokrácia értékelésének normatív keretei

Az értékelés mint normatív elemzési műfaj alkalmas valamilyen nézőpont vagy bizonyos szempontok mentén az elemzés tárgyának vizsgálatára. Ezek a szempontok az elérendő célt vagy kívánatos állapotot vetítik előre. Olyan tulajdonságok meglétét és minőségét vizsgáljuk így az elemzés folyamán, amelyek feltételezéseink szerint a kitűzött célállapotban fennállnak.

Adóbürokrácia-jelentést normatív keretek közt érdemes készíteni, hiszen a helyzetelemzést fontosnak tartott kritériumok, célok, normák mentén érdemes elvégezni, illetve a javaslatok megfogalmazása, alátámasztása is egy „jobb” rendszer elérését szolgálja.

Az adóadminisztrációt a következő normatív feltételek mentén érdemes értékelni:

- eredményesség;
- a költségek minimalizálása;
- a korlátok minimalizálása.

A rendszer állapotát versenyképességi szempontból érdemes más országok adórendszeréhez viszonyítani, illetve folyamatában vizsgálva annak korábbi állapotához hasonlítani. Ugyanakkor az összehasonlítás csak bizonyos korlátokkal vezet lényeges eredményhez, hiszen mindig kívánt tulajdonságok, jellemzők, kritériumok egyensúlyáról kell döntenie a rendszer optimalizálása érdekében.

A továbbiakban azokat a főbb tulajdonságokat mutatjuk be, amelyek alapján véleményünk szerint érdemes elemezni az adóbürokrácia állapotát és tendenciáit.

Eredményes

Az adórendszer alapvető funkciója a költségvetés egyik fő bevételi forrásának biztosítása, így az állam érdekelt abban, hogy a fennálló kereteken (adótörvények) belül a potenciális adóösszegnek minél nagyobb részét beszedje. Ebből következően az adóbürokráciával kapcsolatos elsődleges elvárás, hogy eredményes legyen, azaz a szükséges költségvetési bevételek beérkezzenek az államkasszába.

Az adórendszer továbbá az egyik legerősebb ösztönző eszköz a kormány kezében gazdaság- és társadalompolitikája érvényesítésére (például családi adókedvezmény, K+F kedvezmény, beruházások után járó kedvezmény stb.). Ennek megfelelően az eredményes adóbürokrácia segít ezen célok elérésében, miközben költségeket allokál a végrehajtásukra.

Az adórendszer eredményessége ezzel szemben nem magától értetődő. Minden országra igaz, hogy az elvben meghatározott teljes, és a valóságban begyűjtött adóbevétel szintje különbözik, utóbbi mértéke elmarad az előbbi feltett mértékétől. Ezt a különbséget a szakirodalom „*tax gap*”-nek nevezi. Ennek több oka is lehet a nem szándékos nem megfeleléstől a korrupció és adóelkerülés bizonyos formáin keresztül egészen a nem tényszerű adómegállapításokig és igazgatási hibákig.

Az értékelés egyik elemzési fókuszában tehát az adórendszer eredményességének változóit kutató és felmérő kérdéseknek kell állniuk.

Nem költséges

Az eredményességi szempontok mellett kiemelten fontos, hogy az adóbürokrácia működtetése ne terhelje túlzottan az érintett feleket, ne legyen túl költséges annak fenntartása. A bürokrácia költségei alatt az adminisztráció oldalán jelentkező és az adóbürokrácia „elszenvedőinél”, az adófizetőknél és a közvetítőknél felmerülő költségeket egyaránt értjük, ezért ezeket a szempontokat az igazgatási oldalon, továbbá a felhasználói oldalon is vizsgálni és érvényesíteni kell.

Az adóbürokrácia működésének oldalán érdemes elemezni a rendszer kialakítására és üzemeltetésére szánt effektív ráfordításokat, és ezek hasznosulását az anyagi ráfordítások, a humán erőforrások és az időráfordítás szempontjából egyaránt. Az igazgatás és az államháztartás érdeke, hogy minél gyorsabban, kisebb ráfordítással és hatékonyabban üzemeltesse az adórendszert.

A költségek értelmezése általában relatívan lehetséges, hiszen a költségek mértékéről az érintett szereplők száma, az érintett adóbevétel stb. ismeretében lehet érvényes megállapításokat tenni – ezt nevezzük a rendszer hatékonyságának. A költségek vizsgálatára lehetőség van mind mennyiségi, mind minőségi ismérvek alapján, ugyanakkor a költségek összetettsége miatt fokozott óvatosságra van szükség mind a költség-, mind a vetítési alap meghatározásánál.

Az adórendszer alanyait vizsgálva kifejezett cél, hogy ne jelentsen a szükségesnél nagyobb terhet az adó bevallása és fizetése, az ellenőrzéseken való közreműködés, illetve a behajtás folyamata. Amennyiben túl bonyolultak ezek a tevékenységek, több időt és energiát kell rájuk fordítani, s ez eltéríti ezeket az erőforrásokat a produktív gazdasági vagy társadalmi tevékenységektől. Másrészt az adó fizetése az adó összegén és mértékén túl konkrét anyagi jellegű terheket is jelenthet (például könyvelő fizetése, elszámolási eszközök beszerzése, engedélyek stb.), és ezek szintén erőforrásokat vonnak el a produktív tevékenységektől, valamint alternatív megoldások keresésére ösztönözhetik az adófizető érintetteket.

Nem korlátozza a szereplőket

Bár az effektív költségek is komoly hatással lehetnek az érintett szereplők viselkedésére, az adórendszer szabályai, illetve az adóbürokrácia működési keretei egyéb módon is korlátozhatják a szereplőket tevékenységükben. Az adórendszer szabályainak, mechanizmusainak, a kialakított normáknak összhangban kell lenniük a társadalmi és gazdasági intézményrendszer szokásaival, standardjaival és megszokott viselkedésformáival.

Szélsőséges esetben az adóbürokrácia szabályai és a végrehajtás módja vonatkozásában elképzelhető, hogy az nem találkozik a társadalmi viselkedés kultúrájával, a társadalom normáival és értékeivel. Amennyiben a társadalom egy tagja azt érzi, hogy az állam az adófizetés és -bevallás során olyan elvárások elé állítja, amelyeket nem tud vagy nem akar teljesíteni, eltérhet eredeti cselekvési szándékától: alternatív megoldásokat keres, más módon cselekszik, nem viszi végbe terveit. Az ilyen esetekben az adórendszer és -bürokrácia korlátozza az egyént vagy a gazdaság szereplőit tevékenységükben, fejlődési és növekedési lehetőségeikben.

Korlátok azonban a végrehajtás szervezetei vagy akár a kormány elképzelései előtt is lehetnek: olyan adottságok, amelyek akaratuk véghezvitelében gátolják a szereplőket. Ezeket minden résztvevő kapcsán érdemes azonosítani, és a lehetőségekhez mérten csökkenteni. Továbbá a viselkedési korlátok szintén eredményezhetnek közvetlenül adóelkerülést és alternatív megoldások keresését. Az adórendszernek idomulnia kell

a társadalmi normákhoz és intézményekhez azért, hogy az reális és effektíven működő társadalmi rendszer legyen.

Ezeket azért is érdemes a költségektől külön kezelni, mert a korlátok miatt meg nem valósult tevékenységek hozamait nehéz számszerűsíteni. Így a korlátok okozta veszteségek felmérése csak kvalitatív vizsgálat tárgyát képezheti.

A szempontok összefüggenek

Áttekintve az értékelés normatív keretét adó szempontokat látható, hogy ezek korántsem függetleníthetők egymástól. A különböző szempontok közötti összefüggések feltárása elengedhetetlen az elemzés során, és a pontos helyzetképet, illetve a jövőbeli teendőket csak ezután lehet megfogalmazni.

Az összefüggések kapcsán érdemes megjegyezni, hogy szinergiák és átváltások lehetnek a különböző elemzési szempontok között. Az eredményesség és az adminisztratív költségek több módon kapcsolódnak, így különböző hatásmechanizmusokat érdemes vizsgálni.

A megfelelő struktúrában allokált költségek (például támogatás az adófizetőknek, könyvelőknek a megfelelő bevalláshoz vagy képzés az ellenőröknek) növelhetik az adóbevételeket (könnyebb megfelelni a szabályoknak, javul az ellenőrzések minősége), így átváltás van az adminisztráció költségei és az eredményesség közt.

Amennyiben azonban túlzottan költséges a rendszer működése, a szereplők különböző módokon igyekeznek csökkenteni a költségeket, a felhasználói oldalon a felek érdekeltek lesznek az jövedelmeik és tevékenységük eltitkolásában, vagy abban, hogy más környezetben működjenek.

Az igazgatás magas költségei az államháztartás rendelkezésre álló összegeit csökkentik, azaz az eredményesen beszedett adóbevételek nagyobb részét kell magára a beszedésre fordítani.

Az adóbürokrácia okozta korlátok nehezen számszerűsíthetők, ugyanakkor például egy gazdaságilag jövedelmező tevékenység, továbblépési lehetőség ígérete vagy egy pályázat benyújtása egyértelműen adóbevétel-kieséssel jár, így a korlátok lebontása az eredményességnek is kedvez.

4.2. A korlátok és költségek eloszlása az adóbürokrácia érintettjei között

A szempontjainkban megjelenő korlátok és költségek fennállását érdemes mind az adóbürokrácia folyamatainak állomásainál, mind az érintettek csoportjainál megvizsgálni, és leírni az adóbürokrácia értékelése során. Az előterjesztésünkben ismertetett jelentés módszertanának egyik fő eleme e három különböző szempont és tényező (folyamatok, érintettek és normatív szempontok) vizsgálata az adóbürokrácia elemzésekor.

A költségek és korlátok érintetti vizsgálata esetén általánosan megfogalmazhatók bizonyos törvényszerűségek, amelyek a bürokrácia működésének alapvető logikájából fakadnak. A legfontosabb ilyen törvényszerűség, hogy az adóbürokrácia különböző igazgatási szinteken található érintettjei igyekeznek a fennálló költségeket és korlátokat más, alsóbb szinteken elhelyezkedő érintettekre hárítani. Ennek eredményeként az adófizetők és az adórendszer alsó szintű végrehajtói rendelkeznek súlyukat tekintve a legtöbb és legkomolyabb költségekkel és korlátokkal. Ezt szemlélteti a következő, az érintettek költségei és korlátai közötti arányokat szemléltető sematikus ábra.



2. ábra
Az adóbürokrácia érintettjeinek korlátai és költségei

Forrás: a szerzők szerkesztése, 2015

Az adóbürokrácia érintettjeinek költségei gyakran egymás, és főként a végrehajtás költségeiből és képességeiből is fakadnak. Gyakran nehéz a döntéshozók által elképzelt igényeknek megfelelni, s ez korlátozza a döntéshozót elképzelései és a választói akarat végrehajtásában. Ezzel párhuzamosan a NAV végrehajtási képességét a lakossági érintettek reakciói és érdekei korlátozhatják. Ezeket az egymásra ható érintetti viszonyokat is érdemes figyelembe venni a költségek és korlátok felmérése során.

4.3. Az adóbürokrácia érintetti viszonyrendszere

Mivel az adóbürokrácia korábbiakban tárgyalt definíciója nem határozza meg pontosan a szereplőket, ezért az érintetteket érdemes az adott adórendszer kapcsán kijelölni, és egymás relációjában elhelyezni. Egy érintetti elemzés továbbá nemcsak a szereplők pontosabb meghatározásához, hanem a szereplők viszonyainak feltérképezéséhez és az adóbürokráciában végbemenő folyamatok megismeréséhez is hozzásegíti az elemzőt. Mivel az adóbürokrácia értékelése kapcsán kiemelt cél az adórendszerben végbemenő folyamatok értékelése, ezért az érintetti elemzésből kiindulva kell meghatározni a folyamatot.

A következőkben a magyar adórendszer alakításának és végrehajtásának érintettjeit mutatjuk be, kitérve működésük bizonyos szempontjaira és főbb jellemzőikre. Az adórendszer változtatásának, alakításának kezdeményezése leginkább a végrehajtó hatalmi ág vezetéséhez, tehát a mindenkori kormányhoz köthető. A törvényhozás, tehát a magyar országgyűlés a legtöbb esetben a kormány kezdeményezésére alakítja az adózás és az adóbürokrácia működési kereteit.

A törvényhozás kapcsán ki kell térni az Európai Unió és különböző szerveinek, illetve más nemzetközi szervezetek befolyására. Az egyes szervezetek a törvényhozás korlátjaiként értelmezhető szerződésekkel, illetve rendelkezéseikkel nagyban befolyásolják

az adóbürokrácia törvényi környezetét, így annak működését. Az országgyűlés által meghatározott rendszer végrehajtását a minisztériumok koordinálják, az adózás esetében konkrétan a gazdaságpolitikáért felelős minisztérium, annak adózásért felelős szervezeti egységei.

Az adórendszer tényleges működését az e célra létrehozott Nemzeti Adó- és Vámhivatal biztosítja. A NAV feladata az adó beszedése, a bevallások jelentette információk begyűjtése és rendszerezése, illetve a lakossági és a gazdasági érintettek ellenőrzése. Ezek mellett még különböző szakmai és területi alapon szerveződő szervezeteket tekinthetünk a rendszer államon belüli érintettjeinek, ilyenek például a bizonyos közterheket beszedő és felhasználó önkormányzatok.

A NAV munkáját segítik és kiegészítik olyan szervezetek, amelyek a közterhek szedéséhez és felhasználásához közvetlenül és közvetve kapcsolódnak (a költségvetés végrehajtó szervei, ellenőrző hivatalok stb.). Az adóbürokrácia részeként értelmezendő a NAV adatgyűjtő funkciója, amely az adórendszerhez kapcsolódó és azon kívüli célok érdekében az adófizetőktől adatokat kér be a bevallási, engedélyezési, bejelentési folyamatok során. Ehhez kapcsolódnak egyéb érintettek, mint a Központi Statisztikai Hivatal (KSH) vagy más adatfelhasználó államigazgatási szervek.

A végrehajtás és törvényhozás munkáját meglátásokkal segítik olyan szervezetek és érdekképviselői szerveződések, amelyek szakmabeliként az adórendszer működésének érintettjei, mint például a könyvelők, a könyvvizsgálók, az adótanácsadók, illetve a különböző gazdasági szereplőket tömörítő érdekképviselői szervek.

A kormány

Végző soron az adóbürokrácia működése és sikere a kormány felelőssége, hiszen a kormány a végrehajtási szervek irányító testülete. A kormány szerepe így az adóbürokráciában kettős: felelős a végrehajtás minőségért, emellett pedig kijelöli azokat a stratégiai irányokat, amelyek a szükséges változtatásokat jelentik. Utóbbi abban is megnyilvánul, hogy az országgyűlés által tárgyalt törvényjavaslatok egy meghatározó részét a kormány vagy annak valamely tagja nyújtja be.

A kormány vezető szerepe és felelőssége a végrehajtásban egyértelmű, és ennek köszönhetően a minisztériumok vagy az olyan egyéb állami szervek, mint a NAV működésére meghatározó hatással van. Legfőbb végrehajtási eszköze a minisztériumok irányítása, továbbá más kormányzati érintettekkel is kapcsolatba kerül közvetlen vagy közvetett módon.

1. táblázat
A kormány az adóbürokráciában

	A kormány
Feladata	Irányítja az állami végrehajtás folyamatait, így felelős az adóbürokrácia működéséért. Dönt az adórendszer alakításának stratégiai irányairól. Előkészíti a parlamenti döntéshozatalt. Dönt bizonyos szintű végrehajtási kérdésekben.
Kontextuális cél	Az adórendszer működtetése és alakítása a politikai céloknak megfelelő módon.
Motiváció	A választók szemében sikeres kormányzati működés.

	A kormány
Döntési jogkör	Törvényjavaslatokat, előterjesztéseket nyújthat be. Kormányhatározatokat, rendeleteket iktathat be.
Eszközei	Formális rendelkezési jogkör. Minisztériumok irányítása.
Fő relációi	Döntéshozatal, országgyűlés. Minisztériumok. NAV. Választók.
Kapacitása	Az igényekhez mérten rendelkezik erőforrásokkal.

Általában a kormány elképzelései alapján fogadják el a beterjesztett törvényeket, ez különösen igaz akkor, amikor a kormány homogén kormányzóképes parlamenti többséget tud magáénak. Ezzel szemben a koalíciós vagy kis többséggel rendelkező kormányok esetében már kevésbé jellemző, hogy egyértelmű a kormányzati akarat érvényesülése, de még ezekben az esetekben is fontos, hogy a kormány jelölje ki a törvényhozás főbb csapásirányait.

A kormány stratégiai iránymutatására és kezdeményező szerepkörére szükség van: a környezet megváltozása (gazdasági történések, nemzetközi környezet stb.) vagy a választók döntése és véleménye változtatások szükségességét vonhatja maga után. A kormány ezekben az esetekben magára vállalja a fő kezdeményező és tervező feladatkörét. Fontos megjegyezni, hogy a törvényhozás során nem feltétlenül minden esetben csak a kormányzati elképzelések érvényesülhetnek.

Törvényhozás – az országgyűlés

Az országgyűlés törvényhozatalban betöltött elsődleges szerepe tetten érhető egyrészt abban, hogy a törvények definiálják az adók típusait és mértékét, másrészt bizonyos mértékben megszabják az adók befizetésének és beszedésének módját. Ezzel mintegy adottságként definiálják az adó intézményrendszerének formális kereteit.

Az országgyűlés jogalkotói munkáját országgyűlési bizottságok segítik és szervezik, ezek keretében is készítenek elő és szövegeznek törvényeket, rendelkezéseket. Az adó előkészítésével foglalkozó bizottsági tagok, illetve a témában aktívan felszólaló, tevékeny képviselők azonosítása szükséges a parlamenti törvényhozásban, véleményük és motivációik figyelembevétele és elemzése hasznos lehet a rendszerrel kapcsolatos értékelés készítésekor.

2. táblázat
Az országgyűlés az adóbürokráciában

	Az országgyűlés
Feladata	Jogalkotás. A választói érdekek képviselete.
Kontextuális cél	Az adórendszer működését meghatározó szabályok kialakítása. A szükséges erőforrások allokálása.

	Az országgyűlés
Motiváció	A választók szemében sikeres jogalkotói működés.
Döntési jogkör	Törvények elfogadása.
Eszközei	Az országgyűlési munkacsoportok munkája. Országgyűlési vita.
Fő relációi	Kormányzat. Választói csoportok.
Kapacitása	Véges, az országgyűlési jogalkotási menetrend meghatározza a jogalkotásra szánt erőforrásokat.

Amellett, hogy a különböző pártok és a kormány elképzelései ütköznek a törvényhozásban, rajtuk keresztül a különböző választói érdekek is azonosíthatók. Az apparátust, a minisztereket vagy a különböző képviselők véleményét befolyásoló választói érdekeket érdemes figyelembe venni. Ennek többek között egy módja lehet: ha sikerül azonosítani, hogy bizonyos kezdeményezések, illetve jogszabály-módosítási törekvések honnan származtathatók, mely érintettek igényei miatt jöttek létre, milyen politikai vagy igazgatásbeli közvetítő szereplő érdeke ezeket érvényesíteni.

4.4. Nemzetközi érintettek és tényezők

Az adórendszer kereteit meghatározó törvényhozás kapcsán érdemes figyelembe venni, hogy az ország határain túli érintettek is hatással lehetnek a magyarországi adórendszer alakulására. Az ilyen nemzetközi érintettek legmeghatározóbb szereplője a törvényhozásban az Európai Unió, amelynek számos törvénye és rendelkezése korlátozza a magyar törvényhozást. Az Európai Unió mellett egyéb nemzetközi szervezetek keretein belül kötött megállapodásoknak, illetve nemzetközi szerződéseknek való megfelelés is kötheti az ország jogalkotói szerveit. A jogalkotás során fontos tényező lehet továbbá a más országok adószabályozása jelentette környezet, hiszen például a forgalmi adók és gazdálkodási adók kapcsán számít a gazdasági tevékenység nemzetközi jellege.

Az Európai Unió

Bár az adópolitika tradicionálisan az a szakpolitikai terület, ahol az uniós jogszabályok és törvények nem élnek komoly megkötésekkel, tehát viszonylag szabadon érvényesül az állami szuverenitás, viszont mindenképp érdemes látni, hogy gyakran egészen komoly megkötések is érvényben lehetnek adópolitikák kapcsán.

Ezek sokszor módszertani megkötések, amelyek leginkább csak keretezik, és kismértékben korlátozzák az állami törvényhozást, sok esetben az egységes piac működéséhez szükséges harmonizációs jogaktusokat jelentik. A magyar törvényhozásnak és végrehajtásnak meg kell felelnie ezeknek a korlátoknak, és az Európai Bizottság bizonyos időközönként visszajelzést ad arról, miként látja az egységes piac működéséhez szükséges feltételek teljesülését.

Ezek mellett az elemzésben fontos figyelembe venni, hogy az EU és az egységes piac léte miatt érintettek lehetnek más ország igazgatási szervei vagy állampolgárai, illetve vállalkozásai. Továbbá a vámügyek adózással kapcsolatos aspektusai is fontosak lehetnek azon túl, hogy a NAV egy szervezetként kezeli a két tématerületet.

Egyéb nemzetközi együttműködések érintettjei

Az Európai Unió szabályaihoz hasonlóan más nemzetközi együttműködések is rendelkezhetnek az adózás rendjéről, így korlátozhatják a magyar törvényhozást, és meghatározhatják a végrehajtás módját az adórendszer bizonyos jellemzőit tekintve. Az ilyen együttműködések legfontosabb példái a modellegyezmények, illetve az OECD-vel megkötött modellegyezmény, amely közvetlenül kihat az adózás módjára. A modellegyezmény célja, hogy határon átnyúló gazdasági tevékenység esetén az érintett államok közigazgatásai egy előre meghatározott módon, az adóztatás jogát és feladatát ellátva járjanak el, elkerülve a kettős adóztatás jelenségét, amely megnövelné a gazdaság szereplőinek nemzetközi költségeit. Mindez érdemben nem korlátozza a magyar adórendszer működését, mégis bizonyos előre meghatározott eljárásrendet jelenthet.

Az olyan együttműködések mellett, amelyek az EU-hoz és az OECD-hez hasonlóan saját szervezettel bírnak, mindig érdemes figyelembe venni a szervezet működésének és intézményeinek tényezőit, továbbá a részt vevő tagállamok érdekeit. Az OECD modellegyezményéhez hasonlóan más nemzetközi együttműködés megállapodásai és szerződésai is köthetnek a magyar végrehajtást és törvénykezést. Ezek lehetnek akár bilaterális megegyezések is Magyarország és más országok között. A törvényhozási folyamatok értékelése során mindenképpen érdemes áttekinteni az ilyen típusú együttműködések, s ezek korlátozó erejét.

Más országok adórendszere

Hasonlóan a nemzetközi együttműködések megállapodásaihoz, más országok adórendszere is egy olyan tényező lehet, amely korlátként befolyásolhatja a magyarországi adórendszer működésének kereteit.

Az OECD modellegyezményének célját tekintve is láthatjuk, hogy az országok egy időben nem hajthatnak be adót ugyanazon a jogcímen. Így a gazdaság érintettjei úgy alakítják tevékenységüket, hogy lehetőségeikhez mérten a számukra kedvezőbb országban fizessenek adót. Ez versenyszituációt eredményezhet az országok adórendszerei között, és a magyar adóbürokráciának lehet fontos célja, hogy úgy szervezze működését, hogy a nemzetközi tekintetben is versenyképes legyen.

Más országok szabályozásaival a magyar adóbürokrácia szereplői nemcsak a törvényhozás, hanem a végrehajtás folyamataiban is kapcsolatba kerülhetnek. Például a forgalmi adók nemzetközi elszámolása kapcsán fellépő állampolgári visszaélések lehetőségeivel és ezek ellenőrzésével. Ehhez szükség van arra, hogy a magyar adóhatóság együttműködjön más országok adóhatóságaival. A rendszeres jelentésben érdemes vizsgálni az ilyen együttműködések megvalósulását és minőségét.

4.5. Hazai érintettek és tényezők

Minisztériumok

A kormányzati és törvényhozásbeli elképzelések és döntések végrehajtásának meghatározó része minisztériumokban történik. A minisztériumok annak ellenére fontos szervek, hogy sok országban – köztük Magyarországon is – az adópolitikák végrehajtása és a rendszer működtetése a minisztériumi munkafolyamatoktól elkülönített végrehajtási szervben történik, amelynek dedikált feladata a rendszer működtetése.

A minisztériumok végrehajtási szerepe az adóügynökséggel szembeállítva leginkább abban fogható meg, hogy a különböző adópolitikák miként kapcsolódnak az adott tárca szakpolitikáihoz. Jó példája lehet az ilyen szakpolitikákra a költségvetés, hiszen

az adóbevételek egyértelműen meghatározzák a költségvetés bevételi oldalát, továbbá a bevételek beszedésének módja meghatározza a költségvetés forrásaival való gazdálkodás időbeliségét és egyéb folyamatait.

A gazdaságpolitikát tekintve számos egyéb adóhoz kapcsolódó tématerület található: a különböző ágazati politikák számára meghatározók lehetnek a területhez köthető adók, illetékek vagy kedvezmények. Az ágazati politikák gyakran nem egy minisztériumban szerveződnek, jellemző, hogy az agráriumot, a közlekedést vagy az oktatáshoz kapcsolódó szakpolitikákat nem feltétlenül a gazdaságpolitikáért felelős minisztérium fogja össze.

Az igazgatás különböző szereplői – amelyek gyakran minisztériumok valamely alegységeként működnek – több esetben célzottan részesülnek az adózás forrásaiból. Ezek a szereplők alapvetően a saját területük érdekeit szem előtt tartva lépnek fel az igazgatáson belül, szerepük ezért meghatározó lehet, amelyet mindenképpen érdemes figyelembe venni.

A Nemzetgazdasági Minisztérium (NGM)

A kormány adórendszer érintő, végrehajtást irányító munkájának támogatását végzi a Nemzetgazdasági Minisztérium adópolitikáért felelős államtitkársága és ennek főosztályai. Az ilyen adópolitikáért felelős osztályok munkája előkészítő tevékenységgel, stratégiai tervezéssel segítheti a törvényhozás és a kormányzat munkáját, terepe lehet szakpolitikai reformkoncepciók kidolgozásának, javaslatok adóhatási vizsgálatának, illetve kutatásnak. Fontos szerepe lehet továbbá az adóügynökséggel való kommunikációban, annak ellenőrzésében, és akár a különböző adópolitikai munkák és szereplők összehangolásában. Jellemző, hogy a NAV mellett az adórendszer működésével kapcsolatos legtöbb lakossági visszacsatolás és érdek is a felelős minisztériumban jelenik meg, ezek kezelése és válogatása is főként minisztériumi feladat.

3. táblázat
Az NGM az adóbürokráciában

	A Nemzetgazdasági Minisztérium
Feladata	A jogalkotás előkészítése. Stratégiai tervezés és az adórendszer finomhangolása. Az igazgatási szereplők adóügyi koordinálása. A költségvetési tervezés bevételi oldalhoz való igazítása.
Kontextuális cél	Az adórendszer működésének irányítása és összehangolása az igazgatás egyéb feladataival. A költségvetés egyensúlya.
Motiváció	Sikeres igazgatási működés. A költségvetés egyensúlya.
Döntési jogkör	Miniszteri rendeletek és alacsonyabb szintű jogszabályok.
Eszközei	A minisztériumi főosztályok munkája.
Fő relációi	Kormány. NAV. Közvetítők (könyvelők, szakértők).
Kapacitása	Véges, az országgyűlés jogalkotási menetrendje meghatározza a jogalkotásra szánt erőforrásokat.

Az értékelés egy releváns vizsgálati szempontja lehet a felelős minisztérium (esetünkben az NGM) és a NAV viszonya. Ebben az államigazgatási-szervezeti struktúrában az NGM felelős államtitkárságának munkája kifejezetten fontos, hiszen ez a szervezet látja el az egész adórendszer áttekintésének és stratégiai kezelésének szakpolitikai feladatát.

Jelenleg az NGM érintett államtitkárságán különböző főosztályok felelnek a különböző típusú adónemekért. Ezeken a főosztályokon belül feladat a rendszer folyamatos áttekintése, értékelése és javítási lehetőségek megfogalmazása, törvényjavaslatok előkészítése. A főosztályokon foglalkoznak továbbá a rendszer működtetésének középtávú tervével, a NAV működésével és a szerteágazó lobbierdekek feldolgozásával. Ezt a szerepkört jelenleg a NAV nem vagy csak részben tudná ellátni, ezért a minisztérium munkája kiemelten fontos.

Amennyiben nem áll fenn jó és kooperatív viszony, az NGM ezeket a feladatokat nem képes jó minőségben elvégezni. Munkája ilyenkor bizonyos tekintetben felesleges, hiszen a NAV a saját elképzelései alapján hajtja végre az adórendszer feladatait és számol be a kormánynak. A jelentésben fontos vizsgálni, hogy a koordinációs, tervezési, stratégiai feladatok mennyire és milyen formában kapnak teret a rendszer működésében.

A végrehajtásért felelős szervezet: a Nemzeti Adó- és Vámhivatal

4. táblázat
A NAV az adóbürokráciában

	A Nemzeti Adó- és Vámhivatal
Feladata	Adók, illetékek és vámok beszedése. Adóbevallások begyűjtése, az ezzel járó információ feldolgozása és rendszerezése. Adóbevételek továbbítása. Ellenőrzések lefolytatása. Engedélyek kiadása.
Kontextuális cél	Az adórendszer közvetlen végrehajtása.
Motiváció	Sikeres igazgatási működés. Bevételek növelése.
Döntési jogkör	Adóellenőrzések és másodfokú feljebbviteli ügyek kapcsán. Alsó szintű végrehajtási kérdésekben.
Eszközei	Informatikai nyilvántartó rendszer. Nagyarányú human erőforrás. Ellenőrzések, büntetések.
Fő relációi	Kormány. Nemzetgazdasági Minisztérium. Egyéb igazgatási és költségvetési szervek. Az adórendszer végfelhasználói, lakosság, gazdasági szereplők. Közvetítők (könyvelők, szakértők).
Kapacitása	Véges, az országgyűlési jogalkotási menetrend meghatározza a jogalkotásra szánt erőforrásokat.

A NAV feladatai

A NAV legfőbb feladata a különböző adók, vámok és illetékek beszedése. Alapvetően a munkavégzés fő prioritásának is a költségvetési források minél magasabb arányú beszedését tekinthetjük. Az adó beszedésének feladata maga után von számos egyéb, az adó beszedéséhez közvetlenül köthető felelősségi kört, amelyek szintén a NAV hatáskörébe tartoznak. Ezek a teljesség igénye nélkül:⁵

- az adóköteles állampolgárok és jogi személyek nyilvántartása;
- adóbevallások, kötelezettségek és tartozások információinak rendszerezése és kezelése;
- adóbevételek továbbítása a felelős költségvetési szervekhez;
- adó- és vámenőrzések lefolytatása, vitás esetek és fellebbezési eljárások lefolytatása;
- az adóbevételek beszedése – hátralékos adóbevételek behajtása.

Továbbá az adórendszer működéséhez csak közvetetten köthető feladatokra a következő példák hozhatók:

- különböző gazdasági tevékenységekhez szükséges engedélyek kiadása, ezekhez köthető ellenőrzési folyamatok;
- az adó fizetéséhez és az adóbevalláshoz köthető egyéb információk kezelése és továbbítása más állami szervekhez;
- ellentételezéseként, zálogként lefoglalt ingó és ingatlan vagyon kezelése és értékesítése;
- jogszabályi változások lekötése és végrehajtása;
- az adórendszer működéséhez szükséges szerződések elfogadása (amely esetekben kompetens intézményként jár el);
- adózással kapcsolatos lakossági igények és visszajelzések kezelése;
- gazdasági tranzitciónak kijelölése és fenntartása reptereken.

A feladatkörök jól ábrázolják, hogy már az adó beszedéséhez közvetlenül is köthető feladatok is sokszínű, többfókuszú szervezeti tevékenységet jelentenek. Ezek egészülnek ki a különböző szinteken az utóbb bemutatott közvetett feladatkörökkel, amelyek még jobban kiterjesztik a NAV szervezeti fókuszát. A NAV a közigazgatási feladatok jelentős hányadát hajtja végre, ezzel megkerülhetetlen szereplője a magyar állam működésének. A szervezet emiatt az adórendszer vizsgálatán túl is kiemelt figyelmet igényel.

A NAV szervezeti sajátosságai

Mivel a NAV az adórendszer fő végrehajtó intézménye, ezért a rendszer működését alapvetően határozzák meg szervezeti sajátosságai. A NAV már méretét tekintve is az egyik legnagyobb költségvetési szerv: az a tény, hogy közel 23 000 alkalmazottat foglalkoztat egy szervezeten belül,⁶ egyedivé teszi a közigazgatási szervek között is.

Ezek az alkalmazottak különböző területi és végrehajtási szinteken végzik munkájukat. A NAV egyik jellegzetessége a területi megosztottság: a munkavégzés meghatározó része a különböző szintű területi egységeken belül folyik. Jelenleg regionális és megyei főigazgatóságokon végzik a végrehajtás jelentős részét. Bár várhatóan a jövőben a két területi szintet összevonják, a központi és a területi szervek viszonyrendszerének vizsgálata

⁵ A feladatkörök a NAV működését szabályozó 273/2010. (XII. 9.) Korm. rendeletben meghatározott részletes feladatkör egyszerűsített példái, továbbá figyelembe veszik a szakértői interjúk során megfogalmazott legfontosabb szempontokat.

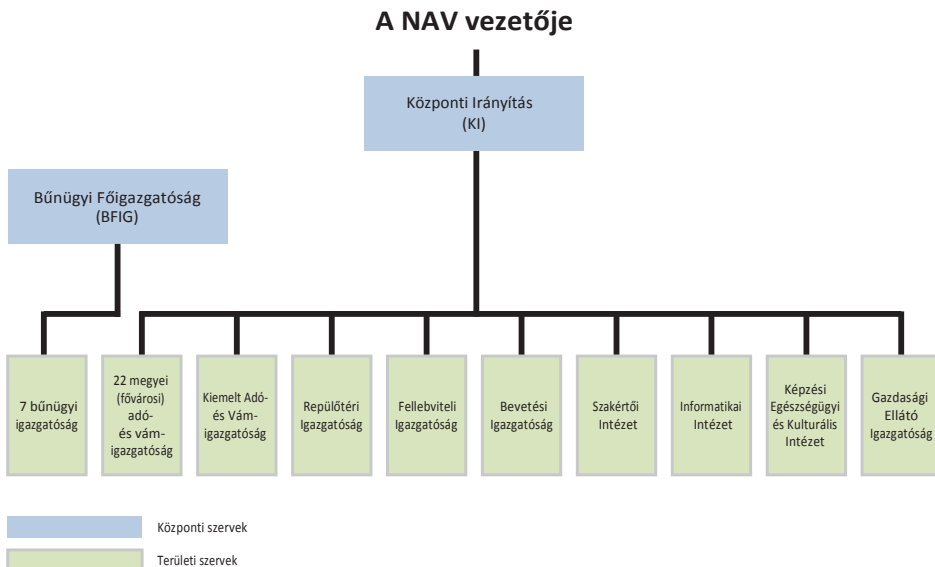
⁶ Elérhető: http://nav.gov.hu/nav/kozerdeku_adatok/altalanos_kozzeteteli_lista/3_3_mukodes/a_foglalkoztatottak (letöltés dátuma: 2015. 12. 07.)

a továbbiakban is szükséges lehet az adórendszer működésének vizsgálatakor.

Emellett több feladatkört tekintve nagy funkcionális egységek is működnek a NAV-on belül: a vámszedéshez köthető végrehajtás például ilyen funkcionális alegységben, külön főigazgatóság keretein belül működik a vámhatóság integrálása óta. Bár a vámszedés jelenlegi magyarországi helyzete szerint a NAV hatásköre, a vámokhoz köthető folyamatokkal és érintettekkel nem foglalkozunk tanulmányunk és értékelésünk során.

Az egymástól területi alapon vagy funkcionálisan elkülönülő szervezeti alegységeknek külön szervezeti kultúrájuk van: ez meghatározhatja a nem sztenderdizált végrehajtási szabályokat és gyakorlatokat, és hatással lehet a szervezeten belüli innovációra, rugalmasságra és atmoszférára. A területi és funkcionális alegységek rendszere felső-, közép- és alapfokú alszervezetek hierarchiájába tömörül, amelyben a területi szervek közép- és alsó szinteken találhatók.

Kiemelten fontos, hogy a NAV szervezete átfogó elemzések tárgya legyen a jövőben, hiszen minősége nagyban meghatározza az adórendszer működését is. Ezért az alegységek és viszonyrendszerük vizsgálatát további elemzéseknek kell alávetni ahhoz, hogy a NAV a külső érintettek számára is hiteles és átlátható szereplője lehessen a magyar közigazgatásnak. A területi és funkcionális szervezeti megosztást a NAV szervezeti felépítésének ábrája jól illusztrálja.



Forrás: www.nav.gov.hu, 2016

A NAV viszonya az adóbürokrácia egyéb érintettjeivel

Bár a NAV az adórendszer működése szempontjából központi szerepkörben van, működését keretezhetik az államigazgatás egyéb szereplőinek igényei és tevékenységei. Ezért az egész adóbürokrácia szempontjából meghatározható lehet, hogy milyen viszony alakul ki a különböző szervezetekkel, illetve hogy a NAV maga mennyiben függ az ilyen szervezetek működése miatti korlátoktól.

Az érintett szervezetek közül a legfontosabb a kormánnyal, illetve a felelős

minisztériummal, azaz a Nemzetgazdasági Minisztériummal kialakított kapcsolat. A kormány alapvető, míg a miniszteriális szerv konkrétabb, specifikusabb elvárásokat fogalmazhat meg a NAV működésével kapcsolatban. Az NGM esetében az adópolitikával kapcsolatos munka komolyan megszabja a NAV működésének jövőbeli kereteit. Ehhez viszont a NAV oldaláról szükséges a megfelelő információk szolgáltatása vagy az elvárások és intézkedések effektív végrehajtása és elfogadása. A magyar rendszerben a NAV hivatalosan a kormánynak és a Nemzetgazdasági Minisztériumnak tartozik beszámolási kötelezettséggel. Ezért a kormány, az NGM és az adóhatóság viszonyának vizsgálata, az együttműködés állapotának elemzése folyamatos feladata lehet a jövőben egy ilyen jelentésnek.

Míg a kormány és a minisztérium magasabb szintű végrehajtási szereplők, a végrehajtás középső vagy alsóbb szintjein található igazgatási aktorok is meghatározók lehetnek a rendszer működése szempontjából. Mivel a NAV folyamatos együttműködésben áll olyan szervekkel, mint például a Magyar Államkincstár, ezért viszonyukat, a közöttük zajló munkafolyamatok dinamikáját és minőségét szintén érdemes elemezni, még akkor is, ha ezek kevésbé korlátozzák a NAV működését. Kivételt jelenthetnek az olyan ellenőrző szervek, mint az Állami Számvevőszék (ÁSZ), amely az államműködés alapvető elveinek érvényesülését vizsgálja az állami intézményeknél. Az ÁSZ kritériumait természetesen a NAV-nak is teljesítenie kell.

Továbbá kiemelt szerepe lehet az adórendszer működésében annak, hogy a NAV miként kezeli a lakossági és üzleti érintetteket. Egyrészt a nemzetközi példák alapján fontos, hogy a NAV számára kiemelt cél legyen a lakosság minél támogatóbb együttműködése (ennek például egyenértékűnek kell lennie az elsődleges költségvetési szempontokkal). Ehhez viszont az kell, hogy a cél eléréséhez szükséges erőforrások a szervezet birtokában legyenek. Mind a cél kitűzését, mind a megvalósulását érdemes a jelentés keretein belül vizsgálni.

A bíróságok és a Kúria

Az adóellenőrzések és az ezekkel járó büntetések és bírságok egyik következményeként a NAV döntéseit az érintett felek megtámadhatják jogorvoslati úton. E fellebbezési folyamat másodfokú állomása még a NAV-on belül történik, elsőfokú állomása viszont a közbizalmi bíróságokon. Ezért, amennyiben eljutnak erre a szintre a jogorvoslati folyamatok, a bíróságok releváns érintettjei a folyamatoknak.

A bíróságok fő feladata tehát, hogy ezekben a fellebbezési ügyekben döntéseket hozzanak, úgy, hogy az az adóbürokrácia ügyfélköre számára hiteles ügymenetet jelentsen, és építse, illetve fenntartsa a lakossági és gazdasági ügyfelek körében a rendszerbe vetett bizalmat. Emiatt fontos számukra a megfelelő körülmények fennállása, az erőforrások és az objektív döntéshez szükséges információk rendelkezésre állása. Fontos, hogy a bíróságoknak európai uniós csatlakozásunk óta alkalmazkodnia kellett az uniós jogi sztereotípekhez, s ennek eredményeképpen a NAV-nak, illetve a bíróságnak kell bizonyítania, ha a vádlott szándékos jogsértést követett el szabálytalan, adóelkerülő magatartásával.

Az elsőfokú bírósági döntések után a Kúriához lehet fordulni jogorvoslati kérelemmel, amelynek jogkörében áll felülvizsgálni és felülbírálni a NAV és a bíróságok döntését. Emellett a Kúria bizonyos, aktuálisnak tekinthető ügyekben általános felülvizsgálatot is lefolytat (ilyen téma volt például a közelmúltban a vagyonosodási vizsgálat vagy az áfa témaköre), amelyben a NAV döntési és ítélkezési gyakorlatait vizsgálja felül. Az értékelésben – kiemelt tekintettel az ellenőrzési folyamatok

témakörére – mindenképpen érdemes tekintettel lenni a Kúria döntéseire és a felülvizsgálatai során megfogalmazott megállapításokra.

A jogorvoslati folyamatok gyakran sok időt vesznek igénybe, továbbá többleterőforrásokat igényelnek mind a lakossági és társadalmi, mind az igazgatási és törvénykezési érintettektől. Ezért az adóbürokrácia alapvető érdeke az ilyen folyamatok számának csökkentése.

Az államigazgatás egyéb érintett szervei

Ahogy azt korábban már említettük, az adórendszer működésének több közvetett érintettje van az államigazgatáson belül. A legfontosabb ilyen érintettnek a Magyar Államkincstár tekinthetjük, amely kezeli azokat a számlákat, amelyekre az adóbefizetések megérkeznek, továbbá felelős a beérkező összegek további sorsáért a költségvetésben elfogadott kiadási tételek alapján. A NAV és az Államkincstár közötti folyamatos kommunikáció elengedhetetlen, viszont alapvetően nem lépnek fel olyan érdekellentétek a két szervezet között, amelyek gátolnák a jórészt technikai természetű együttműködést.

A kincstárhoz hasonló szerepkörben található az Országos Egészségbiztosítási Pénztár (OEP), hiszen ez a szervezet kezeli a munkáltatói járulékokból származó állami jövedelmek egy részét. Ezek procedurálisan a jövedelemadó fizetéséhez kötöttek, és a két transzfert a felhasználói oldalon sok esetben nehéz elválasztani, mégis két külön intézményrendszer felel ezeknek a forrásoknak a sorsáért. A járulékok és az OEP kapcsán meg kell említeni, hogy a jövedelmi adók begyűjtését és a rendszer fogyasztóbarát működtetését a magas járulékkerhek teszik nehezzé, ezért a járulékrendszernek a magyar adórendszer inherens részét kell képeznie.

4.6. A gazdaság szereplői – magánszemélyek, társaságok, szervezetek és közvetítők

Az érintetti térkép talán legfontosabb szereplői az adórendszer alanyai, az adófizetők, a hozzájuk kapcsolódó érdekképviseleti szervezetek és az adófizetésben közvetítő, azt támogató gazdasági szereplők. A gazdasági szféra részben az adóbevételek forrása, azaz közvetlen szereplő az adórendszer eredményességében. Teljesítménye, motivációja, az adórendszerhez való hozzáállása közvetlenül hat az állami bevételek alakulására.

Másrészt az adminisztratív költségek jelentős része közvetlen vagy közvetett módon a gazdasági szereplőknél jelentkezik. A szabályoknak való megfelelés közvetlen erőforrás-ráfordítással (pénz, idő és humán erőforrás) jár, az adórendszer nem megfelelően kialakított struktúrája, ösztönzői torzítják a gazdaságot, hiszen a döntések meghatározó eleme az adóbürokráciának való megfelelés és az adóoptimalizáció a gazdasági racionalitás, a termelékenység és a versenyképesség motiválta lépések helyett, illetve ez elmaradt hasznot jelenthet költség formájában a meg nem valósított továbblépési lehetőségekben.

Adófizető magánszemélyek

Az adófizető magánszemélyek alapvetően három szerepben pillérei az adórendszernek:

- adófizetők:* a magánszemélyek által fizetett adóból származik az adóbevételek 96,6%-a;
- választópolgárok:* az adófizető magánszemélyek a választópolgárok jelentős hányadát teszik ki, ezért a kormány célrendszerének fontos eleme az adófizetők elégedettsége;
- munkavállalók, tulajdonosok:* a magánszemély adófizetők közvetetten is az adórendszer érintettjei, hiszen ők a vállalatok munkavállalói, tulajdonosai, ezért a gazdaság teljesítménye nagyban függ motivációiktól, ösztönzőiktől.

Adófizető vállalatok

A vállalatok az állam adóbevételeinek legfontosabb forrásai, ennek megfelelően az adminisztráció fenntartása után a legnagyobb adminisztratív költségviselői is. Az adófizető polgárokhoz hasonlóan a következő három szempont szerint érdemes vizsgálni tevékenységüket:

adófizető vállalatok: viselik az adófizetés költségét mind az adóterhek, mind az adminisztrációs terhek szempontjából;

a gazdasági teljesítmény motorjai és munkaadók: gazdasági döntéseik meghatározzák a nemzetgazdaság teljesítményét, a foglalkoztatást és ezen keresztül a belső keresletet, a beruházást, a külkereskedelmet stb.;

tulajdonosai választópolgárok, érdekképviselői szerveik a hatalom befolyásolói: a kormánynak és egyéb döntéshozó szervezeteknek szükségük van a vállalati szféra megfelelő arányú támogatására a hatalmi pozíció megőrzéséhez.

Érintettként a vállalatoknak meghatározó szerepük van az adórendszer bevételeinek alakulásában, hiszen tevékenységük meghatározza a potenciálisan beszedhető adó mennyiségét, illetve az adózáshoz való hozzáállásuk, megfelelésük, tevékenységük mentén tudja az adóhatóság beszedni a ténylegesen befolyó adót. Szintén fontos szerepet játszanak az adminisztratív kiadások terén mind a közszféra költségei, mind a vállalati költségek kérdésében, hiszen az adószedés adminisztratív terheit befolyásolja önkéntes adókövetésük, az adóbürokrácia pedig közvetlen hatással van a vállalatoknál jelentkező adminisztratív költségekre. Szerepük vizsgálata az adóbürokrácia korlátainak feltérképezése szempontjából is fontos, hiszen jellemzően a vállalati tevékenységnek szabhat gátat az adminisztrációs, bürokratikus teher és elvárt tevékenység.

Az adórendszer közvetítői

Az adóbürokrácia fontos szereplői az adórendszer közvetítői, szakemberei, azaz a könyvelők, könyvvizsgálók, adószakértők. Szerepük a következő területeken lényeges:

Ezek a csoportok az adórendszer közvetítői, az adózók nagy többsége rajtuk keresztül érzékeli az adminisztráció terheit, ők segítik a megfelelést, illetve fontos szerepük van az ellenőrzések kapcsán is. A vállalati és gyakran magánszemélyek adómegfelelésének, adóoptimalizációs kérdéseinek tanácsadói, így közvetlenül befolyásolják a vállalatok tevékenységét és a magánszemélyek gazdasági döntéseit. Fontos szerepük van az adópolitika eszközeinek közvetítésében is, hiszen rajtuk keresztül jut el az adófizetőkhöz, így támogatásuk hiánya akár korlátozhat is egyes adórendszerben alkalmazni kívánt kormányzati ösztönzőket, megoldásokat (például kiva).

Szervezett formában működnek, a rendszer folyamatos nyomon követése alapvető feladatuk, ezért visszajelzéseik, tehercsökkentésre vagy a korlátok megszüntetésére vonatkozó javaslataik könnyen artikulálható szakértői és gyakorlati tapasztalatokat ötvöznek, így általában relevánsak. Ugyanakkor sokszor képviselnek részleges érdekeket, hiszen saját ügyfélkörük – egy bizonyos érdekcsoport – igényeit, visszajelzéseit tolmácsolják.

Szerepük a nemzetközi tanulmányok (OECD, EU) szerint alulértékelt, sok adórendszer – a magyarhoz hasonlóan – nem használja tudatosan a közvetítőket az adóbürokrácia eredményességének és hatékonyságának növelésében. Meg kell jegyezni ugyanakkor, hogy bizonyos kérdésekben a közvetítők érdeke és a hatékony, egyszerű adórendszer ellentétben

állhat, hiszen a közvetítők tevékenységének és bevételeinek alapja a bürokrácia létezése és bizonyos fokú komplexitása, így amíg ennek kezeléséért el tudják kérni a költségeknél magasabb árat, addig megéri nekik ezt fenntartani. (Példa lehet erre a könyvelőt nem vagy csak kismértékben igénylő adóformák bevezetése: kata, kiva.)

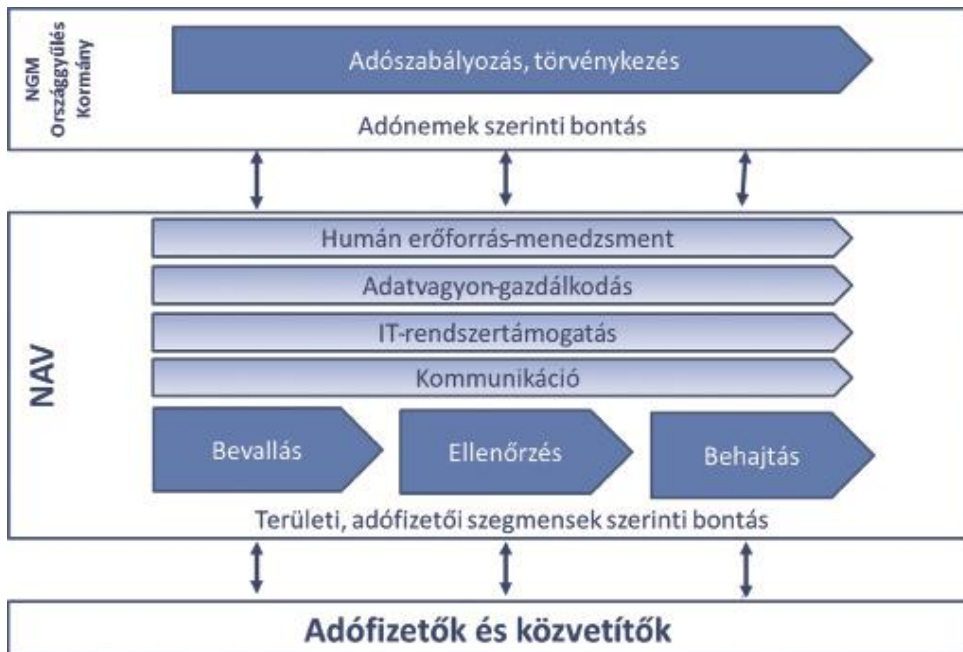
Érdekképviseleti szervek

Természetesen markánsan megjelennek a releváns gazdasági szereplők érdekei, nemcsak könyvelőik és tanácsadóik, hanem érdekképviseleti és lobbiképviseelőiken keresztül is. A gazdasági lobbinak számos csatornája van: érvényesülhetnek akár a törvényhozás, akár a minisztériumi vagy adóhatósági végrehajtás keretein belül is. Jellemzően azok a gazdasági szereplők képviseltetik magukat, amelyek méreteik vagy szervezettségük okán elég nagy erőt tudnak felmutatni, továbbá azok igyekeznek érdekeiket érvényesíteni, amelyeknek jók a kapcsolataik a politika vagy az igazgatás területein. Az adóadminisztrációval és az adórendszerrel kapcsolatban jellemzően a kamarák, az ágazati érdekképviseleti szervezetek, valamint a Vállalkozók és Munkáltatók Országos Szövetsége (VOSZ) fogalmaz meg rendszeres véleményeket, ajánlásokat, illetve gyakorol nyomást a döntéshozókra.

A gazdasági érdekérvényesítés működését és törvényszerűségeit nehéz vizsgálni és számításba venni a rendszer működését taglaló jelentés készítése kapcsán, mivel jórészt csak anekdotikus tudás érhető el ezekről. Az érdekképviselet törvénykezést és szabályalkotást befolyásoló folyamatai azonban példákkal alátámasztottan lehetséges, ezeket figyelembe kell venni, és számolni kell velük a folyamatok értékelése és tervezése kapcsán.

4.7. Az adóbürokrácia funkciói és folyamatai

Az adórendszer érintettjeinek, valamint azok adórendszerrel kapcsolatos motivációinak, pozíciójának feltérképezése után – az elemzési keret teljessé tételéhez – bemutatjuk az adóbürokrácia fontosabb funkcióit és mechanizmusait, valamint az érintettek szerepét az adott funkción belül és a kapcsolódó folyamatok mentén. Az adóbürokrácia legfontosabb mechanizmusait, funkcionális területeit a *4. ábra* foglalja össze.



4. ábra
Az adóbürokrácia fontosabb mechanizmusai

Forrás: a szerzők szerkesztése, 2015

Az adóbürokrácia négy alapvető mechanizmusa:

- a törvényhozás;
- az adóbevallás és -befizetés;
- az adóhatóság által lefolytatott ellenőrzések és határozati eljárások; illetve
- az adótartozások behajtása.

A 4. ábrán az alapechanizmusok mellett a lényegesebb támogató funkciókat tüntettük fel, amelyek közvetlenül befolyásolják az alapfunkciók eredményességét, hatékonyságát és ezáltal a rendszer működését, ilyen a humán erőforrás-menedzsment, az adatmenedzsment és az IT-rendszer-támogatás.

Alapvető funkciók

A rendszer feltérképezéséhez a bürokrácia által betöltött szerepeket négy alapvető funkció keretei közt osztottuk fel. A keretek segítenek az egyes részterületek érintettjeit, releváns folyamatait, a kapcsolódó logikákat részletesen feltérképezni, és kiinduló alapot nyújtanak az elemzéshez. A törvényhozás kivételével igaz, hogy a normatív keretek alkalmasak az egyes funkciók külön-külön elemzésére, értékelésére és korrekciójára is, azaz egyszerre érdemes optimalizálni a normatív célokat az adóbürokrácia egészére és a funkcionális részterületekre. Az összes funkció esetén érdemes külön kitérni az ügyfél felé nyújtott szolgáltatásokra, azaz minden funkció esetén az elemzés része az érintettek ügyfélszolgáltató alapú megközelítéséből adódó következtetések levonása, javaslatok megfogalmazása.

Törvényhozás, szabályozás

A törvényhozással kapcsolatos folyamatok a javaslatok, kezdeményezések megszületésétől az elfogadáson, az alkalmazás pontos meghatározásán, a szövegezésen, az érdekképviselésekkel és érintett közigazgatási szervekkel (ideértve a NAV-ot, az NGM egyéb érintett főosztályait, a szaktárcákat, a kamarákat, az egyesületeket) történő egyeztetésen keresztül a döntéshozásig terjednek. Az adóbürokrácia több – az adminisztrációs terhek és az eredményesség szempontjából lényeges – területét nem törvényi szinten kell szabályozni, ám ezen szabályok kialakítása is a „törvényhozás, szabályozás” funkciójának keretei közé tartozik. Példaként lehet említeni a NAV belső szabályainak kialakítását vagy a minisztériumi rendeletben szabályozható kérdéseket.

Bevallás és adófizetés

A bevallási funkció minden olyan tevékenységet magában foglal, amely az adó nagyságának megállapításával, rendszeres és időbeni befizetésével, a visszatartott jövedelmek kezelésével, áfa-visszaigényléssel, azaz az adóbevallás és -fizetés rendszeres és szokásos tevékenységeivel kapcsolatos. A szokásos üzletmenet részeként az adófizetési kötelezettségnek való megfelelés érdekében végrehajtott minden tevékenység ebbe a témakörbe tartozik, így a vállalatoknál a jogszabályoknak való megfelelés érdekében végzett adminisztratív tevékenységeket (például: teljesítésigazolások kiállítása, áfás számla igénylése, elektronikus pénztárgépek bekötése stb.) is a bevallási funkción belül elemezzük.

Ellenőrzés

Minden olyan tevékenységet magában foglal, amely arra irányul, hogy az adóhatóság validálja az adófizetők által bevallott és befizetett adóösszeg helyességét. Az ellenőrzések körébe tartozik a NAV-on belüli adatellenőrzés, az audit, az egyszerű vizsgálat, amelyről az adófizető általában nem is értesül, de idetartoznak a speciális vagy átfogó adóellenőrzések is, továbbá a határozati és feljebbviteli eljárások az ellenőrzések hivatalos eredményének megállapításával kapcsolatban.

Behajtás

A behajtási funkció magában foglal minden olyan tevékenységet, amely a lejárt és önkéntesen be nem fizetett adóból származó, és kapcsolódó tartozások behajtásával függ össze. Jellemzően levelező és telefonáló tevékenységeket ölel fel, illetve a terepen végzett munkát. Az adóbürokrácia funkciói között szinergiák és átváltások („trade-off”-ok) lehetnek. A hatékonyabb bevallási funkció például nagyobb mértékű szabálykövetésre és megfelelésre ösztönöz – akár magasabb költségek mellett is –, így csökkenti az ellenőrzések és a behajtás költségét.

Támogató funkciók

A támogató funkciók olyan területeket fognak össze, amelyek az adóbürokrácia alapfunkciói közül majdnem mindegyikben érintettek, ugyanakkor nem a közvetlen „ügyfelekkel” történő interakcióban játszanak szerepet, hanem meghatározzák az interakciók minőségét.

Lényeges támogató funkciók:

- IT-rendszer-támogatás;
- adatvagyon-gazdálkodás;

humán erőforrás-menedzsment;
kommunikáció.

Az infokommunikációs technikába való beruházás jelentheti az egyik legnagyobb jövőbeni hatékonysági irányt az adóbürokrácia terén, hiszen a hatékonyság, a hibamentesség, a feldolgozási biztonság és a gyorsaság mind az információs technológia segítségével optimalizálható. Ennek megfelelően nemzetközi szinten is jellemzők a hatékonyabbnak ítélt adóhatóságok jelentős és növekvő IT-beruházásai.

Az adatvagyon-gazdálkodás kiemelt terület a NAV és az államigazgatás szempontjából, hiszen az állam a legtöbb és legmegbízhatóbb adatokat a NAV által bekért információkból kapja. Az adóbevallás, valamint az engedélyezési és bejelentési kötelezettségek nyomán keletkező információk nagy mennyiségben tartalmaznak az adóval kapcsolatos és attól független adatokat. Az adóbürokrácia részeként kezelünk minden olyan adatigényt, illetve az adatvagyon kezelését, amely az adózás folyamatai alapján került a rendszerbe. A NAV saját folyamatai során is nagy mennyiségű ismeretet halmoz fel az adófizetőről (fizetési hajlandóság, ellenőrzések és feljebbviteli eljárások eredményei, behajtás stb.), amelyet jól használva jelentős eredmények érhetők el a normatív célok javításában. A jelentésekben érdemes ezekre az aspektusokra is kitérni a jelenlegi gyakorlat és a lehetőségek felvázolásával.

A NAV-nak a gazdaság egyik legnagyobb foglalkoztatójaként a humán erőforrás-menedzsment is kiemelt területe. Az adóhatóság funkcióival és szerepeivel kapcsolatban több ponton nagy jelentősége van a humán erőforrás felkészültségének, szaktudásának, tapasztalatának, hiszen a részletes szabályozás és iránymutatás ellenére majdnem minden funkcionális területen lényeges szerepe van a szakértői mérlegelésnek. Az emberi erőforrás kapcsán fontos felismerni a teljesítmények követésének, értékelésének és a motivációs rendszerek kidolgozásának jelentőségét is.

A kommunikáció fókuszában az adóbürokrácia működtetése érdekében folytatott tájékoztató tevékenységek állnak. Ez egyszerre jelenti az adóalanyok informálását az adózási kötelezettségükhöz kötődő tennivalóik részleteiről és a szabályok megszegésének várható következményeiről, valamint az adórendszer hírnevének biztosítását.

A támogató funkciók javítása, fejlesztése közvetlen hatással van az alapfunkciók hatékonyságára és eredményességére. A nemzetközi gyakorlatok tanulsága alapján a megfelelően fejlesztett informatikai támogatás, a jól kiépített ösztönző és teljesítménymérő rendszer pozitívan hat a bürokráciára, az adatok racionális kezelése költségmegtakarítást eredményez, illetve a kommunikáció minőségének javítása könnyítheti – és így olcsóbbá teszi – az információhoz való hozzáférést.

4.8. A jelentés szerkezete és módszertana

A következőkben a jelentés javasolt felépítését és módszertani elemeit mutatjuk be. A jelentés elemei a korábbiakban bemutatott koncepcionális keretekre támaszkodnak, kiegészítve azokkal az elemekkel, amelyek általánosan elfogadottnak tekinthetők.

A jelentés szerkezete

Az 5. táblázat a jelentés vázlatát tartalmazza az egyes fejezetek tartalmi leírásával.

5. táblázat
A jelentés szerkezete

Szerkezeti rész	Tartalom
Vezetői összefoglaló	Az elemzés főbb eredményeit, következtetéseit és javaslatait foglalja össze. A vezetői összefoglaló kiemeli az elmúlt időszakok adatait és történéseit, ezért érdemes olyan adatokkal feltölteni, mint az adórendszer öt legpozitívabb és legnegatívabb eleme, az elmúlt időszak legnagyobb hatású változásai, illetve további stilizált rangsorok az adórendszer működéséről.
Elemzési fókusz	Az elemzés tárgyát képező szegmens leírása, amely tartalmazza: <ul style="list-style-type: none"> • a szegmens definícióját; • a releváns adatokat (többek közt: az adózók és a foglalkoztatottak száma, szektorális GDP, a befizetett adó összege adónemenkénti bontásban, az ellenőrzések száma és eredménye, a behajtási folyamat statisztikái stb.); • az érintett szabályozási, végrehajtási területek megnevezését; • az érintett adónemeket.
Jogsabályi környezet	A releváns adótörvények, szabályok és rendeletek felsorolása, illetve az ezekkel kapcsolatos változások leírása. A változások leírásánál érdemes a legrelevánsabb időszakot választani, amely felölelheti az előző jelentés óta történt változásokat, az elmúlt 3–4 évben vagy egy nagyobb adóreform óta eszközölt finomhangolásokat. A jogi környezet összefoglalásában érdemes továbbá kiemelni a fontosabb szereplők jogait és kötelezettségeit. A jogsabályi környezet leírásánál érdemes a legfontosabb változásokat külön kiemelni. A jogsabályi környezet bemutatása rövid értékelést is tartalmaz, amely többek közt a következő pontokat érinti: <ul style="list-style-type: none"> • stabilitás: az adórendszer bürokratikus terheit a folyamatos változás önmagában növeli, hiszen a változásokhoz való alkalmazkodás költséges; • komplexitás: a jogsabályi háttér komplexitását és közérthetőségét érdemes értékelni. Az értékeléseknél kvalitatív és kvantitatív módszereket egyaránt érdemes használni, kvalitatív értékelés készíthető például szakértők megkérdezésével, míg a kvantitatív módszertan egyszerű mutatóira tett javaslatot a mellékletek tartalmazzák.
Érintett elemzés	A jelentés tartalmi része, amely az elemzési módszertan alapján elvégzett értékelés leírását tartalmazza. Az érintett elemzés az érintettek feltérképezésével indul. Az érintettek kapcsolatait és tevékenységét az adórendszerrel kapcsolatos folyamatok leírásával érdemes bemutatni. A folyamatokat ebben a keretben négy funkció köré csoportosítva ábrázolja az elemzés: <ul style="list-style-type: none"> adószabályozás; bevallás és adófizetés; ellenőrzés; behajtás. Az elemzés következő fázisában az eredményesség, a költségek és a korlátok feltérképezésére kerül sor a felvázolt folyamatok mentén. Ennek részletes leírását a módszertan bemutató fejezet tartalmazza. A normatív keretrendszer szempontjai szerinti helyzetkép és a változások ezen keretek közötti értelmezése elvezet az adóbürokrácia értékeléséig. Az elemzésnek része a funkciók kvalitatív és kvantitatív mutatók és kritériumok mentén történő értékelése is. A mutatókra vonatkozó javaslat a módszertani leírásban és a mellékletekben szerepel.

Szerkezeti rész	Tartalom
Példák, esettanulmányok, nemzetközi jó gyakorlatok	A jelentés készítése során törekedni kell arra, hogy a leírt következtetések, megállapítások, feltételezések egyértelművé tétele és illusztrálása érdekében példákat és esettanulmányokat mutasson be a tanulmány. A példák az adott területhez kapcsolódó jó gyakorlatok ismertetésével is hozzá tudnak járulni a javaslatok megfogalmazásához.
Javaslatok	Az elemzés tanulságai alapján a jelentés javaslatokat fogalmaz meg a normatív irányok alapján. A javaslatok kidolgozásánál érdemes törekedni arra, hogy a kvantitatív és kvalitatív mutatók változásán keresztül a javaslat hatását az elemzési kerettel összhangban mutassuk be. A javaslatok jellemzően szabályozást, törvényváltoztatást irányoznak elő, lehetnek folyamati módosítások, irányulhatnak eszközök, módszerek fejlesztésére (teljesítménymutató rendszer, kommunikáció, IT, behajtási technikák) vagy járhatnak a működési modell módosításával (szervezeti felépítés, szegmentáció stb.).

A jelentés elkészítésének módszertana

Az adóbürokrácia-jelentés elkészítésének a leírt keretek és logika színes eszköztárat biztosít. A téma szerterágazóságából, a kvalitatív elemek fontosságából, az adatok nehéz eléréséből és a mérési technikák alacsony fejlettségi szintjéből adódóan a megfelelően megalapozott és releváns jelentés elkészítéséhez az eszközök és módszertanok széles skáláját érdemes használni:

- a nemzetközi és hazai szakirodalom elemzéséből a jelentés kontextusa, az aktuális trendek, megközelítések láthatók;
- dokumentumelemzés a jogszabályi háttér, keretek, változások, kommunikáció elemzéséhez stb.;
- a kvantitatív elemzés alapját adó adatok bekérése a megfelelő struktúra mentén, amelyek értelmezése csak a megfelelő háttér, a rendszer egészének ismeretében lehetséges;
- mélyinterjúk, workshopok, csoportos interjúk az érintettekkel a rendszer működésének, a szereplők egymáshoz való viszonyának, az érdekek és törésvonalak, a trendek és a kihívások azonosításához;
- kérdőíves felmérések az érintettek nagyobb csoportjának elérése, illetve a számszerűsített szakértői becslések felmérése céljából;
- telefonos lekérdezések, amelyek lehetővé teszik a kérdőívnél részletesebb, interaktívabb adatfelvételt, ugyanakkor kisebb erőforrást igényelnek a mélyinterjúnál, így nagyobb csoport elérésére alkalmasak.

A változatos eszközrendszer kiegyensúlyozott használata fontos a valós kép kialakításában, amelyben a kvantitatív és kvalitatív elemek megfelelő arányának és hangsúlyának biztosítása a jelentést készítő szakértő feladata.

4.9. Az adóbürokrácia-jelentés indikátorainak meghatározása

Az adóbürokrácia-jelentés a *Jó Állam Jelentés*hez tartozó többi speciális jelentéshez hasonlóan fontos elemként tartalmazza az adóbürokráciát leíró mutatókat. A mutatók az adóbürokrácia állapotát jelzik, időbeni, illetve területi összehasonlításuk jól mutatja a rendszer változásait, illetve a magyar adminisztráció állapotát a nemzetközi rendszerekéhez

képest.

Az indikátorokkal kapcsolatos legfontosabb elvárások:

Számításuk, becslésük költsége ne haladja meg az indikátor hasznát! Sok esetben egy jelenség megmérése vagy becslése a kapott eredményhez képest aránytalanul nagy költséggel is járhat, így fontos megtalálni a mutatóknak azt a csokrárt, amely reális erőforrás-felhasználás mellett a megfelelően pontos eredményt mutatja.

A mutatók időben (évről évre) változatlanok legyenek, hiszen az időbeli összehasonlítás, a trendek azonosítása csak így lehetséges!

5. Konklúzió

Az adóbürokrácia-jelentés általunk felvázolt koncepciója nagyban támogatja egy normatív szempontok alapján is jól működő adórendszer üzemeltetését. Az elkészült jelentések megmutatják az adórendszerben rejlő lehetőségeket, a szereplők számára jól működő szabályokat, a tevékenységeiket korlátozó akadályokat és a kötelezettségeik teljesítéséből fakadó adminisztrációs terhek nagyságát. A jelentés ezeken túl árnyalt képet adhat az adózás működéséről Magyarországon, magában foglalva az igazgatás, az adófizetők és a folyamatokban részt vevő közvetítők szempontjait.

Javaslatunk alapján a jelentések ilyen rendszerét érdemes hosszú távon üzemeltetni és finomítani. Ahhoz, hogy a jelentésekben meghatározott értékelések és eredmények összemérhetők legyenek, és középtávon is érvényesüljenek, elengedhetetlen, hogy rendszeresen elkészüljenek, hasonló módszertani és normatív alapokra támaszkodva. Rendszeres jelentéskészítés esetén könnyen vizsgálható az időközi változások hatása. A rendszer pedig nemcsak működésében, de időben is átlátható lesz a döntéshozók és döntéselőkészítők számára.

Mivel az egész adórendszer és annak érintetti viszonyrendszere nehezen kezelhető egy jelentés keretein belül, ezért javaslatunk alapján az adóbürokrácia-jelentések vizsgálati tárgyaként nem az egész adóbürokráciát, hanem annak különböző szegmenseit érdemes meghatározni (lakossági, kis- és középvállalati, nagyvállalati adózás vagy a helyi adók rendszere). Így például évenként, egy-egy szegmens vizsgálata esetén az adórendszer egészéről is, de néhány évenkénti rotációban egységeire bontva is képet kaphatunk róla.

A jelentések az általunk javasolt koncepció alapján egyaránt támaszkodnak kvalitatív és kvantitatív vizsgálati módszerekre. Fontosnak tartjuk kiemelni, hogy a vizsgálati módszerek e két típusa kiegészíti egymást, és nem célravezető előnyben részesíteni az egyiket a másikkal szemben. A kvantitatív vizsgálati módszerek teszik igazán lehetővé az adórendszer idő- és szegmensbeli összehasonlítását, de sok esetben a jelenleg elérhető eszközökkel csak közelítő becslések számítására alkalmasak. Ennek jó példája az adminisztrációs terhek egzakt mérésének költségessége a különböző igazgatásbeli és adófizetői csoportoknál.

Lehetőség szerint érdemes a kvantitatív vizsgálati módszereket folyamatosan fejleszteni és finomítani, továbbá kiegészíteni olyan kvalitatív módszertanokkal, amelyek felhívják a figyelmet a főbb problémákra, beavatkozási területekre és más módszerek pontatlanságára. Külön kiemelnénk, hogy az adórendszer közvetítői csoportjainak (könyvelők, adószakértők, könyvvizsgálók) információaggregáló szerepét érdemes valamilyen módon kiaknázni a jelentések készítése során, ezzel is egyszerűsítve és pontosítva a vizsgálat módszereit.

Az adóbürokrácia-jelentés koncepciójának kidolgozása során fontos szempont volt a megvalósíthatóságának vizsgálata. Ezért elkészült a jelentés nulladik körös tesztverziója, amely a magyarországi kis- és középvállalkozások adózási szegmensének működését

vizsgálta.⁷ Az előbbieken felvázolt módszertanok mindegyikét teszteltük a jelentésben. Az ezekkel kapcsolatos tapasztalatokat a 6. és 7. táblázatban összegeztük (az információgyűjtés és az adatgyűjtés módszereinek tapasztalatai). A tapasztalatok feldolgozása kiindulópontja lehet a következő jelentések módszertani tervezésének.

6. táblázat
Az információgyűjtés módszereinek tapasztalatai

Módszer	Célja	Erősségei	Hátrányai
Rendelkezésre álló hazai és nemzetközi szakirodalom feldolgozása	Általános (big picture) tudás elsajátítása. Módszertani gyakorlatok megismerése. Írott tudás feldolgozása a magyar adóbürokráciáról.	Módszerek és trendek kapcsán gazdag információforrás. Olcsó. Legitim viszonyítási alap.	A magyar adórendszer sajátosságai kapcsán kevés az írott tudás. A megismert módszerek alkalmazhatósága korlátozott Magyarországon.
Személyes interjúk (szakértőkkel és az érintettek képviselőivel)	Általános (big picture) tudás elsajátítása. Az érintettek álláspontjainak, tapasztalatainak és benyomásainak megismerése.	Komoly és hasznos információk, gyakran strukturált módon. Információk több szempontból.	A kiegyensúlyozott információkért számos szereplővel érdemes interjúzni, ezért költséges. Pontatlan lehet.
Csoportos interjúk (az adóhatóság és a minisztérium munkatársaival)	Komplex szervezeti folyamatok feltérképezése. Igazgatási tapasztalatok és vélemények megismerése.	Szervezeti folyamatok hatékony, minél teljesebb körű megismerése.	Nem egészen teljes körű, nem minden esetben kellően mély.
Műhelybeszélgetések (az igazgatás, a közvetítők és a vállalkozók érdekképviselőivel együtt)	Az adózás folyamatainak áttekintése. Konkrét adónemekkel kapcsolatos folyamatok és vélemények megismerése.	A különböző érintettek számára fontos momentumok a folyamatokban. Vitás pontok megismerése. Párbeszéd generálása.	Előkészítése, dokumentációja időigényes. Kiszámíthatatlan a szereplők részvétele és a műhely lefolyása.
Rövidebb kérdőívek (internetes felvétel)	Az érintettek érdekképviselőten túli tapasztalatainak és véleményének megismerése. Hangsúlyok és problémák felmérése a felhasználóknál.	Magas kitöltési arány, viszonylag kis költséggel.	Vélemények és eredmények szórása. Könnyen félreérthető a kitöltők számára.
Hosszabb kérdőívek	Az érintettek	Pontosabb	Alacsony kitöltési

⁷ Az adóbürokrácia-jelentés pilot verziója elérhető a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államkutatási és Fejlesztési Intézetében.

Módszer	Célja	Erősségei	Hátrányai
(telefonos felvétel)	<p>érdekképviselőten túli tapasztalatainak és véleményének megismerése.</p> <p>Hangsúlyok és problémák felmérése a felhasználóknál.</p>	eredmények, mélyebb információk átadása.	<p>arány.</p> <p>Hossza miatt telefonos vagy személyes felvételt igényel, emiatt drága.</p> <p>Magas adminisztrációs költség a válaszadónak.</p>

Forrás: a szerzők szerkesztése, 2016

7. táblázat
Az adatgyűjtés módszereinek tapasztalatai

Módszer	Célja	Erősségei	Hátrányai
Rendelkezésre álló hazai és nemzetközi szakirodalom feldolgozása	Megismerni a magyar adórendszer eddigi elemzéseinek adatait.	Kész, strukturált, koherens elemzések eredményeinek megismerése. Esetenként idősoros adatok.	<p>Nem készült sok ilyen felmérés.</p> <p>Kérdéseket, vizsgált területeket tekintve korlátozott.</p> <p>Előfeltevése nem feltétlenül azonos az adóbürokrácia-jelentés felvetéseivel.</p>
Az adóigazgatási adatvagyon	Az adóbürokrácia során előálló adatvagyon feldolgozása.	Máshonnan be nem szerezhető adatok. Belső igazgatási folyamatok adatai elérhetők. Számos adatfajta és forrás.	<p>Beszerezése és feldolgozása időigényes.</p> <p>Gyakran nem azonos adatformátum.</p> <p>Korlátozott hozzáférés.</p>
Rövidebb kérdőívek (internetes felvétel)	Érintettek és végfelhasználók által tapasztaltak számszerűsítése.	Magas kitöltési arány, viszonylag kis költséggel.	Az eredmények pontatlanok és egymás közt magas szórásúak. Félreérthető.
Hosszabb kérdőívek (telefonos felvétel)	<p>Képviselőt nélküli érintettek véleményének hatékony megismerése.</p> <p>Hangsúlyok és problémák felmérése a végfelhasználóknál.</p>	Pontosabb eredmények.	<p>Alacsony kitöltési arány.</p> <p>Magas adminisztrációs költség a válaszadónak.</p>

Forrás: a szerzők szerkesztése, 2016

Felhasznált irodalom

- Alm, J., McKee, M. (2003): „Tax compliance as a coordination game”. *Journal of Economic Behavior & Organization*, 54, 1043–53.
- Certified General Accountants Association of Canada (2013a): *Tax simplification: Benefits and political challenges in a Canadian context*. Forrás: www.cga-canada.org/en-ca/researchreports/ca_rep_2012-12_tax_summit.pdf (letöltés dátuma: 2015. 12. 07.).
- Certified General Accountants Association of Canada (2013b): *Tax Simplification*. Forrás: www.cga-canada.org/en-ca/ResearchAndAdvocacy/AreasofInterest/TaxSimplification/Pages/ca_tax_simplification.aspx (letöltés dátuma: 2015. 12. 10.).
- Crozier, M. (1964): *The bureaucratic phenomenon*. University of Chicago Press, Chicago.
- Deloitte (2009): *Áttekintő vizsgálat az államigazgatási szabályozásból fakadó vállalkozói adminisztratív terhek teljes köréről, illetve egyes fókuszterületekkel kapcsolatosan részletes felmérések elkészítése – Zárótanulmány*. Budapest. 2009. június.
- Deloitte (2015): *Taxation and Investment in Hungary 2015*. Forrás: www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/global/Documents/Tax/dttl-tax-hungaryguide-2015.pdf (letöltés dátuma: 2015. 12. 17.).
- Dixit, A. (1996): *The Making of Economic Policy: A Transaction-Cost Politics Perspective*. Cambridge, MA, The MIT Press.
- Dohrmann, T., Pinshaw, G. (2009): *The Road to Improved Compliance. A McKinsey benchmarking study of tax administrations 2008–2009*. Forrás: www.mckinsey.com/~/media/mckinsey/dotcom/client_service/public%20sector/pdfs/road_improved_compliance.ashx (letöltés dátuma: 2015. 12. 17.).
- Downs, A. (1957): „An Economic Theory of Political Action in a Democracy”. *Journal of Political Economy*, 65, 135–50.
- European Commission (2007): *Fiscal Blueprints. A path to a robust, modern and efficient tax administration*. Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities.
- Feld, L. P., Frey, B. S. (2002): *The tax authority and the taxpayer. An exploratory analysis*. Kiadatlan tanulmány, Zürichi Egyetem.
- Institute for Fiscal Studies (2014): *The Office of Tax Simplification: Looking Back and Looking Forward*. Forrás: www.ifs.org.uk/uploads/publications/TLRC/TLRC_OTL_DP_11.pdf (letöltés dátuma: 2015. 12. 07.).
- International Monetary Foundation (1997): *Designing a Tax Administration Reform Strategy: Experiences and Guidelines*. Forrás: www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=2134 (letöltés dátuma: 2015. 12. 17.).
- KPMG (2015): *Hungary Country Profile*. Forrás: <https://home.kpmg.com/content/dam/kpmg/pdf/2015/09/country-profile-hungary-2015.pdf> (letöltés dátuma: 2015. 12. 17.).
- Magyar Nemzeti Bank (2015): *Költségvetési jelentés*. Prospektus–SPL konzorcium, Veszprém.
- Magyarország Kormánya (2014): *T/1794. számú törvényjavaslat Magyarország 2015. évi központi költségvetéséről*. Forrás: www.parlament.hu/irom40/01794/01794.pdf (letöltés dátuma: 2015. 12. 17.).
- Moran, M. J., Weingast, B. R. (1983): „Bureaucratic discretion or Congressional control?”. *Journal of Political Economy*, vol. 91, 5, 765–800.
- Nemzetgazdasági Minisztérium (2011): *Egyszerű állam: A vállalkozások adminisztratív terheit csökkentő középtávú kormányzati program*. Forrás: http://egyszeruallam.kormany.hu/download/d/b3/20000/Egyszeru%20Allam%20Program_2011_11_16_Kormany_utan_final.pdf (letöltés dátuma: 2015. 12. 17.).
- Nemzeti Adó- és Vámhivatal (2015): *NAV Évkönyv*. Forrás: www.nav.gov.hu/data/cms366367/NAV_evkonyv_2014.pdf (letöltés dátuma: 2015. 12. 12.).
- Niskanen, W. A. (1996): „Bureaucracy”. In: Mueller, D.: *Perspectives on Public Choice*. Cambridge, Cambridge University Press, 258–70.
- OECD (2015): *Tax Administration 2015: Comparative Information on OECD and Other Advanced and Emerging Economies*. Paris, OECD Publishing.

- Office of Tax Simplification (2012): *Small business tax review: Final report*. Forrás: www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/199179/01_ots_small_business_tax_review_hmrc_administration_280212.pdf (letöltés dátuma: 2015. 12. 07.)
- Office of Tax Simplification (2014): *Review of the competitiveness of the UK tax administration: final report*. Forrás: www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/362302/competitiveness_review_final_report.pdf (letöltés dátuma: 2015. 12. 09.)
- Office of Tax Simplification (2015): *OTS Complexity Project*. Forrás: www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/438587/OTS_complexity_index_methodology_June_2015.pdf (letöltés dátuma: 2015. 12. 08.)
- Office of Tax Simplification (é. n.): *About the OTS*. Forrás: <https://taxsimplificationblog.wordpress.com/about/> (letöltés dátuma: 2015. 12. 07.)
- Peters, G. B., Wright, V. (2003): „Közpolitika és közigazgatás régen és ma”. In: Cohen, S., Eimicke, W.: *The Effective Public Manager*. San Francisco, Jossey-Bass.
- Poister, T. H. (2003): *Measuring performance in public and nonprofit organizations*, San Francisco, Jossey-Bass.
- PwC – World Bank Group (2015): *Paying Taxes 2015*. Forrás: www.pwc.com/gx/en/paying-taxes-2016/paying-taxes-2015.pdf (letöltés dátuma: 2015. 12. 10.)
- Tax Administration Reform Commission (2014): *First Report*. Forrás: http://finmin.nic.in/the_ministry/dept_revenue/Executive_Summary.pdf (letöltés dátuma: 2015. 12. 10.)
- Weber, M. (1996): *Gazdaság és társadalom 2/3*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Kiadó.
- Wilson, J. (1989): *Bureaucracy: What Do Government Agencies Do and Why They Do It*. New York, Basic Books.
- Worsham Jr., R. G. (1996): „The Effect of Tax Authority Behavior on Taxpayer Compliance: A Procedural Justice Approach”. *Journal of American Taxation Association*, vol. 18, no. 2, 19–39.

Mellékletek

1. melléklet

Az adóbürokrácia lehetséges indikátorait összefoglaló táblázat

A táblázat az adóbürokrácia mérhetőségének lehetséges indikátorait foglalja össze a következő szempontok alapján:

Eredményesség: Az adórendszer alapvető célja a költségvetés finanszírozásának biztosítása a törvényekben meghatározott adók, illetékek, járulékok, vámok stb. beszedésével. Ezért eredményes adóbürokrácia alatt itt azt értjük, ha az adószabályok és a gazdaság működése által meghatározott kereteken belül beszedhető adó elméleti maximális értéke és a ténylegesen beszedett adó összege közti eltérés alacsony.

Hatékonyság: Az adóbeszedés költségekkel jár, ezért hatékony adóbürokrácia alatt itt azt értjük, ha a lehető legtöbb adó beszedése a lehető legkevesebb költséggel jár. Értelemszerűen ez a hatékonyság elsősorban a NAV oldalán jelentkező adminisztratív költségek mértékével fejezhető ki leginkább.

Gazdasági hatások: Fontos szempont, hogy a bürokrácia által támasztott korlátok és a felállított ösztönző rendszer minél kevésbé korlátozza a gazdaság szereplőit a gazdasági növekedésben. A adóbürokrácia gazdaságra kifejtett hatását ezért itt elsősorban a vállalati oldalon jelentkező adminisztrációs költségekkel jellemezzük.

Stabilitás: Az adórendszer stabilitása – a kiszámíthatóság mellett – csökkenti a kockázatokat és az alkalmazkodási költségeket. Bár a *stabilitás* része a korábbi *gazdasági hatásoknak*, a magyarországi viszonyok ismeretében fontosnak tartottuk, hogy kiemeljük ezt a szempontot, megkülönböztetve a korábitól.

A lehetséges indikátorokat a táblázatokban a következők szerint jellemeztük:

Terület: az adóbürokrácia melyik folyamatához köthető a lehetséges indikátor.

Meghatározás: rövid meghatározás, számítás és az értékek értelmezése.

Értelmezés: a mutató értelmezéséhez szükséges kiegészítő információ.

Számítás: a lehetséges indikátor elkészítésének módszertana.

Előnyök/hátrányok: módszertani szempontból értelmezett előnyök és hátrányok.

Elérhetőség: elérhető-e a friss, magyar adatok.

A 2. melléklet táblázatát az NKE Államkutatási és Fejlesztési Intézet Mérési és Módszertani Laborja (ÁKFI – MML) készítette a Hétfa Kutatóintézet és Elemző Központ *A magyar adóbürokrácia-jelentés – módszertani összefoglaló* című tanulmánya alapján. Fontosnak tartjuk kiemelni, hogy a jelen dokumentumban használt szempontok nem azonosak az eredeti tanulmányban használtakal, azaz itt az egyes indikátorokat más logikájú bontásban mutatjuk be.

2. melléklet

Az eredményesség lehetséges indikátorai 1.

#	Elnevezés Terület	Meghatározás	Értelmezés	Számítás	Előnyök/ hátrányok	Elérhetőség
1.	Adórés Általános	A mutató a törvények és jogszabályok alapján potenciálisan beszedhető adó és a ténylegesen befolyt adóbevétel különbözetét jeleníti meg – rámutat arra, hogy mennyire eredményes az adórendszer. Minél kisebb az adórés, annál eredményesebb az adóbürokrácia.	A ténylegesen befolyt és potenciálisan beszedhető adó közötti különbség oka lehet: (1) adócsalás, (2) adóelkerülés, (3) adóhátralék, (4) eltérő jogértelmezés, (5) gondatlanság, (6) hiba. A szegmensenkénti bontás jó indikátora lehet a kritikus csoportok meghatározásának, az adónemenkénti bontásnál pedig az látható, mely adónem tekintetében van a leginkább lehetőség nagyobb bevételek realizálására, illetve mekkora tartalékok vannak egyes adónemekben.	Becslésen alapuló matematikai modellezéssel számítható.	Nem teljesen egzakt, becstelt értékek, de az egységes módszertan miatt százalékos (relatív) megjelenítése nemzetközi és időbeli összehasonlításra alkalmas. Az adórés mutató célja egy nagyon komplex jelenség számszerűsítése, ezért előállításuk jelentős erőforrásokat igényel.	Nincsen. Az adórés által mért eredményesség más mutatókkal részben helyettesíthető. A mutató alkalmazására jó példának tekinthető a 2015-ös <i>Measuring tax gaps</i> című tanulmány (HMRC, 2015).
2.	Szürkegazdaság Általános	A szürkegazdaság mértékét mutatja a GDP-	A szürkegazdaság mértéke az adórés egyik legfontosabb	Becslésen alapuló matematikai	Sosem vezet egzakt eredményre, de	A 2008 és 2013 közötti időszakra számolta az A.T.

#	Elnevezés	Terület	Meghatározás	Értelmezés	Számítás	Előnyök/ hátrányok	Elérhetőség
			hez viszonyítva. A mutató értékének csökkenése az adóbevételek növekedésével jár.	összetevője, így annak egyfajta helyettesítőjeként is szolgálhat.	modellezéssel számítható.	rendszeres, évenkénti számítása megbízható és érvényes indikátora lehet az adóbürokrácia-eredményesség mérésének. Előnye az adóréssel szemben, hogy egyszerűbb jelenséget fejez ki, ezért előállítása kevésbé erőforrás-igényes.	Kearney–Visa Europe (Schneider, 2013).

3. melléklet

Az eredményesség lehetséges indikátorai 2.

#	Elnevezés	Terület	Meghatározás	Értelmezés	Számítás	Előnyök/ hátrányok	Elérhetőség
3.	A bevallási folyamatban befolyt adóbevételel	Bevallás	A mutató kifejezi, hogy a NAV által beszedett bevételek mekkora része folyt be az önkéntes adózás keretében. Tekintve, hogy ez a leghatékonyabb mechanizmus, az arányszám növekedésével növekszik az adóbürokrácia eredményessége.	A mutató elkészíthető adónemenként is, bemutatva, hogy mely adónemek esetén alacsony az önkéntes adózási ráta, hol vannak a szükséges beavatkozási pontok.	Tényadatokon alapuló egyszerű számítás.	Érvényes és megbízható indikátor, amely alkalmas időbeli tendenciák megállapítására a és nemzetközi összehasonlításra.	Nincsen, de a NAV adatai alapján könnyen előállítható.

4.	Az új késedelmes követelések	Behajtás	A mutató kifejezi, hogy a behajtási területre újonnan kerülő követelések mekkora részét teszik ki az összes adóbevételnek.	Értékelése rámutathat az adórendszer késedelmekkel kapcsolatos tendenciáira, illetve az adófizetési morál és képesség változásaira. A mutató értékét befolyásolja a gazdasági környezet változása is.	Tényadatokon alapuló egyszerű számítás.	Megbízható indikátor, amely alkalmas időbeli tendenciák megállapítására a és nemzetközi összehasonlításra. Az indirekt hatások miatt más mutatókhoz viszonyított érvényessége alacsonyabb.	Nincsen, de a NAV adatai alapján könnyen előállítható.
5.	A végrehajtás során beszédett adóbevétel	Behajtás	A mutató kifejezi, hogy az összes adóbevétel mekkora része folyt be a végrehajtás során. A végrehajtás során beszédett adóbevétel a folyamat utolsó és legköltségesebb szakasza, így az arányszám csökkenése mutatja az eredményesség növekedését.	A mutató értékét befolyásolja a gazdasági környezet változása is.	Tényadatokon alapuló egyszerű számítás.	Megbízható indikátor, amely alkalmas időbeli tendenciák megállapítására a és nemzetközi összehasonlításra. Az indirekt hatások miatt más mutatókhoz viszonyított érvényessége alacsonyabb.	Nincsen, de a NAV adatai alapján könnyen előállítható.

4. melléklet

Az eredményesség lehetséges indikátorai 3.

#	Elnevezés	Terület	Meghatározás	Értelmezés	Számítás	Előnyök /hátrányok	Elérhetőség
6.	A behajtás eredményessége	Behajtás	A mutató azt méri, hogy a várhatóan beszédhető tartozás mekkora részét tudta beszédni a terület.	A kockázatosított érték a nem fizetés valószínűségéből és a tartozás mértékéből	Tényadatokon alapuló egyszerű számítás.	Megbízható indikátor, amely alkalmas időbeli tendenciák	Nincsen, de a NAV adatai alapján könnyen előállítható.

#	Elnevezés	Terület	Meghatározás	Értelmezés	Számítás	Előnyök /hátrányok	Elérhetőség
			Az adott időszak alatt befolyt követelés és a kockázatosított érték hányadosa. Ha az értéke 1-nél nagyobb, akkor jobban teljesít a terület, mint ahogy azt a kockázatelemző rendszer kiszámította.	tevődik össze (VaR).		megállapítására és nemzetközi összehasonlíthatásra.	
7.	Átlagosan megállapított nettó adókülönbözet	Ellenőrzés	A mutató az ellenőrzések eredményességét, jól célzottságát méri. Az adókülönbözetek és az ellenőrzések számának hányadosaként kerül megjelenítésre.	Értelmezésénél érdemes figyelembe venni az adószabályok változását is, hiszen azok torzíthatják az ellenőrzésekkel kapcsolatos következtetéseket.	Tényadatokon alapuló egyszerű számítás.	Megbízható mutató, amely alkalmas időbeli összehasonlíthatásra. A jogszabályi környezet esetleges torzító hatása miatt más mutatókhoz viszonyított érvényessége alacsonyabb.	Nincsen, de a NAV adatai alapján könnyen előállítható.
8.	Feltárt adókülönbözet	Ellenőrzés	A mutató az ellenőrzött cégek által nem bevallott adó arányát méri. A mutató a megállapított nettó adókülönbözet és a vizsgált cégek bevallott összes adófizetési kötelezettségének hányadosát tartalmazza.	A mutató a kockázatosabb vállalatok esetében utal az adórés mértékére. Változása a gazdaság „fehéredését” mutathatja, amennyiben feltételezzük, hogy az ellenőrzésre kiválasztott vállalatok relatív kockázatosága évről évre állandó. Indirekt módon az önkéntes adózás eredményességének változása is	Tényadatokon alapuló egyszerű számítás.	Megbízható mutató, amely alkalmas időbeli összehasonlíthatásra. Az indirekt hatások miatt más mutatókhoz viszonyított érvényessége alacsonyabb.	Nincsen, de a NAV adatai alapján könnyen előállítható.

#	Elnevezés	Terület	Meghatározás	Értelmezés	Számítás	Előnyök/hátrányok	Elérhetőség
				hatással van a mutatóra.			

5. melléklet

Az eredményesség lehetséges indikátorai 4.

#	Elnevezés	Terület	Meghatározás	Értelmezés	Számítás	Előnyök/hátrányok	Elérhetőség
9.	Átlagosan kiszabott bírság	Ellenőrzés	A mutató az ellenőrzési tevékenység fókuszáltságát és így egyfajta eredményességét mutatja. A mutató az összes kiszabott bírság és az ellenőrzések számának hányadosát tartalmazza.		Tényadatokon alapuló egyszerű számítás.	Megbízható mutató, amely alkalmas időbeli összehasonlításra. A jogszabályi környezet esetleges torzító hatása és az értelmezési problémák miatt más mutatókhoz viszonyított érvényessége alacsonyabb.	Nincsen, de a NAV adatai alapján könnyen előállítható.

6. melléklet

A hatékonyság lehetséges indikátorai 1.

#	Elnevezés	Terület	Meghatározás	Értelmezés	Számítás	Előnyök/hátrányok	Elérhetőség
1.	Az adóbeszedés költsége	Általános	A beszedett adót és annak költségét kifejező viszonyszám, kifejezi a beszedés adminisztratív terhének mértékét. Az adminisztrációs terhet leggyakrabban a befizetett adó százalékában fejezik ki.	Bár a mutató az adminisztrációs terhekkel kapcsolatos, részben az eredményességhez is kapcsolódik, hiszen az adófizetői hajlandóság növekedése is a mutató csökkenését idézi elő. Fontos, hogy a mutató értékét a szervezeti	Tényadatokon alapuló egyszerű számítás.	A mutató magas megbízhatósággal jellemezhető. Az időbeli összehasonlítást nehezíti, hogy az elmozdulások értelmezésekor figyelembe	Az OECD 2004 óta évenként publikálja a mutatót a Tax Administration elnevezésű projekt keretében (OECD, 2013: 3).

			Az értékek csökkenése azt jelenti, hogy a NAV kisebb költségen gyűjti be az adókat.	vagy tevékenységintegrációtól/-bővítéstől, az adókulcsváltozásoktól, illetve a hatékonyság és eredményesség változásától függetlenül is módosíthatják.		kell venni a szabályozás i és szervezeti környezet esetleges változását is.	
2.	Az adóbeszedés költsége	Bevallás	A mutató a bevallási folyamat során felmerülő adminisztrációs költségeket fejezi ki. A bevallási folyamatban beszedett adó és a beszedés költségének hányadosa.	A mutató kizárólag a NAV számára felmerülő költségeket, azaz az adórendszer közvetlen, állami kiadásokban megjelenő költségeit tartalmazza. Nem tartalmazza tehát az indirekt és a továbbgyűrűző költségeket.	Tényadatokon alapuló egyszerű számítás.	Egyszerűsége ellenére érvényes és megbízható indikátor lehet, amely alkalmas időbeli tendenciák megállapítására és nemzetközi összehasonlításra is.	Nincsen, de a NAV adatai alapján előállítható.

7. melléklet

A hatékonyság lehetséges indikátorai 2.

#	Elnevezés	Terület	Meghatározás	Értelmezés	Számítás	Előnyök/hátrányok	Elérhetőség
3.	A végrehajtási folyamatban beszedett adóbevétel behajtási költsége	Behajtás	Az adott időszakban behajtott követelések összegének aránya a végrehajtási terület működési költségeihez.		Tényadatokon alapuló egyszerű számítás.	Egyszerűsége ellenére érvényes és megbízható indikátor lehet, amely alkalmas időbeli tendenciák megállapítására és nemzetközi összehasonlításra is.	Nincsen, de a NAV adatai alapján előállítható. A mutató előállításához szükséges a költségek pontos és kvantifikálható megállapítása. A területen dolgozó NAV-munkatársak száma egyszerű, de hatékony kiindulópontja a költségek

#	Elnevezés	Terület	Meghatározás	Értelmezés	Számítás	Előnyök/ hátrányok	Elérhetőség
							allokációjának.
4.	Az új hátralékos követelés aránya	Behajtás	A behajtási tevékenység hatékonyságára enged következtetni. Az új hátralékos követelések és az azonos időszakban végrehajtással beszedett követelések hányadosa. Ha a mutató értéke 1-nél kisebb, ez azt jelenti, hogy a hátralékos állomány csökken.	Fontos, hogy a végrehajtás által kezelt követelések nemcsak megtérülés, hanem leírás útján is csökkennek. Tehát az állomány abszolút értékű változása a lejárt követelések korától és a felszámolás alatt hitelezési veszteségként leírt követelések mértékétől is függ.	Tényadatokon alapuló egyszerű számítás.	Egyszerűsége ellenére egy érvényes és megbízható indikátor lehet, amely alkalmas időbeli tendenciák megállapítására és nemzetközi összehasonlításra is.	Nincsen, de a NAV adatai alapján előállítható.
5.	Az ellenőrzések hatékonysága	Ellenőrzés	A mutató az ellenőrzések hatékonyságát és célzottságát mutatja. Az adóbírság összegének és az ellenőrzéssel kapcsolatos költségeknek a hányadosa.	A mutató értékelésénél a bírságok szabályozásának változását is figyelembe kell venni.	Tényadatokon alapuló egyszerű számítás.	Megbízható indikátor, a jogszabályi környezet esetleges torzító hatása miatt más mutatókhoz viszonyított érvényessége alacsonyabb.	Nincsen, de a NAV adatai alapján előállítható. A mutató előállításának nehézsége a költségek meghatározásában rejlik. A költségek allokációjának egy lehetséges kiindulópontja a területen dolgozó NAV-munkatársak száma.

8. melléklet

A hatékonyság lehetséges indikátorai 3.

#	Elnvezés Terület	Meghatározás	Értelmezés	Számítás	Előnyök/ hátrányok	Elérhetőség
6.	A megállapított nettó adókülönbözlet Ellenőrzés	A mutató az ellenőrzések hatékonyságát jelzi. A megállapított nettó adókülönbözlet és az ellenőrzéssel kapcsolatos költségek hányadosa. A mutató értékének növekedése az ellenőrzés hatékonyságának növekedését jelzi, hiszen ugyanakkora költség mellett több eltitkolt adót állapítottak meg az ellenőrzés során.		Tényadatokon alapuló egyszerű számítás.	Megbízható indikátor, amely az ellenőrzési terület hatékonyságán ak érvényes indikátora lehet. Az adóbürokrácia egésze szempontjából azonban az érvényesség e kérdéses.	Nincsen, de a NAV adatai alapján előállítható.
7.	Az ellenőrzés költségei Ellenőrzés	A mutató az ellenőrzések hatékonyságát mutatja. A mutató az adóbírság összege és az ellenőrzéssel kapcsolatos költségek hányadosaként áll elő.		Tényadatokon alapuló egyszerű számítás.	Megbízható indikátor, amely az ellenőrzési terület hatékonyságán ak érvényes indikátora lehet. Az adóbürokrácia egésze szempontjából azonban az érvényesség e kérdéses.	Nincsen, de a NAV adatai alapján előállítható. A mutató előállításának nehézsége a költségek meghatározásában rejlik. A költségek allokációjának egy lehetséges kiindulópontja a területen dolgozó NAV-munkatársak száma.
8.	Ügyfél-kommunikáció Bevallás	A mutató kifejezi a különböző kommunikációs csatornákon keresztüli vállalati ügyfélmegkeresések és adózók számának hányadosát. A kommunikációs csatornák megoszlása, elemzése rávilágíthat az adózók hatékonyabb	Az ügyfél-kommunikációs csatornák elhatárolása kulcskérdés.	Tényadatokon alapuló egyszerű számítás.		Nincsen, és a mutató fejlesztése erőforrásokat igényel.

#	Elnevezés	Terület	Meghatározás	Értelmezés	Számítás	Előnyök/ hátrányok	Elérhetőség
			támogatásának módjára, a különböző csatornák kihasználtságára.				

9. melléklet

A gazdasági hatások lehetséges indikátorai 1.

#	Elnevezés	Terület	Meghatározás	Értelmezés	Számítás	Előnyök/ hátrányok	Elérhetőség
1.	Az adórendszer versenyképessége	Általános	<p>Az adórendszer versenyképességre gyakorolt hatását mutatja, azt, hogy az adórendszer milyen hatást fejt ki a vállalatok működésére.</p> <p>A modellek eredményeit egy 60 fős vállalat esetére vetítik.</p>	<p>A versenyképességi mutató három komponensből tevődik össze: (1) a teljes adókulcs mértéke (<i>total tax rate</i>), (2) a teljesítéshez szükséges munkaórák száma évente (<i>time to comply</i>) és (3) a fizetések száma (<i>number of payments</i>). Értelemszerűen az utóbbi két komponens fejezi ki az adminisztrációs terheket. Fontos kiemelni, hogy adminisztratív terhek alatt itt a bevallásra és fizetésre fordított időt értjük. Ebből következően például az ellenőrzésekkel járó terheket nem foglalják magukban a mutatók.</p>	<p>Becslésen alapuló matematikai modellezéssel számítható, ahol a bemeneti adatokat szakértői becslések jelentik.</p>	<p>Nem teljesen egzakt, becslött értékek, de az egységes módszertan miatt nemzetközi és időbeli összehasonlításra alkalmas.</p> <p>Az egységes nemzetközi összehasonlításra alkalmas módszertan miatt kevésbé veszi figyelembe a lokális adórendszerek specifikumait, „elnagyoltan” méri a versenyképességet. Ezért a hazai viszonyokat pontosabban leíró mutató előállítására külön vizsgálatot igényel.</p>	<p>A Világbank és a PwC 2006 óta évenként publikálja a világ 189 országára a Doing-Business projekt keretében megjelenő <i>Paying Taxes</i> kiadványában (World Bank – PwC, 2015).</p>
2.	Adóterhek	Általános	A mutató az egyszerűsített	A kis bevételű, sztzenderd	Tényadatokon alapuló	A mutató legfőbb előnye	A jelenlegi adatok nem

#	Elnevezés	Terület	Meghatározás	Értelmezés	Számítás	Előnyök/ hátrányok	Elérhetőség
			adózási formát alkalmazó vállalatok arányát mutatja azon vállalatok arányához képest, amelyek árbevételük alapján akár választhatnák az adózás kisebb adminisztratív költséggel járó változatát is.	tevékenységet végző vállalatok esetén aránytalan adminisztratív terheket eredményez az adózás folyamata úgy, hogy a költségvetés bevételeinek elenyésző részét biztosítják. A mutató indirekt módon az eredményesség javulását is kifejezi, hiszen az arányszám növekedése az adórés csökkenését is jelentheti, hiszen az addig feketén/szürkén szerzett jövedelmek egy része így bekerül az adózott jövedelmek körébe.	egyszerű számítás. A NAV és a KSH adataiból kinyerhetők a mutató számításához szükséges adatok.	az egyszerűsége, megbízhatósága magas, más mutatókhoz képest az érvényessége alacsony.	pontosan határozzák meg a potenciális egyszerűsített adózók körét.

10. melléklet

A stabilitás lehetséges indikátorai 1.

#	Elnevezés	Terület	Meghatározás	Értelmezés	Számítás	Előnyök/ hátrányok	Elérhetőség
1.	A jelentős változások száma	Általános	A magyar adórendszerben a változások száma kiemelkedően magas. A változásokhoz való alkalmazkodás	Fontos kiemelni, hogy az adminisztrációs ökkentő változások is implementációs költséggel járnak. A mutató értelmezésénél	Tényadatokon alapuló egyszerű számítás.	A mutató kevésbé alkalmazható önmagában, más mutatók elmozdulásaival együtt érdemes értelmezni.	A jelenlegi adatok nem a definíció szerinti (kkv-k több mint 10%-át érintő) változásokat mutatják. A megjelenített

		<p>jelentős költségeket eredményez minden érintett esetben (NAV, közvetítők, vállalatok).</p> <p>A mutató éves bontásban mutatja a jelentős változások számát. Jelentős változásnak tekintjük azokat a változásokat, amelyek a releváns célcsoport – itt a kkv-k – több mint 10%-át érintik.</p>	<p>fontos figyelembe venni, hogy az egyes változások eltérő körű vállalatot érintenek, ezért évenkénti összegzésük egyfajta absztrakció, semmiképpen sem a vállalati/közvetítői oldal egészét érintő változásokat fejezi ki.</p>			<p>jelentős változásokat szakértői becsléssel választják ki.</p>
2.	Alkalmazkodási költségek	Általános	<p>A mutató kifejezi, hogy a vállalatok és a közvetítői oldal éves szinten hány munkaórát fordít az adózással kapcsolatos törvényi változások követésére.</p>	<p>Kis mintás szakértői becslés.</p>	<p>Nehéz kvantifikálni, hogy az adózással kapcsolatos adminisztrációs költségeken belül pontosan mennyi időt vesz igénybe az adózással kapcsolatos törvényi változások követése. Szofisztikált módszertan kifejlesztése sem garantálja a mutató érvényességét.</p>	<p>A kis elemű minta és az elnagyolt módszertan miatt a közölt eredmények csak illusztratív jellegűek.</p> <p>Megbízható eredményekhez módszertan kidolgozása szükséges, illetve a kérdőíves adatgyűjtés forrásigényes.</p>