

Semjén András – Szántó Zoltán- Tóth I. János

Adócsalás és adóigazgatás

Mikroökonómiai modellek és empirikus elemzések a rejtett gazdaságról

Budapest, 2001. február

A tanulmány „*A rejtett gazdaság súlyának alakulása és mértékének becslése Magyarországon 1992-2000 között*” című MTA KTK és TÁRKI közös kutatási program keretében készült. A kutatási programot a Gazdasági Minisztérium, a Központi Statisztikai Hivatal és a Miniszterelnöki Hivatal támogatja.

A tanulmány megírását a fentiekén kívül az OTKA (F022195 és T032633) és a Bolyai János Kutatási Ösztöndíj támogatta.

A kutatócsoport tagjai:

Lackó Mária kandidátus (tudományos főmunkatárs, MTA KTK)
Semjén András kandidátus (tudományos főmunkatárs, MTA KTK)
Sik Endre kandidátus (kutatásvezető, TÁRKI)
Szántó Zoltán kandidátus (docens, BKÁE)

Kutatásvezető:

Tóth I. János kandidátus (tudományos főmunkatárs, MTA KTK)

Elemzések a rejtett gazdaság magyarországi szerepéről 3. tanulmány

MTA Közgazdaságtudományi Kutatóközpont

Budapest, 2001. február

ISSN 1585-9371

ISBN 963 9321 18 4

Felelős kiadó: Koltay Jenő

Olvasószerkesztő: Nagy Ildikó

Tördelő: Pallagi Ilona

© MTA KTK, 2001

Készült a Kopint-Datorg Rt. nyomdájában (1081 Budapest, Csokonai u. 3.)

Elemzések a rejtett gazdaság magyarországi szerepéről
3. tanulmány

Adócsalás és adóigazgatás

Mikroökonómiai modellek és empirikus elemzések
a rejtett gazdaságról

Semjén András – Szántó Zoltán – Tóth I. János

Budapest, 2001. február

Adócsalás és adóigazgatás – Mikroökonómiai modellek és empirikus elemzések a rejtett gazdaságról

Szerzők: SEMJÉN András a Magyar Tudományos Akadémia Közgazdaságtudományi Kutatóközpont tudományos főmunkatársa, e-mail: semjen@econ.core.hu, internet: <http://www.ktk-ie.hu/~semjen>
SZÁNTÓ Zoltán a Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetem Szociológia és Szociálpolitika Tanszékének docense, e-mail: szanto@soc.bke.hu
TÓTH István János a Magyar Tudományos Akadémia Közgazdaságtudományi Kutatóközpont tudományos főmunkatársa, a TÁRKI kutatásvezetője, e-mail: tothij@econ.core.hu, internet: <http://www.ktk-ie.hu/~tothij>

Magyar Tudományos Akadémia
Közgazdaságtudományi Kutatóközpont

Cím: Budapest, 1112 Budaörsi út 45.
Postacím: H-1502 Budapest, P. O. Box 262.
Tel: (36-1) 319-31-39
Fax: (36-1) 319-31-36
Internet: <http://www.ktk-ie.hu>

TÁRKI
Társadalomkutatási Intézet Rt.

Budapest, 1112 Budaörsi út 45.
1518 Budapest, Pf. 71.
(36-1) 309-76-76
(36-1) 309-76-66
<http://www.tarki.hu>

Tartalomjegyzék

Táblázatok jegyzéke.....	7
Ábrák jegyzéke.....	8
Összefoglaló.....	11
Summary.....	11
Előszó.....	11
1. A rejtett gazdaság ökonómiai és politikai gazdaságtani modelljei.....	16
1.1. A rejtett gazdaság ökonómiája.....	16
Mikroökonómiai háttér.....	16
Az adócsalás egyensúlyi (optimális) mértéke.....	21
A társadalmi jólét-maximalizáló szemléletmód kritikája.....	22
1.2. A rejtett gazdaság politikai gazdaságtana.....	24
A szabályok és intézmények befolyásolása.....	24
A gazdasági-politikai folyamat befolyásolása.....	26
1.3. Kormányzati lépések a rejtett gazdaság ellen.....	27
2. Háztartások és vállalkozások rejtett gazdaságban való érintettsége Magyarországon.....	32
2.1. Háztartások.....	32
2.2. Vállalkozások.....	40
3. Az adóadminisztráció eredményessége és a rejtett gazdaság.....	49
3.1. A vizsgálандó kérdések.....	49
3.2. Információforrások és vizsgálati módszerek.....	51
3.3. APEH által beszedett adók és adójellegű befizetések nagysága és megoszlása, 1991–1999.....	52
3.4. Az APEH által ellátott munka mennyiségének változásai: adóalanyi kör, ellátandó feladatok, ellenőrzések és perek.....	57
3.5. Az egyes adóalany-csoportok szerepe az APEH tevékenységében: ellenőrzési politika.....	65
3.6. Az APEH munkájával kapcsolatos társadalmi ráfordítások, kiadások.....	75
3.7. Munkaerő-ráfordítások, személyi feltételek és ösztönzés.....	78
3.8. Az adóbegyűjtés költségei közelebbről: romló hatékonyság vagy csökkenő adóterhek és javuló adózási fegyelem?.....	86
4. Következtetések.....	91
Irodalom.....	95
Mellékletek.....	99
1. Melléklet: A adócsalók arányának becslése.....	100
2. Melléklet: Az APEH által beszedett adók és adójellegű befizetések megoszlása.....	101
3. Melléklet: Adóalanyok, ellenőrzések, perek, határozatok, 1991-1999.....	103
4. Melléklet: Részletek a kutatás során készített interjúkból.....	107
Adómorál, adózási fegyelem.....	107
Adóelkerülés, adótervezés.....	108
Ellenőrzés célja, hatékonysága.....	110
Ellenőrzések technikája, gyakorlata.....	111
Cégek viselkedése ellenőrzéskor.....	111
Ellenőrzési politika, kiválasztás.....	112
Munkaerőmozgás.....	114
Az APEH emberi erőforrásai: szakmai színvonal, munkaerő-piaci helyzet.....	114
Foglalkoztatottak szerkezete.....	115
Képzés.....	115
Keresetek.....	117
Ösztönzési rendszer, mozgóbér.....	118
Korrupció.....	119

Contents

Summary	11
1. Microeconomic and political economy models of the hidden economy	16
1.1. Microeconomics of the hidden economy.....	16
Microeconomic background.....	16
Equilibrium (optimal) level of tax evasion.....	21
A critique of the social welfare maximisation approach.....	22
1.2. The political economy of the hidden economy.....	24
Influencing rules and social institutions.....	24
Influencing the politico-economic process (decision making).....	26
1.3. Government actions to combat hidden economy.....	27
2. Household and Enterprise participation in the Hidden economy in Hungary	32
2.1. Households.....	32
2.2. Enterprises.....	40
3. The effectiveness of tax administration and the hidden economy	49
3.1. Issues to cover.....	49
3.2. Sources of information and methods of analysis.....	51
3.3. The volume and structure of tax revenues collected by APEH, 1991–1999.....	52
3.4. Changes in the workload for tax administration: number of tax payers, administrative tasks, tax revisions, court cases (litigation).....	57
3.5. The importance of some taxpayer categories in the work of Hungarian tax administration tax revision policy.....	65
3.6. Social resources devoted to tax administration (cost of inputs, expenditures).....	75
3.7. Labour inputs, staffing, incentives.....	78
3.8. A closer look at the costs of tax collection : diminishing returns (worsening efficiency) or a reduction in the size of tax burden and an improvement in tax discipline?.....	86
4. Conclusions	91
References	95
Appendices	99
Appendix No. 1 : An estimation method on the share of tax evasion	100
Appendix No. 2 : Revenue structure (taxes and other revenues collected by APEH), 1991–1999, social insurance contributions not included	101
Appendix No. 3: Taxpayers, tax revisions, court cases, administrative resolutions, 1991–1999	103
Appendix No. 4: Excerpts from the documentation of interviews on tax administration	107
Tax moral, tax discipline.....	107
Tax avoidance, tax planning.....	108
Objectives and efficiency of tax revisions.....	110
The procedure of tax revisions.....	111
Enterprise behaviour during revisions.....	111
Tax revision policy, selection for tax revision.....	112
Labour turnover.....	114
Human resources of tax administration: level of qualifications, the position of the APEH workforce on The labour market.....	114
The structure of APEH employees.....	115
Training.....	115
Earnings.....	117
Incentive structure.....	118
Corruption.....	119

Táblázatok jegyzéke

- 2.1.1. táblázat: Szolgáltatási kiadások gyakorisága a nem regisztrált vásárlások gyakorisága és a nem regisztrált kiadások aránya 1996-ban, %
- 2.1.2. táblázat: A nem regisztrált kiadások becsült aránya a magyar háztartások összes kiadásában 1995-ben és 1996-ban, %
- 2.1.3. táblázat: A háztartások megoszlása a nem regisztrált kiadások aránya szerint a különböző kiadási csoportokban 1995–1996-ban (%)
- 2.2.1. táblázat: A 20000 forint alatti bérszinten foglalkoztatottak aránya a cégek különböző csoportjaiban 1996-ban, %
- 2.2.2. táblázat: Egyes béres kívüli juttatások előfordulása a magyar és a külföldi tulajdonban lévő cégeknél 1996-ban, %
- 2.2.3. táblázat: A béren kívüli pénzbeli juttatásoknak a kifizetett bérhez viszonyított aránya a cégek egyes csoportjaiban 1996-ban, %
- 2.2.4. táblázat: Az egyes adóelkerülésre utaló technikák elterjedtsége 1996–98, %
- 2.2.5. táblázat: Az egyes adóelkerülésre utaló technikák elterjedtsége 1996–98, %
- M2.1. táblázat: Az APEH által beszedett adók és adójellegű befizetések megoszlása, 1991–1999 (tb-járulékok nélkül)
- M3.1. táblázat: Adóalanyok száma adóalanyok főbb csoportjai szerint és az APEH létszáma, 1991–1998
- M3.2. táblázat: Közigazgatási perek száma 1992–1999
- M3.3. táblázat: A befejezett perek ítéletei 1992–1999
- M3.4. táblázat: A főbb adóhatósági határozatok és jogi ügyek számának változásai, 1988–1999

Ábrák jegyzéke

- 1.1.1. ábra: Az adócsalás egyensúlyi mértéke
- 1.3.1. ábra: Az adóhivatal és a gazdasági szereplők (egyének/vállalkozók) magatartásának kimenetei
- 1.3.2. ábra: A normaszegő magatartás elfogadottsága Magyarországon 1993–1998, %
- 2.1.1. ábra: A nem regisztrált kiadások átlagos arányai 1995-ben és 1996-ban a háztartások felmért kiadásaiban, %
- 2.1.2. ábra: A háztartások megoszlása a nem regisztrált kiadásoknak a háztartások felmért kiadásán belüli aránya szerint
- 3.3.1. ábra: APEH által kezelt bevételek és a GDP
- 3.3.2. ábra: Adók és adójellegű befizetések megoszlása, 1991–1999 (tb-járulékok nélküli szerkezet, %)
- 3.3.3. ábra: Adók és adójellegű bevételek megoszlása 1999-ben, tényleges szerkezet
- 3.4.1. ábra: Az adóalanyok számának alakulása 1991–1998 között
- 3.4.2. ábra: Adóalanyok szerkezetének változása
- 3.4.3. ábra: Egyes APEH-feladatok: ellenőrzések és perek
- 3.4.4. ábra: Az APEH-hel szembeni peres ügyek
- 3.4.5. ábra: Perek és méltányossági kérelmek alakulása
- 3.4.6. ábra: Határozatok ellenőrzési és méltányossági ügyekben
- 3.5.1. ábra: Utólagos ellenőrzések száma és adóalanyok szerinti szerkezete, 1993–1999
- 3.5.2. ábra: Utólagos ellenőrzéssel feltárt nettó befizetendő adókülönbözet alakulása a főbb adónemek szerint (%)
- 3.5.3. ábra: Utólagos ellenőrzéssel feltárt nettó befizetendő adókülönbözet alakulása adóalanyi körönként, 1991–1998, %
- 3.5.4. ábra: Adótt adóalany-típusra jutó ellenőrzések az összes ellenőrzés százalékában, 1993–1999
- 3.5.5. ábra: Adott adóalany-típusra jutó feltárt adókülönbözet százalékában, 1993–1999 (%)
- 3.5.6. ábra: Ellenőrzési valószínűsége az adóalanyok bizonyos fő típusaira
- 3.6.1. ábra: Az APEH kiadásai és a GDP alakulása
- 3.6.2. ábra: Az APEH kiadásai az általa kezelt bevételekhez, illetve a GDP-hez viszonyítva (1991=100)
- 3.6.3. ábra: Egyes kiadási tételek aránya az APEH működési költségvetéséhez (teljesítés)
- 3.7.1. ábra: Engedélyezett létszám és a foglalkoztatottak tényleges száma az APEH-nél
- 3.7.2. ábra: Ellenőrök és revizorok életkor szerinti megoszlása
- 3.7.3. ábra: Revizorok létszámának alakulása legmagasabb iskolai végzettségük szerint, 1994–1999
- 3.7.4. ábra: APEH személyi juttatások és a kereseti adatok dinamikája a nemzetgazdaságban, illetve bizonyos ágazatokban
- 3.7.5. ábra: APEH-nél dolgozók havi személyi juttatásainak reálértéke (1993-as árakon) és egyes foglalkozási csoportok havi reálkeresete, 1993–1999
- 3.7.6. ábra: APEH ügyintézők átlagos havi jutalmainak növekedése az ár- és a bérinflációhoz viszonyítva, 1996–1999 (1996=100)
- 3.7.7. ábra: Az 1995 előtt és 1995 után belépett ellenőrök kor szerinti megoszlása
- 3.7.8. ábra: Az 1995 előtt és 1995 után belépett revizorok kor szerinti megoszlása

-
- 3.8.1. ábra: APEH személyi juttatások és feltárt adókülönbözet a GDP ezrelékében; adóbevételek a GDP százalékában
 - 3.8.2. ábra: Feltárt adókülönbözet a GDP, illetve az összehasonlítható bevételek százalékában; APEH személyi juttatások a GDP ezrelékében
 - 3.8.3. ábra: Adóalanyok, ellenőrzések száma és APEH létszám (1991=100)
 - 3.8.4. ábra: Engedélyezett létszám megoszlása a blokkok között, %
 - 3.8.5. ábra: Ellenőrzésenként feltárt átlagos adókülönbözet nagysága (eFt) a főbb adóalany-típusokra és a fogyasztói árindex (1993=100)
 - M3.1. ábra: Ellenőrzések száma típusonként és összesen

Összefoglaló

A tanulmány áttekinti a gazdasági szereplők rejtett gazdaságban való részvételével foglalkozó közgazdasági modelleket és elemzi a részvételtől való egyéni döntést meghatározó tényezőket. Foglalkozik a rejtett gazdasággal szembeni kormányzati lépések egyes típusaival, ezek hatásaival és az optimális kormányzati politika lehetőségeivel. Magyarországi empirikus kutatások eredményeire alapozva bemutatja a háztartások és a vállalkozások rejtett gazdaságban való részvételének fontosabb jellemzőit. Korábbi empirikus vizsgálatok a vállalatok pénzügyi – s ezen belül az adózási – fegyelmeinek erősödésére utaltak a kilencvenes évek második felében. A tanulmány az APEH tevékenységének elemzésén keresztül közvetett bizonyítékokat keres a javuló adózási fegyelem hipotézisére. Eredményül azt kapja, hogy az utóbbi években a növekvő ellenőrzési ráfordítások dacára csökken az összes feltárt adókülönbözet GDP-hez viszonyított aránya, ami az adózási fegyelem javulására vonatkozó jelként értelmezhető.

Summary

The paper surveys relevant microeconomic models on the participation of economic actors in the hidden economy and analyses the factors determining individual decision on this participation. It covers the main types and the effects of governmental action against hidden economy and outlines the possible actions of optimal government policy. Based on Hungarian empirical research it presents some findings on the characteristics of household and enterprise participation in the hidden economy. Earlier empirical evidence suggests an improvement of fiscal and tax discipline in the enterprise sector during the second half of the nineties. Analysing the working of Hungarian tax administration (APEH) the paper seeks indirect evidence supporting the hypothesis of improving tax discipline. It concludes that the diminishing ratio of “tax difference” (i. e. undeclared tax liabilities found by tax revision) to GDP parallel to an increase in the costs of tax revisions relative to GDP may be interpreted as a sign of improving tax discipline or law abidance.

Előszó

A rejtett gazdaság (*hidden economy*) azon jelenségek közé tartozik, amely minden piacgazdaságban tetten érhető, de országonkénti mértéke eltérő és ez az eltérő, mérték fontos információ az adott gazdaság állapotáról, a gazdasági szereplők magatartásáról, a kormányzat valamint a kormányzati intézkedések elfogadottságáról. A rejtett gazdaság nemzetgazdaságon belüli súlyát a kormányzati döntéseknek is figyelembe kell venniük, különösen akkor, ha ez a súly számottevő. Az átalakuló gazdaságokban a rejtett gazdaság még nagyobb figyelmet igényel, mivel a legális gazdaság mélyreható átalakulása több tényezőn keresztül is hat a gazdasági szereplők viselkedésére, és ennek megfelelően befolyásolja a rejtett gazdasággal

kapcsolatos döntéseiket is. Magyarországon a rejtett gazdaságnak a hivatalos GDP-hez viszonyított arányát a nyolcvanas években készült közgazdasági kutatások jelentős mértékűnek és növekvő tendenciájúnak becsülték (Lackó, 1992 és Árvay–Vértes, 1994a, 1994b). Későbbi empirikus kutatások szerint ez a folyamat a kilencvenes évek közepén is folytatódott (Lackó, 1997).

Úgy véljük, hogy a 90'-es évek közepén a rejtett gazdaság tényrerése megállt, majd a gazdasági fellendülés megindulásával már fokozatos visszaszorulása tapasztalható. Ezt a megállapítást empirikus elemzések eredményei (Tóth–Semjén, 1998 és Lackó, 2000) is alátámasztják. A gazdasági átalakulás második – a transzformációs visszaesést követő – fázisát eltérő makrogazdasági feltételek jellemzik, amelyek a vállalati szféra szervezeti felépítésében, alkalmazkodóképességében lezajlott mélyreható változások előzték meg. A piaczgazdasági intézmények konszolidálódásával párhuzamosan javultak a vállalkozások üzleti kilátásai. Ezek a tendenciák pedig nem hagyták érintetlenül a gazdasági szereplők (vállalkozások és háztartások) üzleti és ezen belül adózási magatartását és hatással vannak a rejtett gazdaság kiterjedtségére is. Egy gazdasági szereplőnek arra vonatkozó döntését, hogy részt vegyen-e vagy pedig ne a rejtett gazdaságban, alapvetően meghatározzák ugyanis az egyes döntési alternatívákhoz kapcsolódó költségek és hasznok.

Úgy gondoljuk, hogy a fellendülés megindulásával egyre biztosabbakká váltak a legális gazdaság által és hosszú távon is elérhető hasznok, miközben leértékelődtek és bizonytalanabbá váltak a rejtett gazdaságban és szükségképpen rövid távon megszerezhetőek. Eközben érezhetően csökkentek a legális gazdasághoz kapcsolódó terhek (pl. az adóterhelés), és az adóhatóság professzionalizálódásával, technikai infrastruktúrájának fejlődésével és az adótörvények világosabbá válásával nőttek a rejtett gazdasághoz kötődő költségek (hatékonyabb adóellenőrzés, nagyobb lebukási valószínűség). E hatások eredményeként a gazdasági átalakulás első szakaszának – a transzformációs visszaesésnek – lezáródásával párhuzamosan 1996 óta csökkennie kellett és csökkennie kell a rejtett gazdaság súlyának és szűkülnie az ebben résztvevő gazdasági szereplők körének.

Egy gazdasági szereplő döntését, hogy részt vegyen-e vagy se a rejtett gazdaságban, alapvetően a döntési alternatívákhoz kapcsolódó költségek és hasznok határozzák meg. Ennek megfelelően a rejtett gazdaság 1992–1999 közötti alakulását vizsgálni kívánó kutatásnak számot kell adnia azokról a költségekről és hasznokról, amelyekkel a különböző területen tevékenykedő gazdasági szereplők számolnak. E tényezők figyelembe vétele, valamint egyfelől empirikus, másfelől elméleti-közgazdasági elemzése módot ad arra, hogy megbecsüljük az utóbbi években hogyan változott a rejtett gazdaság súlya a magyar gazdaságban, továbbá arról is releváns és ellenőrizhető állításokat fogalmazhatunk meg, hogy milyen tendenciák várhatóak e téren a közeljövőben.

Jelen tanulmányban először számba vesszük a gazdasági szereplők rejtett gazdaságban való részvételével kapcsolatos döntéseit leíró közgazdasági modellek eredményeit. Bemutatjuk, hogy a haszonmaximáló cselekvők a rejtett gazdaság egyes megjelenési formáival kapcsolatos döntésük meghozatala során (pl. adócsalás esetében) számot vetnek a rejtett gazdaságban való részvétel, illetve az attól való tartózkodás költségeivel és hasznaival. A bevétel oldalon megjelenő, az elcsalt adó mértékével egyenlő haszonnal szembeállítható a valószínűsíthető büntetés mértéke és az adócsaló morális vesztesége (a többi gazdasági cselekvő elítélése, illetve a „nyugodt alvás”-ról való lemondás) mint költség. Másrészt – bekapcsolva az elem-

zésbe az államot – az ismertetett modellek alapján bemutatjuk, hogy az állam adóellenőrző politikája is hatással lehet a gazdasági cselekvők (egyének, vállalkozások) ez irányú döntéseire. Ez alapján belátható, hogy minden gazdaságban létezik a rejtett gazdaságnak valamilyen optimális mértéke, amelynél az adóellenőrzésre fordított költségvetési kiadásokat nem érdemes tovább növelni, és nem szabad tovább csökkenteni sem.

A tanulmány második részében, melynek alapjául az 1995 és 1998 közötti időszakban készült empirikus elemzések eredményei szolgálnak, a háztartások és a vállalkozások oldaláról ragadjuk meg a rejtett gazdaságnak az átalakuló magyar gazdaságban megfigyelhető néhány jellegzetességét.

A harmadik részben pedig a háztartások és a vállalkozások mellett a harmadik fontos szereplő, a kormányzat oldaláról vizsgáljuk meg a kérdést. A kormányzati magatartás vizsgálatát az adóhivatal (APEH) 1992–1999 közötti tevékenységének közgazdasági elemzésére korlátozzuk¹. Eközben röviden bemutatjuk az APEH tevékenységét befolyásoló környezetének változásával, az ellenőrzési tevékenység módosulásaival is. A bevételek után az adóhivatal fenntartását és fejlesztését fedező társadalmi ráfordításokat elemezzük. Az elemzés során alapvetően három kérdésre keressük a választ: a) hogyan alakultak egyes kiemelt jelentőségű ráfordítások; b) milyenek az adóadminisztráció személyi feltételei, a munkaerő állomány megbecsültsége, képzettsége és ösztönözöttsége; c) továbbá mennyire tekinthető racionálisnak és költséghatékonyak pl. az APEH ellenőrzési tevékenysége.

Mivel a rejtett gazdaság fogalma körüli bizonytalanság félreértésekre, hibás következtetésre adhat okot, ezért tisztáznunk kell azt, hogy a irodalomban elfogadott, a rejtett gazdaságra vonatkozó definíciók közül melyiket részesítjük előnyben, illetve melyiket használjuk.

A kutatás során a rejtett gazdaság két definícióját vettük figyelembe. Az egyszerűség kedvéért hívjuk ezeket a rejtett gazdaság *szűk, illetve tág értelmezésének*. Az első szerint a rejtett gazdaságba tartozónak soroljuk az alábbi gazdasági cselekvések eredményeit:

- az egyébként legális tevékenységet végző, de be nem jelentett vállalkozások (clandestine enterprises) tevékenysége;
- a regisztrált vállalkozások be nem jelentett, eltitkolt tevékenysége (unreported activities, vagy underreported activities).

Ez a fogalmi meghatározás megfelel az EUROSTAT által ajánlottnak. (Megjegyezzük, hogy az általunk *rejtett gazdaságnak* aposztrofált jelenségre az EUROSTAT osztályozása a „*black economy*” elnevezést használja.)

A tágabb értelmezés ezt annyival egészíti ki, hogy a rejtett gazdaság fogalmába sorolja még a

- do it yourself tevékenységeket és a
- háztartási munkát, valamint
- a háztartások közötti természetes termék- és szolgáltatáscserét.

¹ Nem foglalkozunk sem a kormányzati adópolitika, sem más intézmények és piaci szereplők (pl. vámhivatal, gazdasági rendőrség, bankok stb.) tevékenységének a rejtett gazdaságra gyakorolt hatásaival.

Meg kell jegyezzük azonban, hogy van olyan fogalmi meghatározás is, amely még ennél is szélesebben húzza meg a rejtett gazdaság hatókörét, beleértve ebbe a

- társadalmi munkát,
- a bűnözést,
- a korrupciót,
- és a termelésnek számító, de nem legális tevékenységeket (pl. drogok előállítás és kereskedelme).

E jelenségekkel azonban – a korrupció kivételével – a továbbiakban nem foglalkozunk.

A rejtett gazdaság egymás mellett élő, eltérő definíciói a rejtett gazdaságra vonatkozó koncepciók különbségeivel hozható kapcsolatba. A rejtett gazdaság fogalma ugyanis csak a „hivatalosan mért” gazdaság definiálásával együtt képzelhető el. A rejtett gazdaság fogalma (és ezzel együtt mért kiterjedése) szorosan kapcsolódik magának a mérőeszköznek a fejlettségéhez: nem mindegy, hogy egy adott nemzetgazdaság statisztikai rendszere milyen szinten áll, mekkora hányadát képes mérni az adott nemzetgazdaságban tevékenykedő vállalkozások tényleges aktivitásának. Másfelől e fogalmi meghatározás a gazdasági tevékenységek határának kijelöléséhez is köthető. A statisztikai becslési és nyilvántartási módszerek fejlődésével, a rejtett gazdaság egyre nagyobb hányada bukkan elő, illetve válik később „láthatóvá”, mérhetővé, a hivatalos statisztikai nyilvántartás részévé. Azaz *a priori* meg lehet határozni azokat a gazdasági tevékenységeket, amelyeket a nemzeti statisztikáknak egyáltalán mérnie kell. Erről nincs megegyezés a szakértők között: némelyek szélesebben, mások szűkebben határoznák meg ezt a kört. Azaz a rejtett gazdaság Tanzi által javasolt definíciója (rejtett gazdaság a gazdaságnak az a része, amelyet a statisztika nem mér, holott mérnie kellene) fogalmilag legalább két elkülöníthető jelenséget takar:

- a gazdasági tevékenységek azon részét, amelyet az elfogadott, érvényes statisztikai nyilvántartás szerint a mérendő, de nem mért kategóriába tartozik (pl. a bejelentett, legális termelő tevékenységet folytató vállalkozások be nem jelentett, eltitkolt tevékenysége);
- és a gazdasági tevékenységek azon típusait, amelyek az érvényes statisztikai nyilvántartás szerint nem tartoznak a mérendők közé, de amelyeket – mivel hozzáadott érték termelők és hozzájárulnak a társadalom jólétéhez – mérendővé kellene tenni.

Ezek szerint egy nemzetgazdaságban a rejtett gazdaság súlyát formálisan legalább három tényező befolyásolja, illetve az egyes nemzetgazdaságok közötti összehasonlításkor legalább három tényezőt kell figyelembe venni:

- a) a rejtett gazdaság súlyának változása és eltérése a mérőeszköz (a statisztikai nyilvántartási illetve becslési eljárások) fejlődése és eltérése okán;
- b) a rejtett gazdaság súlyának változása és eltérése a rejtett gazdaság definíciójának változása, eltérése okán;
- c) a rejtett gazdaság súlyának változása és eltérése a gazdasági cselekvők változó és eltérő viselkedési mintái, döntései okán.

A rejtett gazdasággal foglalkozó kutatásoknak ki kell szűrniük az a) és b) hatásokat ahhoz, hogy eljussanak a közgazdaságilag releváns, a c) pontban leírt jelenséghez.

Az alábbi elemzésben mindvégig a rejtett gazdaság szűkebb definícióját használjuk.

Köszönetet kell mondanunk mindazoknak, akik munkánkat segítették. Köszönjük *Dr. Barát Máriának* a kutatás során nyújtott sokoldalú segítségét és hasznos észrevételeit. *Bamberger Annának, Hüttl Antóniának, Lackó Máriának, Sugár Andrásnak, Szép Katalinnak, Tulipán Lászlónak* valamint *Vadas Gábornak* a dolgozat korábbi változatához fűzött megjegyzéseit.

Köszönjük segítségüket az APEH azon vezetőinek és munkatársainak, akik munkánkat támogatták, illetve lehetővé tették, hogy interjút készítsünk velük. Külön köszönjük *Schöllei Jánosnak*, az APEH munkatársnak, hogy segítségünkre volt a munkánkhoz szükséges statisztikai adatok összeállításában és rendelkezésünkre bocsátásában.

Az APEH-re vonatkozó statisztikai adatok összegyűjtésében, feldolgozásában, a kiinduló táblák összeállításában, továbbá az interjúk megszervezésében, lebonyolításában és dokumentálásában *Halász Anita* működött közre kutatási asszisztensként – munkáját ezúton is köszönjük.

Köszönjük *Nagy Ildikónak* és *Pallagi Ilonának* a tanulmány nyomdai előkészítésében nyújtott lelkiismeretes munkáját.

1. A rejtett gazdaság ökonómiai és politikai gazdaságtani modelljei

A rejtett gazdaság ökonómiai és politikai gazdaságtani modelljeinek áttekintése két fő részből áll. Az elsőben az adócsalással és a rejtett gazdasággal kapcsolatos hagyományos mikroökonómiai modellek logikáját mutatjuk be. Ezek a modellek – mindenekelőtt az optimális adózás elmélete és a bűnözés mikroökonómiája – a közgazdaságtan szokásos feltevéseiből kiindulva vezetnek le következtetéseiket.

A második részben – jórészt ezeknek a modelleknek a kiegészítése és kritikája alapján – a rejtett gazdaság lehetséges politikai gazdaságtani megközelítését ismertetjük. Ez a szemléletmód elfogadja ugyan kiindulópontként a hagyományos közgazdaságtan alapfogalmait, de olyan új – politikai és társadalmi – szempontokkal és realiztikusabb feltevésekkel gazdagítja a gondolatmenetet, amelyek révén árnyaltabb képhez és empirikusan megalapozottabb következtetésekhöz jutunk a vizsgált jelenségről.

1.1. A rejtett gazdaság ökonómiája

A rejtett gazdaság létezésének és növekedésének – a szakirodalom szerint – egyaránt lehetnek előnyös és hátrányos következményei². Egyes vélemények szerint a legnagyobb előnye az, hogy sokszor a rejtett gazdaság a legproduktívabb, leginkább vállalkozó szellemű, leginnovatívabb szektor. Ezen nézetek szerint nem az a probléma, hogy az emberek bekapcsolódnak a rejtett gazdaságba – mivel ők pusztán racionálisan alkalmazkodnak azokhoz a korlátokhoz, amelyeket a hivatalos gazdaság idéz elő –, hanem sokkal inkább az, hogy a hivatalos gazdaság rosszul van szabályozva és megszervezve.

A rejtett gazdaság legnagyobb hátrányának viszont általában azt tartják, hogy többnyire illegálisan működik, tolerálása aláássa az adózási fegyelmet, s térnyerése akár a gazdaság, a törvényesség és a társadalmi rend teljes összeomlásához vezethet. Ráadásul az adócsalás miatt csökkenő állami bevételek súlyos problémákat jelentenek a közjavak és közszolgáltatások finanszírozásában.

Mikroökonómiai háttér

A modern közgazdaságtan két területe járult hozzá a rejtett gazdasággal kapcsolatos modellek kidolgozásához.

Az első terület a társadalmi jólét-maximalizáló szemléletmód, vagy másképpen az optimális adózás elmélete. Ezt – durván – arra használják, hogy meghatározzák azt az adórátát, amelyik maximalizálja a társadalmi jólétet, ahogy az egy olyan társadalmi jóléti függvénnyel írható le, amely figyelembe veszi az adók hatását a munkakínálatra, a javak termelésére és a jövedelemelosztásra.³

² Kifejtésünkben elsősorban Frey (1989) gondolatmenetére támaszkodunk. Lásd továbbá: Myles (1995, 383–411.); Cullis-Jones (1998: 191–209.).

³ Az optimális adózás irodalmának áttekintéséhez lásd: Sandmo (1976) és Bradford–Rosen (1976).

A második terület a bűnözés mikroökonómiája. Ennek művelői olyan modellekből indulnak ki, amelyekben a bűnelkövető racionálisan mérlegeli a bűnözés várható hasznát és költségét, s azt az alternatívát választja, amelyik a (nettó) várható hasznát maximalizálja. Az irányzat klasszikus kifejtése Becker nevéhez fűződik (Becker, 1968, 1976).

Becker (1968) szerint a bűnöző – mint haszonmaximáló cselekvő – akkor követ el bűncselekményt, ha az abból fakadó várt hasznai meghaladják azokat a veszteségeit, amelyeket lebukás esetén kellene elszenvednie. Így optimális mértékben fog büntetést elkövetni, miközben várható jövedelmei hasznát maximalizálja:

$$\text{Max. } E[U(Y)] = p U(Y-f) + (1-p) U(Y), \quad (1)$$

ahol

- p = a lebukás valószínűsége;
- $1-p$ = a lebukás elkerülésének valószínűsége;
- Y = a bűnelkövetésből származó jövedelem;
- f = a bírság, vagy a lebukást követő egyéb büntetés (pl. börtön) pénzben kifejezett összege.

A bűnelkövetést minimalizáló politika p és f mértékét választhatja meg $0 < p < 1$ és $f > 0$ mellett. A várható szankció (pf) állandósága mellett Becker kimutatja, hogy a büntetés mértékének és a lebukás valószínűségének hatása a bűnelkövetésre attól függ, hogy milyen a bűnelkövető kockázattal szembeni attitűdje. Ha kockázatkedvelő (*risk preferrer*) cselekvőről van szó, akkor a p egy százaléknyi növelése és f csökkentése a bűnelkövetések számának csökkenését vonja maga után. Míg, ha kockázatkerülő (*risk avoider*) a bűnelkövető, akkor p -t lehet egy százalékkal csökkenteni és f -et növelni ahhoz, hogy a bűnelkövetések száma csökkenjen. Azaz a bűnelkövetések feltárási valószínűségének növelése hatékonyabb eszköz a bűnelkövetőkkel szemben, ha azok kockázatkedvelők és a büntetés növelése hatékonyabb, ha kockázatkerülők.⁴

Egy kormányzati politikának azonban elsősorban nem a bűnelkövetés számát kell minimalizálni, hanem úgy kell megválasztani p és f értékeit, hogy azok a társadalom számára optimális megoldást hozzanak, azaz, *hogyan minimalizálják a bűnelkövetésből fakadó összes társadalmi veszteséget*. Becker szerint a bűnelkövetés összes társadalmi veszteségére (*social loss*) négy tényező van hatással. Ezek a következők: a bűnelkövetésből közvetlenül származó veszteségek, az ítélezés, a büntetés és a bűnelkövetések száma:

$$L = L(D, C, bf, O) \quad (2)$$

$\partial L/\partial D > 0$, $\partial L/\partial C > 0$ és $\partial L/\partial bf > 0$ mellett,

ahol

- L = a bűnözésből származó összes társadalmi veszteség;
- D = a bűnözés társadalmi költsége (a bűnesetek által közvetlenül okozott, az; áldozatok és a társadalom által elszenvedett károkból levonva a bűnözők hasznát);
- C = a bűnüldözés és a bűnözők elítélésének költsége (pl. a rendőrség és ügyészség fenntartása);
- bf = a büntetés társadalmi költsége (pl. börtönök fenntartása is ide sorolható), amiből f az egy bűnesetre jutó átlagos büntetés (illetve ennek pénzben kifejezett értéke) b

⁴ A Becker által idézett, amerikai adatokra alapozott empirikus kutatási eredmények azt támasztják alá, hogy a bűnelkövetések száma erősebben függ az ellenőrzési valószínűségről, mint a büntetés mértékének változásától, azaz a megfigyelt bűnelkövetők inkább kockázatkedvelők voltak (Becker, 1968, 179.).

pedig az adott büntetéshez rendelhető társadalmi költség koefficiens, p a felderített bűnesetek aránya, O pedig az elkövetett bűnesetek száma.

Kevésbé általános formában a bűnelkövetésből származó társadalmi költség három költség-elem összegeként határozható meg. Elsőként a bűnelkövetés társadalmi költsége (az áldozatnak a bűnelkövetésből fakadó költségeiből levonva a bűnelkövető hasznát, amely különbség pozitív), a második tétel a bűnüldözés (pl. rendőrség) és bűnözők elítélésének (pl. az ügyészségek és a bíróságok működtetésének) költségei, a harmadik pedig a büntetés végrehajtásának (pl. börtönök) költségei. Azaz:

$$L = D(O) + C(p, O) + bfpO \quad (3)$$

A kormányzat a társadalmi veszteségeket minimalizálандó p és f értékeit választhatja meg, illetve – és ez Becker érvelésének fontos eleme – dönthet a szankcionálás mértékéről. A társadalmi veszteségek szempontjából nem mindegy ugyanis, hogy milyen típusú szankció alkalmazására kerül sor: léteznek drágább (pl. börtönök) és olcsóbb (pl. bírságok) szankciók. A társadalmi veszteségeket csökkentendő a kormányzatnak érdeke, hogy olyan szankciót válasszon, amelynek alacsonyok, illetve elhanyagolhatóak a társadalmi költségei ($b \equiv 0$). Ezért érdemes a bírságok szerepének növelésén gondolkodni, mivel ezek Becker szerint több szempontból is előnyösebbek más büntetési módokkal szemben: megkímélik a társadalmi erőforrásokat; miközben büntetik az elkövetőt, módot adnak a társadalom (és az áldozatok) kompenzálására; és egyszerűsítik p és f optimális szintjének meghatározását.

A modern közgazdaságtan fenti két területének eredményeit a nyolcvanas években kezdték el együttesen figyelembe venni. Az adócsalás korai elméleti modelljei kizárólag arra összpontosítottak, hogy miképpen reagálnak az egyének adott adórátákra, hogyan vallják be jövedelmük valamekkora részét a lebukásra és a büntetésre vonatkozó szubjektív valószínűségi becsléseik alapján. Ezek az elméletek szinte kizárólag az egyének viselkedésével foglalkoztak, s felhívták a figyelmet az adócsalás – és ennek következtében a rejtett gazdaságba való bekapcsolódás – egyéni motívumaira. Ugyanakkor a szélesebb társadalmi-politikai szempontokat legfeljebb az optimális adózási ráta kialakításával kapcsolatos politikai döntések kapcsán vezették be az elméletbe.

Az adózók magatartását vizsgáló elméleti modellek között úttörő Allingham és Sandmo (1972) munkája, amely Becker fent bemutatott, valamint Tulkens és Jacquemin (1971) a bűnözést vizsgáló modelljeit fejleszti tovább. A szerzők az adózók két lehetséges magatartását különböztetik meg: vagy bevallják tényleges jövedelmüket (ekkor az adózás után Y_a jövedelmük lesz), vagy csak a tényleges jövedelmük egy részét vallják be, azaz adót csalnak⁵. Adócsalás választása után két eset lehetséges: vagy ellenőrzi őket az adóhatóság és lebuknak (ekkor Y_{bl} jövedelemhez jutnak), vagy pedig nem ellenőrzi őket az adóhatóság és nem buk-

⁵ Az adózók magatartását vizsgáló elméleti munkák többnyire két magatartástípussal, az adó bevallásával, valamint az adócsalással foglalkoznak, miközben elhanyagolják az adóterhek csökkentését legális eszközökkel megvalósító adóelkerülés (*tax avoidance*) szerepének és hatásainak vizsgálatát. Alm (1988) alapján itt csupán három összefüggésre hívjuk fel a figyelmet. Az adóelkerülés bekapcsolásával belátható, hogy az adócsalást minimalizáló politika nem biztos, hogy növeli az adóbevételeket, ha adóelkerülésre ösztönöz. Másrészt az adóráták csökkentése hatékony eszköz az adóbevételek növelésére, mert csökkenti mind az adócsalás, mind az adóelkerülés vonzerejét. Harmadszor pedig az adóelkerüléshez kapcsolódó költségek (pl. adótanácsadók alkalmazása) is fontos szerephez jutnak a bevallott jövedelem meghatározásakor. Növekedésük – az alkalmazott modell feltételei mellett – a bevallott jövedelem növelésére ösztönöz.

nak le (ekkor jövedelmük Y_{b2} lesz). Feltéve, hogy lebukás esetén a be nem fizetett adót és még az adónagyságától függő büntetést is ki kell fizetniük, a három eset közül ekkor járnak legrosszabbul: $Y_{b1} < Y_a < Y_{b2}$.

A modell felteszi, hogy az adófizető bizonytalanság melletti preferenciái Neumann-Morgenstern hasznossági függvénnyel reprezentálhatóak és a cselekvők kockázatkerülők. A szerzők szerint az egyén számára az adócsalás optimális mértéke az alábbiak szerint adható meg:

$$E(U) = (1-p)U(W - \theta X) + pU(W - \theta X - \pi(W-X)) \quad (4)$$

ahol:

p = az adózó adóhatóság általi ellenőrzésének valószínűsége;

W = az adózó tényleges jövedelme, amelyet az adóhatóság nem ismer;

θ = adórátá, ami konstans minden jövedelemszinten;

X = az adózó bevallott jövedelme;

π = büntetési ráta, amely nagyobb mint θ .

legyen $Y = W - \theta X$ és $Z = W - \theta X - \pi(W-X)$ és (4)-be behelyettesítve

$$E(U) = (1-p)U(Y) + p U(Z) \quad (5)$$

Vizsgálva W , θ , π és p hatását az adócsalás mértékére a szerzők megállapítják, hogy a tényleges jövedelem változásának nincs egyértelmű hatása az adócsalásra. Ugyanez a helyzet az adórátá alakulásával is⁶. Itt két ellentétes hatás is megragadható: az adórátá növelése egyrészt vonzóbbá teszi az adócsalást, másrészt pedig a nagyobb adórátá hatására az egyénnek kevesebb jövedelem áll rendelkezésére, vagyis bármilyen X esetén Z és Y csökkenését vonja maga után, ami csökkenő abszolút kockázatkerülés esetén csökkenti az adócsalás mértékét. Ezzel szemben mind a büntetési ráta (π), mind pedig az ellenőrzési valószínűség (p) növelése arra ösztönzi az adózókat, hogy tényleges jövedelmük növekvő részét vallják be.

A dinamizált modell elemzése arra is rávilágít, hogy ha az ellenőrzés lebukás esetén az adózó korábbi adóbevallásaira is kiterjed, illetve növeli a jövőbeni ellenőrzés valószínűségét, akkor a jelenben meghozott adózási döntések jövőbeni hatásaira is figyelemmel lévő (konzekvens) adózó jövedelmeinek nagyobb hányadát fogja bevallani, mint a rövidlátó adózó, aki a jövőbeni hatásokra nincs tekintettel. Másrészt, ha az egyén tudja, hogy lebukása esetén teljes adózási múltját is vizsgálni fogják, akkor inkább becsületesen viselkedik.

E modell továbbfejlesztéseként Sandmo (1981) egy olyan modellt dolgozott ki, melyben az adópolitika társadalmilag optimális kialakítását és a rejtett gazdaság optimális méretét olyan egyének viselkedéséből vezethetjük le, akik választhatnak a gazdaság hivatalos (adózó) és rejtett (nem adózó) szektorában való munkavállalás között. A modellt Sandmo az egyszerű kezelhetőség miatt a munkaerőpiacra és a jövedelemadóra korlátozza.⁷ Elemzése első részé-

⁶ Yitzhaki (1974) ellenben izraeli és amerikai példákra hivatkozva – ahol a kivetett bírság összege az elcsalt adó többszöröseként kerül megállapításra – kimutatja, hogy ha a büntetés összegét a be nem vallott jövedelem helyett $[\pi(W-X)]$ a be nem fizetett adó függvényében határozzák meg $[\pi\theta(W-X)]$, akkor ennek eredményeként az adórátá emelkedése csökkenti az adócsalás mértékét ($\partial X/\partial \theta > 0$). Ezzel ellentétes eredményt kapunk, ha maradunk az eredeti megoldásnál, de empirikus kutatások eredményeire alapozva a relatív kockázatellenesség változatlanóságát feltételezzük (Biedermann-Livieratou, 1987). Ekkor az adóráták növelése csökkenti a bevallott jövedelem nagyságát ($\partial X/\partial \theta < 0$), azaz adócsalásra ösztönöz. A tényleges jövedelem növekedése pedig növeli a bevallott jövedelmet ($\partial X/\partial W > 0$).

⁷ A modell további egyszerűsítő feltevései: állandó határtermélekenység, nincs hatása az adócsalásnak a fogyasztói javak relatív árára, az adócsalók és az adót fizetők aránya állandó, a két csoportba tartozó egyének hasznossági

ben a nem-adócsalók (*non-evaders*) és az adócsalók (*evaders*) viselkedését veszi szemügyre. A nem-adócsalók munkakínálata a hagyományos utat követi: ők az

$$U^n = U(C^n, L^n) \quad (6)$$

egyéni haszonfüggvényt maximalizálják a

$$C^n = w^n L^n (1-t) + a \quad (7)$$

költségvetési korlát mellett, ahol U a hasznot, C a fogyasztást, L a hivatalos (adózó) szektorbeli munkakínálatot, w a bérátát, t az adóráta, a pedig a jövedelemtranszfer átalányösszegét jelöli.

Az adócsalók várható hasznot maximalizálnak, mert figyelembe kell venniük annak esélyét, hogy illegális tevékenységük kiderül, s megbüntetik őket. Kétféle lehetőséggel kell számolniuk. Lehet, hogy nem buknak le, mely esetben a fogyasztásuk

$$C_1^e = w^e L^e (1-t) + a + w^e E \quad (8)$$

lesz, ahol E a rejtett (nem adózó) gazdaságbeli munkakínálatot jelöli. Ha viszont lebuknak, akkor fogyasztásuk

$$C_2^e = w^e L^e (1-t) + a - b + w^e E (1-\theta) \quad (9)$$

lesz, ahol θ a büntetési ráta, b pedig a lebukás esetén várható bírság átalányösszege. A fenti két kifejezés alkotja az alábbi várhatóhaszon-függvény költségvetési korlátját

$$U^e = (1-p)U(C_1^e, L^e + E) + pU(C_2^e, L^e + E), \quad (10)$$

ahol p az adócsalók lebukásra vonatkozó szubjektív valószínűségi becslése.

Miután Sandmo a fenti két viselkedéstípust a paraméterek (t, θ, a, b, p) különböző értékei mellett megvizsgálja, az elemzés második részében a társadalmilag optimális politikai eszközök meghatározására koncentrálnak. Sandmo magától értetődőnek tartja, hogy a kormányzat végrehajtja ezt a politikát, vagyis felteszi, hogy a társadalom és a kormányzat optimalizálási problémája egybeesik.⁸ Mielőtt elvégezné a társadalmi jóléti függvény maximalizálásának formális feladatát, el kell döntenie, hogy megengedhető-e az illegális tevékenységekre vonatkozó preferenciák beszámítása a társadalmi jóléti függvénybe. Sandmo az *utilitariánus* utat követi, s felteszi, hogy az egyéni és a társadalmi haszon közti pozitív kapcsolat kiterjeszhető azokra az egyénekre is, akik megsértik a törvényt. Így az adócsalók és a nem-adócsalók hasznát egyaránt figyelembe véve, a társadalmi jóléti függvény

$$W = N^n \gamma^n U^n + N^e [(1-p)U(C_1^e, L^e + E) + pU(C_2^e, L^e + E)], \quad (11)$$

ahol γ^n és γ^e a két csoport hasznaival összhangban álló súlyparaméter.

A kormányzat a fenti társadalmi jóléti függvény maximalizálásához megválasztja a t adóráta és a bírságok ($\theta, -b$) nagyságát, valamint a lebukás valószínűségét befolyásoló tényezők (mindenekelőtt az ellenőrzés) szintjét, kielégítve az R^* adóbevételi korlátból fakadó külső feltételt. Továbbá az adóbevételeknek fedezniük kell az adócsalók felderítésének C költségét, amely pozitív függvénykapcsolatban áll a felderítés valószínűségével és az adócsalók számával:

$$C = f(p, N^e). \quad (12)$$

A kormányzat költségvetési korlátja tehát

$$R(t, \theta, a, b, p) = R^* + f(p, N^e) \quad (13)$$

függvénye egyforma.

⁸ Ezt a feltevést a modern politikai gazdaságtan élesen bírálja. Erre a problémára a későbbiek során még visszatérünk.

lesz, ami azt mutatja, hogy az adóbevétel nagysága a t , θ , a , b és p paraméterek kifejezte politikai eszközök használatától függ.

Milyen következtetéseket vonhatunk le a szóban forgó politikai eszközök használatára vonatkozóan a formális modellből?⁹

Egyrészt a marginális adórátának pozitív marginális adóbevételt kell eredményeznie ($\partial R/\partial t > 0$), másrészt pedig pozitív határbevételt kell eredményeznie annak, ha nő a büntetési ráta, a pénzbírság vagy a felderítés valószínűsége ($\partial R/\partial \theta > 0$, $\partial R/\partial(-b) > 0$ és $\partial R/\partial p > 0$).

Az adócsalók társadalmilag optimális számát és ezen keresztül a rejtett gazdaság társadalmilag optimális kiterjedtségét az elemzett politikai eszközök – az adórata, a bírságok és a felderítés valószínűsége – társadalmi jólét-maximalizáló értékein keresztül lehet implicit módon meghatározni.

Az adócsalás egyensúlyi (optimális) mértéke

Az adócsalás egyensúlyi mértékét közvetlenebb és egyszerűbb módon is meghatározhatjuk.¹⁰ Vegyünk egy egyszerű függvényt, amely a társadalomban előforduló adócsalás mértéke (el-terjedtsége) és az adócsalás társadalmi határkölsége között teremt kapcsolatot. Tipikus esetben az adócsalás elsőként előforduló esetei alacsony társadalmi költségekkel járnak, azonban az adócsalás terjedésével az újabb és újabb esetek növekvő ütemben emelik a társadalmi költségeket.¹¹ Ezt mutatja az 1.1.1. ábrán az adócsalás társadalmi költsége és mértéke közti kapcsolatot kifejező növekvő ütemben emelkedő függvénygörbe. Az adócsalás csökkentésének társadalmi költségei viszont ellenkező módon alakulnak. Ha csak néhány adócsalási eset fordul elő, azok felderítése *relatív*e magas egy esetre jutó költségekkel jár. Ha viszont az adócsalás széles körben elterjedt, akkor az *egyes* esetek felderítésének és kiküszöbölésének költségei relatíve kisebbek. Ebből következik, hogy az adócsalás csökkentésének (kiküszöbölésének) társadalmi határkölsége és az adócsalás mértéke közti kapcsolatot egy negatív meredekségű függvénygörbével írhatjuk le (lásd az 1.1.1. ábrát).

A két függvénygörbe metszéspontja (q^*) adja meg az adócsalás egyensúlyi mértékét, vagyis azt a pontot, ahol az adócsalás társadalmi határkölsége és az adócsalás csökkentésének társadalmi határkölsége megegyezik. Ha az adócsalás mértéke nagyobb q^* -nál, akkor az adócsalás csökkentésének társadalmi határkölsége kisebb, mint az adócsalás társadalmi határkölsége. Ekkor az adócsalásból fakadó egységnyi társadalmi költség csökkentése egységnyi kisebb ellenőrzési költség vállalása árán megvalósítható. Azaz érdemes növelni az ellenőrzésre fordított kiadásokat (például az adóhatóság költségvetését). Ha viszont az adócsalás mértéke kisebb q^* -nál, akkor az adócsalás csökkentésének társadalmi határkölsége nagyobb, mint az adócsalás társadalmi határkölsége. Ekkor az adócsalásból fakadó társadalmi költségek egységnyi csökkentése csak ennél nagyobb ellenőrzési költségnövekedés révén lenne

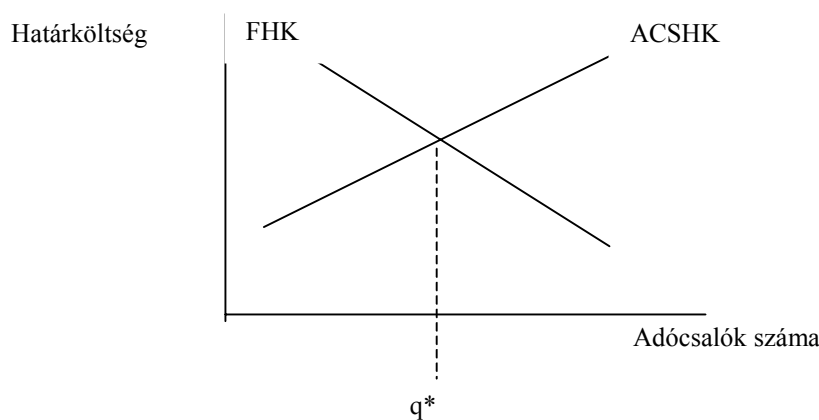
⁹ Maga a szerző is hangsúlyozza, hogy viszonylag kevés és többnyire triviális eredmény adódik a modellből.

¹⁰ A továbbiakban az adócsalásra Klitgaard (1988) korrupcióval kapcsolatos gondolatmenetét alkalmazzuk.

¹¹ Ez bekövetkezhet úgy, hogy az adócsalók számának növekedése láttán az egyes adócsaló gazdasági szereplők növelik tevékenységükön belül az adócsalás súlyát, azaz a be nem vallott tevékenység arányát, de úgy is, hogy az adócsalók számának növekedése a társadalmi élet más területein a társadalmi normák egyre kiterjedtebb eróziójára vezet – ezáltal gyorsuló ütemben növelve az adócsalás társadalmi költségeit.

megvalósítható. Tehát *tisztán* ökonómiai megfontolások alapján *nem érdemes csökkenteni az adócsalást akkor, ha mértéke kisebb az egyensúlyinál*. A költségfüggvények természetesen sokféle alakot ölthetnek, és felvázolásuk részletes empirikus adatokat igényel. A gondolatmenet lényegén azonban a függvények pontos alakja nem sokat változtat: *az adócsalás egyensúlyi (optimális) mértéke tipikus esetben nagyobb, mint nulla*.

1.1.1. ábra
Az adócsalás egyensúlyi mértéke



Megjegyzés: Klitgaard (1988, 26. o.) alapján.

Magyarázat: q^* : egyensúlyi pont;
FHK: felderítés határköltsége;
ACSHK: az adócsalás határköltsége.

A társadalmi jólét-maximalizáló szemléletmód kritikája

Sandmo (1981) maga három fontos fenntartást fogalmaz meg modelljével kapcsolatban:

1. Az adók és a közkiadások egymástól teljesen függetlenül vannak meghatározva. Például a közkiadások hatása a munkakínálati ösztönzőkre nagyon jelentős, s ennek figyelmen kívül hagyása jelentősen torzítja a modell eredményeit.
2. Az elfogadott utilitáriánus megközelítés teljesen konzekvencialista: a politikai eszközöket kizárólag allokációs következményeik alapján értékelik. Realisztikusabbnak tűnik, ha az értékelés során gazdasági és a politikai rendszer másfajta szabályait, illetve értékeit is figyelembe vesszük.
3. A modell feltételezi, hogy az egyének passzívan alkalmazkodnak a kormányzat által kialakított feltételekhez (adókhoz stb.). Ismét csak realisztikusabb egy olyan megközelítés, amely figyelembe veszi az adófizetők és a hatóságok interakcióját. Az adófizetők szavazataikkal vagy más eszközökkel (a kivonulás és tiltakozás különféle formáival) – bizonyos határok között – képesek befolyásolni például az adók vagy büntetések mértékét.

4. A társadalmi jólét-maximalizáló megközelítés mindazonáltal – mint arra korábban már utaltunk – a modern politikai gazdaságtan alapján Frey szerint (1989, 117–18. o.) további három alapvető szempontból kritizálható.
5. Arrow (1951) úttörő jelentőségű fejtegetései óta politikai gazdaságtani közhely, hogy általában lehetetlen olyan társadalmi jóléti függvényt kialakítani, amely kielégít néhány – a jóléti függvényekre és az aggregációs mechanizmusra vonatkozó – elemi feltételt.¹² A társadalmi jóléti függvény csak akkor alkotható meg, ha az egyéni preferenciákat azonosnak tételezzük fel (egyöntetűség), illetve ha az aggregáció mechanizmusa diktatórikus. A logikailag konzisztens preferencia-aggregáció lehetetlen lesz, ha tekintetbe vesszük az egyének és csoportok közti preferencia-eltéréseket, valamint érdekkonfliktusokat, ami viszont minden demokratikus és liberális társadalom alapvető sajátossága.
6. Ha logikailag meg is lehetne konstruálni a konzisztens társadalmi jóléti függvényt, empirikus operacionalizálása még ez esetben is súlyos akadályokba ütközne. Szinte lehetetlennek tűnik megbecsülni a társadalmi jóléti függvény paramétereinek értékét, s valójában csak nagyon ritkán tesznek rá kísérletet. A rejtett gazdaság nagyságának meghatározásához viszont meglehetősen pontos információval kellene rendelkezünk a szóban forgó függvényértékekről. A megközelítés hívei gyakran szimulációs vizsgálatok eredményeit használják a paraméterértékek becslésére, de ez a módszer semmiképpen nem helyettesítheti a paraméterértékek empirikus meghatározását.
7. A legfontosabb politikai gazdaságtani indok, amely alapján túl kell lépni a társadalmi jólét-maximalizáló megközelítésen, az, hogy ez az elmélet feltételezi egy *benevolens* diktátor létezését, aki képes meghatározni és beállítani az egyes eszközváltozók társadalmilag optimális értékeit. A valóságban a cselekvőknek sem ösztönözjük, sem lehetőségük nincs arra, hogy a(z ismeretlen) társadalmi jólétet maximalizálják. Egyszerűen saját érdekeiket követik. A gazdaság és a társadalom működését saját érdekeiket követő döntéshozók interakciójának szándékolt és nem szándékolt eredményeként fogjuk fel. Az optimális adózás elmélete a rejtett gazdaság nagyságának meghatározása során mindazonáltal azzal a feltételezéssel él, hogy a kormányzat képes maximalizálni a társadalmi jóléti függvényt. A modern politikai gazdaságtan szerint nincs semmi alapja feltételezni azt, hogy a hatalmon lévő politikusok megpróbálnának így viselkedni. Sokkal inkább kézenfekvőnek látszik azt feltételezni, hogy a politikusok ugyanúgy saját érdekeiket követik, mint bárki más (Downs, 1957).

Frey – a fenti kritikai szempontok alapján megfogalmazott – fő következtetése az, hogy a kormányzat nem a politikai-gazdasági rendszer külső szereplője, aki a társadalmi jólét elérésére törekszik, tevékenysége sokkal inkább függ más döntéshozók – mindenekelőtt a szavazók és érdekcsoportok – viselkedésétől. A kormányzat kialakítja a rendelkezésére álló politikai eszközöket, hogy legjobban elérje saját céljait, figyelembe véve más szereplők reakcióit, különös tekintettel saját újraválasztásának esélyére. A fiskális politika eszközeit, az adókat és a közkiadásokat, mindenekelőtt ezen célok elérésére használja. Ezeket a kritikai megfontolásokat sok közgazdász elfogadja ugyan, de szerintük nincs életképes elméleti alternatívája a társadalmi jólét-maximalizáló megközelítésnek. A Frey (1989) által körvonalazott demokratikus gazdaságpolitika elmélete viszont éppen egy ilyen alternatív politikai gazdaságtani megközelítést kínál.

¹² A szóban forgó kritériumok a következők: 1. tranzitivitás; 2. pareto-optimalitás; 3. univerzális értelmezési tartomány; 4. függetlenség az irreleváns alternatíváktól.

1.2. A rejtett gazdaság politikai gazdaságtana¹³

Egy olyan döntéshozatali rendszerben, ahol minden szereplő a saját önérdékét követi, a hivatalos és a rejtett gazdaság kiterjedése egyaránt a szereplők cselekvéseinek *nem szándékolt* eredménye. A kormányzat, a választott parlamenttel együttesen, kialakítja a politikai eszközöket, különösen az adórátát, a büntetéseket és az adócsalás felderítésének valószínűségét, figyelembe véve saját céljait és ideológiáját, a fiskális helyzetéből és újraválasztási esélyeiből fakadó korlátokat, valamint a fennálló szabályokat és társadalmi intézményeket. Az egyének úgy reagálnak, hogy a piacon kiválasztják a hivatalos és rejtett gazdaságbeli munkakínálat azon kombinációját, amely számukra a legkedvezőbb. Azonban állampolgárként is reagálnak. Választáskor azt a pártot támogatják, amelyik azt a politikát lépteti életbe a rejtett gazdaságot illetően, amelyet ők preferálnak. A gazdasági-politikai rendszer működése során így a kormányzat viselkedése befolyásolja a (potenciális és tényleges) adófizetőket és választópolgárokat, az ő viselkedésük pedig befolyásolja a kormányzat döntéseit. Ebből következik, hogy maga a gazdasági-politikai folyamat a lényeges, a rejtett gazdaság csak az egyik lehetséges következmény. Ez indokolja, hogy az elemzésben az eredmény-orientált szemléletet a folyamat-orientált szemlélet váltsa fel.

A gazdaságpolitikai tanácsadók két alapvető módon befolyásolhatják a gazdasági-politikai folyamatot:

1. Elemezhetik, hogy vajon a fennálló intézmények megfelelően szabályozzák-e a gazdasági-politikai rendszer működését. Másképpen: a fennálló szabályok és intézmények készítetik-e a politikai piac kínálati oldalának szereplőit (a kormányzatot és a közhivatalok bürokráciáját) arra, hogy valamilyen mértékben megfeleljenek az egyének preferenciáinak. A tanácsadók javasolhatják a fennálló szabályok és intézmények javítását vagy újak bevezetését.
2. Adottnak véve a szabályokat és az intézményeket, a tanácsadók elemezhetik, hogy a gazdasági-politikai folyamat milyen mértékben képes szolgálni az egyéni preferenciákat, s hogy milyen jellegű torzulásokat eredményez. Az ilyen jellegű elemzések alapján születő javaslatok a torzulások csökkentését szolgálhatják.

A továbbiakban a fenti két lehetőséget vesszük szemügyre a rejtett gazdaság léte és kiterjedése kapcsán.

A szabályok és intézmények befolyásolása

Ha megváltoztatjuk a gazdasági-politikai folyamat szabályait és intézményi berendezkedését, másféle eredményekre számíthatunk. Két fontos terület van, ahol megváltoztathatjuk a létező szabályokat vagy újakat vezethetünk be azért, hogy a hivatalos és rejtett gazdaság olyan kombinációját idézzük elő, ami a jelenleginél jobban megfelel az egyéneknek.

3. Hatékonyabban korlátozhatjuk a politikai piac kínálati oldalának szereplőit. A legfontosabb efféle korlátozás annak meghatározása lehet, hogy milyen mértékben adóztathat és szabályozhat a kormányzat és a bürokrácia. Empirikus kutatási eredmények szerint az

¹³ Kifejtésünkben Frey (1989) gondolatmenetére támaszkodunk.

állampolgárok általában túladózást és a túlszabályozást érzik. ¹⁴ Az adózás és a szabályozás korlátozása arra a szintre, amelyet az egyének önkéntesen vállalnának a közjavak és közszolgáltatások biztosítása fejében, egyértelműen csökkenti az egyének ösztönzőjét arra, hogy aktívak legyenek a rejtett gazdaságban (ráadásul összhangban áll a kormányzat érdekeivel, amennyiben növeli újbóli megválasztásának esélyét).

Az adóterhet korlátozni lehet közvetlenül úgy, hogy megszabjuk a nemzeti jövedelmen belüli maximális részarányát, vagy úgy, hogy korlátozott adóalapot állapítunk meg. Mindkét megoldás biztosítja, hogy a politikusok ne növelhessék az adóbevételeket a meghatározott mértéknél nagyobb arányban.

Nehezebbnek látszik olyan szabályokat kialakítani és bevezetni, amelyek gátat vetnek az egyéni és vállalkozási működés túlszabályozásának a hivatalos gazdaságban. Elvileg négyféle módon lehet ellenőrizni a szabályozási terhet:

- a. A leghatékonyabb lehetőség azon szabályok következményeinek a korlátozása, amelyek előnyösek a közigazgatásnak, de hátrányosak a hivatalos gazdaságnak. A fő probléma a javaslat gyakorlati megvalósíthatatlanságában rejlik: nehéz az egyes szabályok várható hatásait pontosan megbecsülni.
 - b. A kiadott szabályok számát is lehet korlátozni. Ezt gyakorlatilag könnyebb megvalósítani, azonban kevesebb szabállyal is lehet átfogóan túlszabályozni. A szabályok számának korlátozása önmagában nem elégséges.
 - c. A szabályozási döntések megszületésének folyamatát is lehet ellenőrizni. Ha a szabályozási folyamat termelési függvényéről pontos információkkal rendelkezni, akkor ez valóban hatékony ellenőrzési mechanizmus lenne. Azonban a közigazgatási bürokrácia egyik sajátossága éppen az, hogy ezek a termelési függvények nem ismertek. Az érintetteknek ugyanis nem áll érdekében, hogy pontos információkat szolgáltatassanak ezekről, sőt éppen abban érdekeltek, hogy az efféle *privát* információt saját céljaiknak megfelelően használják. Mindezek ellenére többnyire ez az egyetlen széles körben használt gyakorlati lehetőség a közigazgatási apparátus ellenőrzésére.
 - d. Végül lehetőség van az adminisztrációs folyamat inputjainak ellenőrzésére, például az apparátus méretének vagy a folyamatra szánt költségvetési juttatásoknak a meg szabásával. Szembetűnő hiányosságai ellenére ezt a technikát is széles körben alkalmazzák könnyű megvalósíthatósága és ellenőrizhetősége miatt.
4. A másik lehetőség a hivatalos és a rejtett gazdaság kívánatosabb kombinációjának előidézésére az, hogy a politikai piac kínálati oldalának szereplőit arra kényszerítik, hogy jobban vegyék figyelembe az egyéni preferenciákat. Ha a megfelelő szabályokat alakítjuk ki, a rejtett gazdaságba történő bekapcsolódás egyik fontos motívuma eltűnik. Empirikus kutatási eredmények szerint az emberek inkább hajlandók pontosan fizetni az adót és körültekintően figyelembe venni a szabályokat, s ezáltal a hivatalos gazdaságban maradni, ha meg vannak elégedve a közkiadások szintjével és szerkezetével (Frey 1989: 122). A megelégedettség növelhető például úgy, ha újabb döntési jogosítványokat delegálunk a helyi közösségekhez, önkormányzatokhoz, melyekhez szorosabban kötődnek az emberek. Az egyéni kívánalmak figyelembevételének másik módja lehet, ha kialakítjuk és kiterjesztjük a széles állampolgári részvételt biztosító politikai intézmények körét (pl. helyi népszavazások, népi kezdeményezések). Ezek a lehetőségek egyaránt kedvező al-

¹⁴ A szakirodalom ezt a jelenséget nevezi az adófizetők forradalmának (Frey, 1989, 120. o.).

kalmat teremtenek arra, hogy a hivatalos és a rejtett gazdaság közti egyensúly úgy alakuljon, hogy az jobban illeszkedjen az emberek preferenciáihoz.

A gazdasági-politikai folyamat befolyásolása

Adott szabályok és intézmények mellett minden döntéshozó saját érdekeit követi a gazdasági-politikai folyamatban. Azokat a döntéseket hozzák meg, amelyből szerintük a legtöbb előnyük származik. Emiatt úgy tűnik, hogy a politikai tanácsadóknak kevés lehetőségük van a folyamat közvetlen befolyásolására. A döntéshozók azonban hiányosan informáltak, és emiatt készek tanácsokat elfogadni, amelyek segítik őket céljaik elérésében. A politikai piac keresleti és kínálati oldalának szereplői egyaránt lehetnek célpontjai ilyen információs tanácsoknak.

Azok az információk, amelyek a politikai piac keresleti oldalát jelentő egyének, illetve vállalkozások rendelkezésére állnak szisztematikusan és jelentősen torzulnak. Ennek legfőbb oka az, hogy azok a rejtett gazdaságban aktív egyének és vállalkozások általában nem jól szervezettek. Ezzel szemben a hivatalos gazdaság keresleti oldala jobban szervezett, nagyobb a publicitása, és jobban beágyazódik a gazdasági-politikai folyamatba. A rejtett gazdaság munkavállalóinak érdekei nem fejeződnek ki a szakszervezeteken keresztül. A munkásszervezetek jogosan félnek attól, hogy a rejtett gazdaság térnyerése a tagságuk csökkenését hozza magával. Jó indokaik vannak arra, hogy harcoljanak a rejtett gazdaság létezésé és kiterjedése ellen, s hogy felhívják a figyelmet annak hátrányaira és veszélyeire. A rejtett gazdaságbeli termelők érdekei szintén rosszabbul fejeződnek ki, mint a hivatalos gazdaságban tevékenykedőké. Az adózó gazdaság termelőinek érdekcsoportjai aktívan ellenzik a rejtett szektor térnyerését: a hivatalos gazdaság vállalkozásai a rejtett gazdaság alacsony árai és növekvő forgalma miatt panaszkodnak. A hivatalos gazdaságban működő (és általa finanszírozott) munkavállalói és termelői érdekszervezetek tehát általában keményen fellépnek a rejtett gazdaság ellen, mivel ennek léte befolyásukat és bevételeiket fenyegeti. A rejtett gazdaságban aktív egyének és vállalkozások érdekei viszont rosszul vannak reprezentálva a gazdasági-politikai folyamatban.

A hivatalos és rejtett gazdaság kombinációját lehet úgy is befolyásolni a gazdasági-politikai folyamatban, hogy a politikai piac kínálati oldalán szereplő politikusokat és bürokratákat látjuk el megfelelő információkkal. Minden kormánynak – ideológiai irányultságától függetlenül is – nagyon erős érdeke fűződik a rejtett gazdaság elleni harchoz pusztán financiai szempontból: minél nagyobb a rejtett gazdaság, annál nagyobb a veszteség a kieső adóbevételekből. Ez a pénzügyi veszteség olyan tetemes lehet, hogy nehezen kompenzálhatja az abból származó előny, hogy a rejtett gazdaság résztvevői esetleg szavazatukkal a mindenkor kormányzatot támogatják.¹⁵ A kormánynak tehát erős érdeke fűződik azon politikai eszközök használatához, amelyekkel csökkentheti a nem adózó gazdaság kiterjedését.

A közigazgatásnak még erősebb ösztönzője van a rejtett gazdaság elleni harcra: amikor az a szektor nyer teret a gazdaságban, amelyben nem fizetnek adót és nem veszik figyelembe a szabályozást, ott a közigazgatás hatalmat és befolyást veszít.

¹⁵ Itt eltekintünk a korrupció lehetőségétől. Természetesen a kormányzat és a rejtett gazdaság korrupciós összefonódása esetén a szóban forgó előnyök – legalábbis rövid távon, a rendszer összeomlásáig – messze túlszámolhatják az adóbevételek elmaradásából fakadó hátrányokat. A korrupció fogalmához lásd: Szántó (1999).

1.3. Kormányzati lépések a rejtett gazdaság ellen

A kormányzat és a közigazgatás többféleképpen harcolhat a rejtett gazdaság ellen:

- Növelheti a rejtett gazdaságbeli tevékenységekért kiszabható *várható* büntetés nagyságát. Ennek egyik módja a büntetés emelése. Ez a megoldás eléggé kézenfekvőnek látszik, és széles körben is alkalmazzák. Ugyanakkor léteznek olyan játékelméleti modellek, amelyek predikciói szerint a büntetés mértéke nincs hatással a bűnelkövetésre.¹⁶ Vegyük az alábbi kétszemélyes, változó összegű, szimultán, nem kooperatív játékot (lásd az 1.3.1. ábrát). Az egyik játékos – az adófizető állampolgár (vagy vállalkozó) – két alternatíva közül választhat: adót csal vagy nem csal adót. A másik játékos – az adóhivatal – a modell feltételezése szerint szintén két alternatíva közül választhat: ellenőriz vagy nem ellenőriz.¹⁷ Ha az adóhivatal nem ellenőriz, érdemes adót csalni, ha viszont ellenőriz, akkor érdemes betartani a törvényt: $A_1 > B_1$, és $C_1 > D_1$. Ha mindenki becsületes, az adóhivatal nem ellenőriz, de ha valaki elkezd az adócsalást, az adóhivatal elkezd az ellenőrzést: $A_2 > B_2$, és $C_2 > D_2$.

1.3.1. ábra

Az adóhivatal és a gazdasági szereplők (egyének / vállalkozók) magatartásának kimenetei

		Egyén / Vállalkozó	
		Adót csal q	Nem csal adót 1-q
Adóhivatal	Ellenőriz	C_2, D_1	B_2, C_1
	Nem ellenőriz	D_2, A_1	A_2, B_1

A sztenderd játékelméleti megfontolások alapján belátható, hogy a játéknak nincs nyeregpontja, vagyis nincs tiszta stratégiákon nyugvó (Nash) egyensúlyi pontja.¹⁸ A játék egyetlen – kevert stratégiákon nyugvó – egyensúlyi pontját az alábbi képletek segítségével adhatjuk meg:

$$q^* = (A_2 - B_2) / (A_2 - B_2 + C_2 - D_2) \quad (14)$$

ahol q^* az egyének, vállalkozók optimális stratégiájának valószínűsége

$$p^* = (A_1 - B_1) / (A_1 - B_1 + C_1 - D_1) \quad (15)$$

ahol p^* az adóhatóság optimális stratégiájának valószínűsége¹⁹,

¹⁶ Lásd: Tsebelis (1990). Az adócsalásra alkalmazza a modellt: Kozsik–Vörös (1999).

¹⁷ A modell további feltevései: mindkét játékos ismeri a másik nyereményeit és stratégiáit (teljes informáltság), az adócsalás mértéke nem kap helyet a modellben, csak annak ténye.

¹⁸ Az egyensúly hiánya intuitíve is belátható: ha az adóhivatal nem ellenőriz, elindul az adócsalás, ha elindul az adócsalás, a hivatal ellenőrizni kezd, ha az adóhivatal ellenőriz, megszűnik az adócsalás, ha megszűnik az adócsalás, a hivatal abbahagyja az ellenőrzést, ha az adóhivatal nem ellenőriz, elindul az adócsalás, és így tovább. Az interakciónak nincs nyugvópontja.

¹⁹ Az eredmények levezetését az adóhivatal példáján mutatjuk be. Az adóhivatal a választható alternatívákhoz tartozó nyereményeket maximalizálja adott q mellett, azaz

$$pqD_1 + q(1-p)A_1 + p(1-q)C_1 + (1-p)(1-q)B_1 = \max.$$

A q szerinti deriváltat véve és az eredményt nullával egyenlővé téve kapjuk az optimális megoldást:

$$(qpD_1 + qA_1 - pqA_1 + pC_1 - pqC_1 + B_1 - qB_1 - pB_1 + pqB_1)' = 0$$

$$pD_1 + A_1 - pA_1 - pC_1 - B_1 + pB_1 = 0$$

azaz q^* (ill. $1-q^*$) és p^* (ill. $1-p^*$) a két játékos tiszta stratégiáinak halmazán értelmezett optimális valószínűségeloszlást – vagyis a kevert stratégiákat – adja meg. Ez gyakorlatilag azt jelenti, hogy a fenti játék szereplői véletlenszerűen – hosszabb távon igazodva az optimális valószínűségekhez – választanak stratégiát. A modellből levonható legfontosabb következtetés pedig az, hogy *a büntetés nagysága nem hat az adócsalás valószínűségére*, mivel D_1 – a büntetés nagysága – nem játszik szerepet az állampolgárok/vállalkozók kevert stratégiájának meghatározásában.

A túl magas büntetés továbbá csökkentheti a marginális elrettentést: ha az embereket kisebb adócsalásért túl szigorúan büntetik, akkor inkább nagyobb mértékű adócsalást hajtanak végre, mert a nagyobb csalás marginális büntetése kisebb.

A büntetés várható értéke a felderítés valószínűségétől is függ: minél nagyobb a lebukás valószínűsége – *ceteris paribus* –, annál nagyobb a várható büntetés.

A fentiek alapján megfogalmazható gyakorlati következtetés: *az adócsalás esetén várható büntetés a lebukás valószínűségétől, nem pedig a kiszabható büntetés nagyságától függ.*

A büntetés mértékének növelése egy másik tényező, a korrupció ösztönzése miatt sem vezet hatékony megoldáshoz. A lebukott gazdasági szereplő választhat a büntetés elszenvéde és elkerülése között. Az utóbbit a korrupció teszi lehetővé akkor, ha az egyébként kiszabható büntetésnél alacsonyabb korrupciós összegben sikerül megállapodni az ellenőrzést végrehajtó megbízottal (Bowles, 1999). Minél magasabb a büntetés, annál valószínűbb, hogy az ellenőrzött olyan árat fog kínálni a korrupcióért, amit a kínálati oldal, a megbízott, elfogad. *A büntetés mértékének növelése tehát már azért sem tűnik hatékony megoldásnak, mert – minél szigorúbb a büntetés, a fortiori – növeli a korrupciós keresletet. Ez a lépés végső soron egy másik területre, a korrupció szférájába tolja az eredeti, orvosolandó problémát.*

Ez persze nem jelenti azt, hogy az adócsaláshoz kapcsolódó büntetés ne álljon arányban az adócsalás mértékével. Éppen ellenkezőleg: nagyobb mértékű adócsaláshoz, a büntetés (és tegyük hozzá: az ellenőrzés) optimális értéke is magasabb.

A várható büntetés növelése megvalósítható az ellenőrzési valószínűség növelésén keresztül is. A rejtett gazdaság optimális szintje elvileg a büntetés és az ellenőrzési valószínűség végtelen számú kombinációja mellett létrejöhet. Becker modelljének eredményei arra utalnak, hogy a rejtett gazdaság szereplői (lévén kockázatkedvelők) érzékenyebben reagálnak az ellenőrzési valószínűsége, mint a büntetés azonos arányú növelésére. Figyelembe kell venni azt is, hogy a valóságban tetszőlegesen kicsiny ellenőrzési valószínűség mellett nem működhet tetszőlegesen nagy büntetés. A rejtett gazdaságban való részvételt (bár néhány országban erre is van példa) nem hatékony pl. halálbüntetéssel súlytani. A túlzottan szigorú büntetési tételeknek elsősorban gazdasági okai lehetnek (Becker, 1986, 184. o.). A viszonylag szegény országokban, ahol nincs erőforrás és lehetőség a nagyobb ellenőrzési valószínűséget lehetővé tevő intézmények kiépítésére és működtetésére, nagy a késztetés, hogy szigorú büntetéssel vegyék elejét a rejtett gazdaság terjeszkedésének.²⁰ De mint azt előbb láttuk, ez a törekvés kudarcra van ítélve: a szigorú büntetés a korrupciós keresletet növeli ott, ahol éppen az in-

amiből: $A_1 - B_1 + p(D_1 - C_1 + B_1 - A_1) = 0$ és ennek átrendezésével

$p = (A_1 - B_1) / (A_1 - B_1 + C_1 - D_1)$.

²⁰ Természetesen a rejtett gazdaságban való részvételt sújtó szigorú büntetésnek – a kommunista országok története egy sor példát nyújt erre – lehetnek tisztán politikai indokai is.

tézmények (köztük az adóadminisztráció és az igazságügyi apparátusok) gyengesége és fejletlensége okán magas a korrupciós kínálat is.

2. A kormányzat és a közigazgatás csökkentheti az adórátát és a szabályozás intenzitását, csökkentve ezzel a rejtett gazdaságba való bekapcsolódás motívumának erősségét. Másrészt fogalmazva: törekedni kell az adózás és a szabályozás társadalmilag optimális mértékének megközelítésére.²¹
3. A kormányzat törekedhet egyszerűbb és átláthatóbb adózási szabályok megalkotására. Ilyen szabályok mellett ugyanis nehezebb az adócsalást véghezvinni, mivel az egyszerűbb adózási szabályok betartása könnyebben és olcsóbban is ellenőrizhető, mint a bonyolultabbaké.²² Másrészt a világos és átlátható szabályok a korrupciós kínálatot is csökkentik – növelve a korrupció során a lebukás valószínűségét.
4. A negyedik lehetőség az adómorál javulásához kapcsolódik. Az adómorál hatása ugyan nehezen megfogható és operacionalizálható, de kézenfekvő és széles körben elfogadott is. Az utóbbi szempontok miatt mégis érdemes foglalkozni vele. Mint morális költség ugyanis szerepet játszik az adócsalással kapcsolatos döntések meghozatalakor. A morális költségnek két komponensét lehet megkülönböztetni. Nemcsak a „nyugodt alvás” lehetőségének mérlegeléséről van itt szó, hanem az egyén környezetének – vállalkozók esetében a potenciális üzleti partnereknek – az ítéletéről is. Ha az adócsalás sokak által játszott sport, akkor, aki nem csal az *a balek*, és a sikeres csaló társadalmi megbecsültségnek örvend – ekkor a morális költség negatív. Ha az adócsalás együtt jár a társadalmi presztízs csökkenésével, illetve az adócsalást fontolgató társadalmi presztízsének csökkenését is kockáztatja ezzel, akkor a morális költség pozitív. Minél szorosabb kapcsolat van az előbbi két tényező (az adócsalás és a presztízs csökkenés) között, annál effektívebb a morális költség a gazdasági szereplő rejtett gazdasággal kapcsolatos döntésében.

Azonban éppen a presztízs mérhetetlensége és nehezen befolyásolhatósága eredményezi azt, hogy míg a rejtett gazdaság alakulására a kormányzatnak több úton is hatása lehet, addig a morális költség közvetlen alakítása – természetes módon – kívül esik hatókörén. Hozzá kell tennünk azonban, hogy ez kívül esik minden („Ítéljük el az adócsalást!” típusú) kampány hatásán is. A kormányzat és a közigazgatás a közvéleményhez fordulhat ugyan, s morális kampányba kezdhet a rejtett gazdaság széles körű társadalmi elítélése céljából. Effajta erőfeszítések viszont csak akkor eredményezhetik az adózási morál javulását, ha az adófizetőket sikerül valamilyen módon meggyőzni arról, *hogy az adóbevételekből finanszírozott közszolgáltatások növelik az ő jólétüket is.*

Az adócsaláshoz kapcsolódó morális költségre ellenben erőteljesen hat az, hogy az adott társadalomban mennyire gyakori és mennyire elfogadott a szabályszegő magatartás.²³ A szabályszegés minél inkább elfogadott, annál kevésbé várható, hogy a morális költségnek hatása van a gazdasági szereplők döntéseire.

²¹ Az ezzel kapcsolatos nehézségekre korábban utaltunk, amikor az optimális adózás elméletének empirikus operacionalizálása során adódó nehézségeket mutattuk be.

²² Ez is indokolja például, hogy Magyarországon az APEH ellenőrzési tevékenységében miért van kitüntetett szerepe az áfa-nak. Lásd a dolgozat 3. fejezetét.

²³ Ez csak látszólag tautológia. Egy magatartás választására erőteljes befolyással van az, hogy előzőleg milyen gyakran választották azt mások. Ld. Schelling (1978).

Az átalakuló országok esetében a lakosság többsége igaznak tartja azt, hogy „az életben való boldoguláshoz szükséges szabályt szegni”. Magyarországon ezt az állítást a felnőtt lakosság 78–84%-a tartja részben, vagy teljesen igaznak a Magyar Háztartás Panel felmérései szerint (lásd az 1.3.2. ábrát). Más vizsgálatok adatai is a szabályszegő magatartás nagyfokú elfogadottságát jelzik²⁴

E jelenségben, a háztartás és a kormányzat viszonylatában, egy különleges tényező játszik szerepet, ami részben magyarázza a szabályszegő magatartás elfogadottságának empirikusan is alátámasztott magas szintjét. Arról van szó, hogy a kommunista rendszerben elfogadott és racionális cselekvésnek számított a lakosság, a „kitaszítottak” részéről *a kommunista állam ellen játszani*.²⁵ Nem lévén lehetőség a kormányzat gazdasági döntéseinek befolyásolására, pozitív értékelést kapott az, ha valaki „meg tudta lopni az államot” és negatívát, ha valaki mindent a szabályoknak megfelelően tett (ő volt a balek). A szabályszegő magatartás az adott kontextusban racionális volt²⁶, és gyakran a társadalmi jólétet is szolgálta. Nem állítjuk, hogy ennek a magatartásnak továbbra is lennének racionális indokai az átmeneti társadalmakban, csak azt, hogy ebben a magatartási beállítódásban (attitűdben) erős *inertia* érvényesül.²⁷ Ennél fogva a lakosság még jó ideig toleránsabban fog viszonyulni a szabályszegő viselkedési formákhoz, mint a fejlett piacgazdaságokban és az adózási morál sem lesz olyan szinten, mint ott.

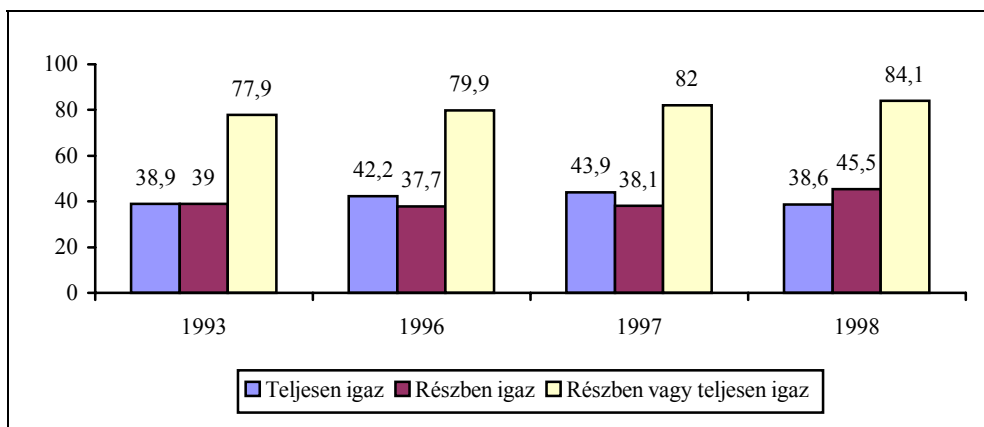
²⁴ A felnőtt lakosság közel 28%-a részben, illetve teljesen egyetért azzal, hogy „a rejtett gazdaság mindenki számára előnyös” és 80%-uk fogadja el azt, hogy „általában az lehet könnyen gazdag, aki nem veszi figyelembe a törvényes kereteket” (KSH, 1998).

²⁵ Lengyelországban például világosan megkülönböztették a „minket”, „a társadalmat” (my) az „ők”-től, a kommunista rendszer vezetőitől (oni).

²⁶ Ezzel megegyező helyzetről van szó az adózási alkotmány (tax constitution) hiánya esetén. Az adózás alkotmányjogi modellje (constitutional model of fiscal choice) szerint, ha az egyén úgy látja, hogy nincs jogi lehetősége arra, hogy korlátozza az állam túlzott adóztatási törekvéseit, akkor számára kívánatos lehet az adócsalás (Brennan–Buchanan, 1993 és Spicer, 1990).

²⁷ Az adózó a politikai átmenet után több évvel sem tud úgy tekinteni az idáig mindenható államra, mint amelyik az általa befizetett adóból gazdálkodik. Empirikus eredmények például felhívják a figyelmet a magyar lakosság adótudatosságának gyengeségére (Csontos et al., 1998). A normaszegő magatartás átmeneti társadalmakban való elterjedésének más magyarázatát adja Feige (1997).

1.3.2. ábra
A normaszegő magatartás elfogadottsága Magyarországon 1993–1998, %



Megjegyzés: Az „Aki vinni akarja valamire, rákényszerül arra, hogy egyes szabályokat áthágjon.” – állításra válaszolók megoszlása.

Forrás: Magyar Háztartás Panel 1993, 1996, 1997 és TÁRKI Háztartás Monitor 1998;
1993: Andorka, (1993);
1996: Andorka, (1997);
1997: Elekes–Paksi–Spéder, (1998);
1998: Tóth (1999).

2. Háztartások és vállalkozások rejtett gazdaságban való érintettsége Magyarországon

A gazdasági szereplők adózási magatartását vizsgálva három „tisztá” viselkedési típust különböztethetünk meg: *az adótörvények betartását, az adóelkerülést és az adócsalást*. Az első esetben az adózó minden előzetes meggondolás nélkül befizeti a kimutatások vagy könyvelés eredményeként kiszámított adót, a második esetben igyekszik a legális könyvelési lehetőségeket, kiskapukat kihasználni adóterhelésének minimalizálására, a harmadik esetben pedig meg nem engedett módszerekkel él: eltitkolja, elrejtí jövedelmeit, és ezek után nem is fizet adót. A gyakorlatban azonban a legtöbb gazdasági alany él az egyéni adótervezés lehetőségével, és a három tiszta típus valamilyen keverékét alkalmazza.

Az adószabályok betartásához, az adóelkerüléshez és az adócsaláshoz egyaránt nem jelentéktelen járulékos költségek társulnak. Az adótörvények betartása esetén maga a viszonylag magasabb adóteher testesíti meg e költségeket; az adóelkerülés esetében a szükséges adószakértő alkalmazása, vagy a folyamatosan változó adózási szabályok, törvények követése és elemzése jár költségekkel; az adócsalás esetében a lebukási valószínűség és a lebukás esetén kiszabandó büntetés mértéke által meghatározott várható büntetés jelenti a fő költséget, amit kiegészít a lebukástól való félelem miatti szubjektív költség is. Az egyes magatartástípusokhoz tartozó hasznok pedig az adóterhek csökkenésében jelentkeznek.

2.1. Háztartások

A háztartások rejtett gazdasággal kapcsolatos magatartását elvileg két oldalról vizsgálhatjuk: egyrészt jövedelmi oldalról a jövedelemadó bevallásával kapcsolatban, másrészt fogyasztási oldalról, azaz mennyire jellemzőek és milyen súlyt képviselnek a lakosság fogyasztásában a rejtett gazdaságba tartozó tranzakciók. Az első oldal – a személyi jövedelemadó bevallás során megnyilvánuló adózási magatartás – nem megfigyelhető, és jelenleg semmilyen empirikusan megalapozott ismerettel nem rendelkezünk erről. A másik, a háztartások fogyasztásához köthető, oldal megfigyelése már nem eleve kudarcra ítélt. A háztartások fogyasztási szokásairól gyűjthetünk olyan információkat, amelyeknek látszólag nincs közük a rejtett gazdasághoz, de amelyek közvetve mégis tájékoztatnak erről. Másrészt a háztartások tagjai – mint vevők – a rejtett gazdaságban való részvételükről inkább adnak megbízható információkat, mint saját adózási magatartásukról. Ezért az alábbiakban a háztartások mint fogyasztók, rejtett gazdasággal kapcsolatos magatartására vonatkozó, empirikus kutatások eredményeiről lesz szó.

Vevőként a háztartások magatartását azok az előnyök és hátrányok határozzák meg, amelyek a rejtett gazdaságból származó szolgáltatások és áruk megvásárlásához köthetők. A rejtett gazdaság előnyét számukra az itt kínált javak és szolgáltatások viszonylag alacsonyabb ára adja. Az eladók ugyanis az eltitkolt adó mértékéig tudnak alacsonyabb árat kínálni. Azaz a rejtett gazdaságból származó áruk és szolgáltatások adásvételekor az eladó és a vevő osztozik az eltitkolt adón. Hétköznapi esetben a rejtett gazdaságba sorolható tranzakció eladóját (az adót csaló termelőt, szolgáltatót) fenyegetik szankciók (büntetés kiszabás), de a vevő nem, ezért a vevő költségei között ez a tényező nem szerepel. Ellenben mint költséggel számolnia kell a vásárolt áruhoz vagy szolgáltatáshoz kapcsolódó garancia elvesztésével. Min-

dez akkor is igaz, ha a rejtett gazdaságban és a „tisztá” gazdaságban kínált termék, illetve szolgáltatás minőségi paraméterei teljesen megegyeznek, sőt, ha ugyanarról a termékről van szó. Új tényezőt jelent, ha minőségi különbségek mutatkoznak a két piacon kínált termékek között a rejtett gazdaságban kínált termékek rovására. Ekkor az ár és a minőség mint az adott termék két paramétere közötti fogyasztói választás problémájával állunk szemben (Galasi–Kertesi, 1985). A rejtett gazdaságban való vásárlás mellett döntő fogyasztó jellemzően érzékenyebb az ár, mint a minőség változására, azaz pl. egységnyi árcsökkenés mellett az egységnyinél nagyobb minőségromlást is tolerál, vagy egységnyi árnövekedést csak ennél nagyobb mértékű minőségjavulás mellett fogad el. Mivel a minőségromlás a termék élettartalmának csökkenésében, illetve javításigényének növekedésében is megjelenik, ezért itt nincs másról szó, mint e fogyasztó számára a *jelenben* megnyerhető *biztos* előny (az alacsonyabb árban megjelenő költségmegtakarítás) felértékelődéséről a *jövőben* elérhető és *várható* előnyhöz képest (garancia és/vagy a termék hosszabb élettartalma). Úgy véljük, hogy ez a háztartások fogyasztói magatartásában megjelenő tényező – és az erre ható faktorok – fontos szerepet játszanak a rejtett gazdaság kiterjedtségének alakulásában.

A háztartás fogyasztói magatartásán keresztül tehát képet nyerhetünk a rejtett gazdaság egy fontos szegmensének mértékéről és jellegzetességéről. Ha a háztartások kiadásain belül meghatározzuk, hogy mekkora súlyuk van azoknak a kiadásoknak, amelyeknél a vevő (a háztartás egyik tagja) nem kap pénztárgéppel blokkolt számlát vagy – tartós fogyasztási cikkek esetében – garanciajegyet az eladótól, akkor empirikusan megalapozott becslés adható a rejtett gazdaságnak a kiskereskedelemben és a lakossági szolgáltatások piacán megjelenő arányáról. Ezzel a megközelítéssel az ún. „kgst-piacokon” vásárolt termékek mellett az árúknak és szolgáltatásoknak azon körét tudjuk megragadni, amely nem jelenik meg az adóhatóság számára készített adóbevallásokban, és a hivatalos statisztikai kimutatásban is csak részben tükröződik.

Ezen az elven nyugvó vizsgálatok nem ismeretlenek a fejlett ipari országokban (Willard, 1989 és McCohran–Smith, 1986). E módszer felhasználásával a kilencvenes években Magyarországon három vizsgálat történt. Az első és második 1000–1000 háztartásra kiterjedő vizsgálatra 1995-ben és 1996-ban (Tóth, 1996 és Tóth, 1997)²⁸ került sor, a harmadikat pedig 1998-ban a KSH végezte közel 2600 háztartás bevonásával (KSH, 1998).

Az alábbiakban összefoglaljuk, hogy milyen következtetések vonhatóak le ezekből a vizsgálatokból.

Mind az 1995-ös, mind pedig az 1996-os vizsgálat eredményei alapján azt kapjuk, hogy a háztartások felmért fogyasztásán belül a rejtett gazdaság megjelenésében jelentős eltérések mutathatók ki az egyes árucsoportok és szolgáltatások között. A háztartások az összes vásárolt szeszes ital 10%-át, a kávé, cigaretta 15%-át, a fehérneműk közel 40%-át, a cipők 27%-át, az illatszerek 18%-át és a mosószerek 12%-át vásárolták úgy, hogy a forgalom ténye nagy valószínűséggel nem került regisztrálásra az eladóknál (Sik–Tóth, 1998). Ugyanezek az arányok a lakossági szolgáltatások esetében átlagosan jóval magasabbak voltak (lásd a 2.1.1. táblázatot).

²⁸ A megkérdezett háztartások mindkét felvétel esetében településtípus (Budapest, megyeszékhely, egyéb város, falu) és a gyermekek száma szerint reprezentálták a magyar háztartások összességét.

2.1.1. táblázat
Szolgáltatási kiadások gyakorisága a nem regisztrált vásárlások gyakorisága és a nem regisztrált kiadások aránya 1996-ban, %

Szolgáltatások fajtája	Vásárlók aránya a mintában	Nem regisztrált vásárlások aránya az összes vásárlásban	Nem regisztrált kiadások aránya az összes kiadásban
Háztartásgép-javítás	24,4	62,3	29,9
Festés, mázolás, tapétázás	7,8	69,2	53,4
Víz-, gázszerezés	13,4	56,0	17,4
Kőműves-, asztalosmunka, villanyszerelés	7,0	71,4	70,2
Autójavítás, karbantartás	17,0	49,4	28,2
Szállítás, fuvarozás	9,9	70,7	26,3
Összes műszaki szolgáltatás	51,9	70,5	34,8
Fodrász, kozmetikus	57,7	83,0	52,4
Cipész	17,6	50,0	48,5
Ruhatisztító	8,5	12,9	3,6
Összes személyi szolgáltatás	64,0	78,4	47,8
Fogorvos	13,8	63,0	57,7
Orvos, természetgyógyász	11,5	87,0	81,7
Kórház	12,0	95,0	96,5
Egészségügyi szolgáltatások összesen	30,2	69,2	69,7
Oktatási szolgáltatások összesen	15,6	80,8	58,1

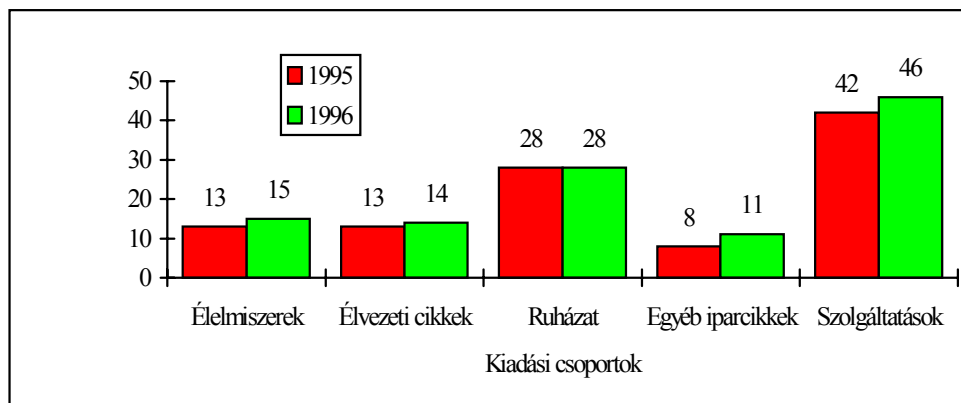
(*N=1000*)

Forrás: Sik–Tóth, 1998

Némely esetben – például fodrász, kozmetikus – a rejtett gazdasághoz kötődő tranzakciók aránya az összes tranzakció 80%-át is eléri, és a kiadások összegén belül pedig 52%-ot tesz ki a rejtett gazdaság súlya. A kőműves munkák esetében az összes kifizetés 70%-a a rejtett gazdaságba sorolható. Az egészségügyi ellátásban pedig, nagyrészt a hálapénz bevett gyakorlatának megfelelően az orvosoknak kifizetett pénz 80%-a, a kórházakban kifizetett pénznek pedig közel 97%-a köthető a rejtett gazdasághoz.

Az 1995–96-os felvételek eredményei arra mutattak, hogy 1996-ban minden vizsgált kiadási csoportban (élelmiszerek és élvezeti cikkek, ruházat, egyéb iparcikkek, szolgáltatások) némileg nőtt a nem regisztrált kiadások átlagos aránya az összes kiadáshoz viszonyítva. Ez a növekedés azonban egyik kiadási csoportnál sem tekinthető szignifikánsnak. Az azonban biztosan állítható, hogy a háztartások felmért kiadásain belül 1996-ban nem csökkent számottevően a nem regisztrált kiadások aránya az 1995-ös szinthez képest (lásd 2.1.1. ábrát).

2.1.1. ábra
A nem regisztrált kiadások átlagos arányai 1995-ben és 1996-ban a háztartások felmért kiadásaiban, %



A háztartások összes (a természetbeni társadalmi juttatások összegét nem tartalmazó) fogyasztását tekintetbe véve az összes magyar háztartás kiadásaiban a nem regisztrált kiadások aránya 1995-ben 10–13% körül, 1996-ban pedig 11–14% körül mozgott, ami a nem regisztrált kiadások stagnálásával egyenértékű (lásd a 2.1.2. táblázatot). *Azaz nem beszélhetünk a nem regisztrált kiadások szignifikáns növekedéséről, de kizárhatjuk a szignifikáns csökkenés lehetőségét is. Ez az arány 1997-ben sem módosult: a KSH 1997-es felvétele alapján a számla nélküli vásárlások aránya a háztartások összes nettó kiadásában 11% körüli lehetett (KSH, 1998, 13; 21. o).*

2.1.2. táblázat
A nem regisztrált kiadások becsült aránya a magyar háztartások összes kiadásában 1995-ben és 1996-ban, %

Háztartások kiadásai	A nem regisztrált kiadások becsült aránya a háztartások összes kiadásában	
	1995	1996
Élelmiszerek	9–10	9–12
Élvezeti cikkek	10–14	12–15
Ruházat	25–33	25–32
Egyéb iparcikkek	3–4	4–5
Szolgáltatások	15–22	18–22
Háztartások összes kiadásai	10–13	11–14

Forrás: Tóth, 1997a

A teljes kiskereskedelmi forgalmon, illetve a szolgáltatások vásárlása esetében a nem regisztrált vásárlások aránya az összes forgalomban 1995-ben a 17–23%-os, 1996-ban pedig a 19–24%-os sávban, inkább azok alsó határának közelében mozgott. Ezek alapján a háztartások

fogyasztásához köthető rejtett gazdaság mértéke 1996-ban a hivatalos GDP 5–8%-ára volt tehető. Ez az arány ugyan több mint kétszerese a hasonló módszerrel Nagy-Britanniában a hetvenes évek végén mértnek (2,3%), illetve több mint háromszorosa az USA-ban egy 1981-es felvétel alapján becsültnek (1,5%).²⁹ Azonban jóval alatta marad azoknak a vélekedéseknek, illetve a rejtett gazdaság kiterjedtségére vonatkozó korábbi becsléseknek, amelyek Magyarországon a kilencvenes évek elején a hivatalos GDP egyharmadára tették a rejtett gazdaság arányát. (Az utóbbi eltérésnek feltehetően a mérési módszerek különbözőségeiben kell az okát keresni.)

Azt mondhatjuk tehát, hogy a rejtett gazdaság jelenléte a lakossági fogyasztás egyes területein meghatározó súllyal bírt a kilencvenes évek közepén. Ez a tény azonban nem jelenti azt, hogy a magyar háztartások számára a rejtett gazdaság egyaránt jelen lévő és egyenlő súlyt képviselő tapasztalat lett volna.

Az egyes háztartások kiadásain belül ugyanis jelentősen eltérő súllyal szerepeltek és szerepelnek a rejtett gazdasághoz köthető áru- és szolgáltatás vásárlások. A háztartások közel 30%-a egyáltalán nem, illetve alig költött nem regisztrált formában, viszont a háztartások mintegy 10%-ában a nem regisztrált kiadások értéke az összes felmért kiadás több mint felét teszi ki. A háztartásokat a nem regisztrált kiadások aránya szerint sorba rendezve azt kapjuk, hogy a háztartások csökkenő számban kerülnek a magas nem regisztrált kiadási aránnyal jellemezhető intervallumokba (lásd a 2.1.2. ábrát).

Azaz, 1995–96-ban a magyar háztartások túlnyomó többsége érintett volt ugyan – mint vevő – legalább egy rejtett gazdaságba sorolt tranzakcióban, de csak a háztartások elenyésző kisebbségének felmért kiadásain belül jelentékeny e tranzakciók során vásárolt jóságok értékének aránya.

²⁹ Az adatok forrása Willard (1989).

2.1.3. táblázat

A háztartások megoszlása a nem regisztrált kiadások aránya szerint a különböző kiadási csoportokban 1995-1996-ban* (%)

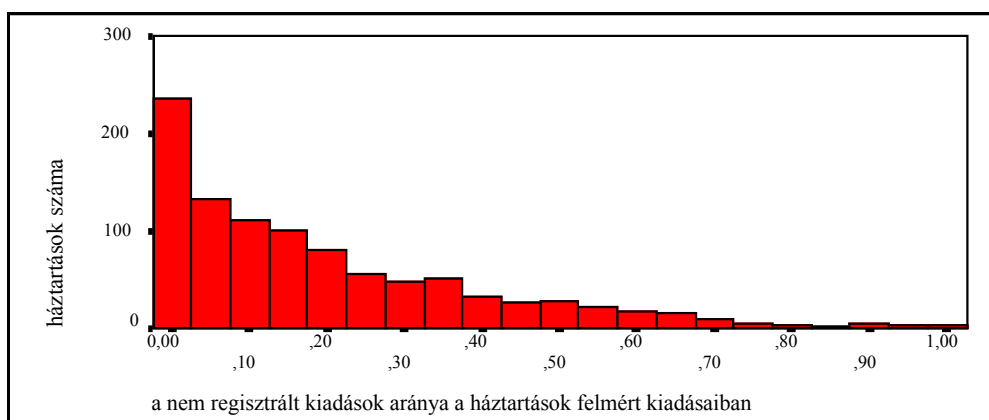
Kiadási csoportok	Nem regisztrált kiadások átlagos aránya (%)	A nem regisztrált kiadások aránya a háztartások felmért kiadásaiban			Összesen (N)
		nulla (0)	legfeljebb átlagos (1)	átlag feletti (2)	
Élvezeti cikkek**	11,2	85,5	14,5	-	100,0 (1361)
Ruházati cikkek	36,4	52,2	9,5	38,4	100,0 (1170)
Vegyesiparcikkek	14,0	71,4	6,6	21,9	100,0 (1893)
Szolgáltatások	53,8	14,8	32,4	52,8	100,0 (1702)
Felmért kiadások összesen	27,0	16,2	45,6	38,2	100,0 (1980)

*: Az 1995-ös és az 1996-os felvétel összeillesztésével előállított adatállományból számolva.

**.: A kategóriák jelentése az élvezeti cikkek esetében: 0 – nincs nem regisztrált vásárlás, 1 – van nem regisztrált vásárlás.

2.1.2. ábra

A háztartások megoszlása a nem regisztrált kiadásoknak a háztartások felmért kiadásán belüli aránya szerint



(N=1000)

Kézenfekvő feltételezésnek tűnik az, hogy a háztartások rejtett gazdaságban való részvételi hajlandósága erős összefüggésben van a háztartás jövedelmeinek nagyságával: azaz a szegényebb háztartások költségén belül a rejtett gazdasághoz kapcsolódó kiadások aránya magasabb, mint a tehetősebbek esetében. E feltételezést a következő érvelés indokolja: a szegényebb háztartások körében nagyobb valószínűséggel fordul elő a kényszerű fogyasztási alkalmazkodás, aminek egyik megjelenési formája az olcsóbb vásárlás lehetőségét biztosító nem regisztrált kiadások súlyának növelése a háztartások összes kiadásán belül. A szegé-

nyebb háztartások inkább érzékenyek, mint minőségérzékenyek (Galasi–Kertesi, 1985). Vagyis olyan háztartások, amelyek egy százalékos árcsökkenés esetén egy százaléknál jelentősebb minőségromlást is elviselnek. Előnyben részesítik az egy százalékkal olcsóbb, de több mint egy százalékkal rosszabb minőségű terméket, illetve egy százalékos árnövekedést, csak ennél jelentősebb minőségnövekedés mellett hajlandók megfizetni.

A másik feltételezés a háztartás társadalmi státusára vonatkozik. Eszerint, ahol a háztartásfő iskolázottabb, magasabb társadalmi pozíciójú, ott a háztartásban kevésbé költenek nem regisztrált formában vásárolt árukra és szolgáltatásokra, mint az alacsonyabb társadalmi státusúak. E mögött pedig az az érvelés húzódik meg, hogy az iskolázottabb tagokból álló háztartások fogyasztási döntéseikben inkább szerepet játszik a vásárláshoz kapcsolódó, pénzben ki nem fejezhető olyan tényezők, mint a garancia nyújtotta biztonság vagy a márkahűség nyújtotta megalégedettség.

Feltételezhető még az is, hogy a nem regisztrált kiadások iránti affinitás nem a tényleges, hanem az érzékelt jövedelmi helyzettel, illetve nem a jövedelem-színvonallal, hanem a jövedelem dinamikájával áll kapcsolatban. Az anyagi helyzetüket rossznak, illetve romlónak érzékelők költenek nagyobb arányban nem regisztrált formában, illetve a jövedelmüket az átlagosnál kevésbé növelni tudók kiadásain belül magasabb a nem regisztrált kiadások aránya. Ezt pedig az indokolhatja, hogy a jövedelmi helyzetük miatt frusztráltabbak fogyasztói döntéseikben türelmetlenebbül viselkednek, és ezért fogyasztásuk növelése érdekében hajlamosabbak arra, hogy az olcsóbb termékeket és szolgáltatásokat kínáló rejtett gazdaság piacain vásároljanak.

Az empirikus elemzések eredményei szerint azonban a fent említett tényezőknek vajmi kevés közül van a háztartások rejtett gazdasággal kapcsolatos fogyasztási döntéseinek magyarázatában. A háztartások vásárlásaiban a rejtett gazdaság arányának és a háztartások jellemzőinek részletes matematikai-statisztikai vizsgálata nem támasztja alá ezeket a hipotéziseket (Tóth, 1996, 1997).

Mindenek előtt el kell oszlatni azt a tévhitet, hogy a rejtett gazdaságba való involváltság a szegényebbek „privilegiuma” lett volna. A modellek eredményei éppen arra mutatnak, hogy a kilencvenes évek közepén a háztartások jövedelmi színvonalának semmilyen hatása nem volt a háztartások rejtett gazdasággal kapcsolatos döntéseire.

Sem a háztartások jövedelmi helyzete, sem a jövedelmi helyzet megítélése, sem a háztartásfő társadalmi státusa nem mutatott szignifikáns kapcsolatot a nem regisztrált kiadások iránti affinitással. Nem lehet megerősíteni azt a vélekedést, amely szerint a „kgst-piacokon” vagy a garancia nélkül való vásárlás inkább a szegényebb társadalmi helyzetű rétegre lenne jellemző. A háztartási szolgáltatásokat végzők szokásos „Áfával, vagy áfa nélkül számoljak?” kérdésére a kilencvenes évek közepén a gazdagabbak is ugyanolyan valószínűséggel válaszoltak igennel, mint a szegényebb háztartások tagjai, és ugyanolyan valószínűséggel költöttek meghatározott arányokban a „kgst-piacokon” is, mint a szegényebb háztartások (Tóth, 1996; 1997).

Az elemzések eredményei felhívták a figyelmet arra, hogy a háztartások nem regisztrált kiadások iránti affinitása szoros kapcsolatban áll a háztartás lakóhelyének településtípusával. A nagyobb településen lakók körében – *ceteris paribus* – a kiadásokon belül magasabb nem re-

gisztrált arányokat feltételezhetünk, mint a kisebb lélekszámú településeken élőkénél. Ennek a jelenségnek a magyarázatánál két tényező hatása jöhet szóba: egyrészt a nem regisztrált vásárlások lehetőségének településnagyság szerinti megoszlása. Ezt jelentősen befolyásolja a „kgst-piacot” területi elhelyezkedése: egyrészt a nagyobb településeken valószínűbben találunk „kgst-piacot”, másrészt a nagyobb településeken a „kgst-piacok” is nagyobbak, üzemidejük is kiterjedtebb volt, mint a kisebbeken (Sik, 1997). A másik fontos tényező az, hogy a nem regisztrált tranzakciók szereplői *milyen könnyen tudják elérni egymást*, pl. mekkora lehetőségük van a háztartás tagjainak arra, hogy eljussanak a legközelebbi „kgst-piacra”.

A rejtett gazdaságnak a háztartások fogyasztásában játszott szerepe és a település nagysággal összefüggő indikátorok mindegyike között szoros pozitív kapcsolat mutatható ki akár a településen lakók, akár az ott lévő kiskereskedelmi boltok számát, vagy a település típusát (falu, egyéb város, megyeszékhely, Budapest) nézzük.

A háztartás lakóhelyére jellemző tömegközlekedési kapcsolatok száma is ilyen irányú hatással jár: *minél több nagyobb települést tud a háztartás lakóhelyéről elérni egy bizonyos távolságon belül tömegközlekedéssel (autóbuszsal, vagy vonattal), annál jelentősebb az adott településen lakó háztartások fogyasztásában a rejtett gazdaság szerepe*. Nem mutatkozik azonban semmilyen hatás a településre jellemző bolthálózat sűrűsége és az adott településen lakó háztartások nem regisztrált vásárlásainak aránya között. (A bolthálózat sűrűségét az 1000 lakosra jutó élelmiszerboltok számával mértük.)

A fenti tényezők mindegyikét számításba vevő modell megerősíti a fent leírtakat. Ebben az esetben is megfigyelhetjük az elérhetőség pozitív szerepét, és a háztartás lakóhelyének típusa továbbra is befolyásolja a nem regisztrált kiadások arányait. Ha két ugyanabba a településtípusba sorolható település közül *az egyikből tömegközlekedéssel jobban elérhetőek a nagyobb települések, akkor nagyobb annak a valószínűsége, hogy a háztartások kiadásaikon belül növelni tudják a nem regisztrált kiadások arányát*. Másrészt a település lélekszámának növekedésével nő a településen lakó háztartások kiadásaiban a nem regisztrált kiadások nagyobb arányának valószínűsége. Azt is mondhatjuk, hogy háztartások kiadásain belül *a nem regisztrált kiadások nagy súlya a nagyvárosi és legfőképpen a budapesti háztartásokra jellemző leginkább*.

Harmadik tényező, amelyről eddig még nem tettünk említést a piac szerkezetéhez, és ezzel összefüggésben a háztartások vásárlási szokásaihoz, illetve ezek változásához kapcsolódik. A kereskedelemben tevékenykedő vállalkozások között a nagy bevásárlóközpontok terjedése, az összforgalomból való részesedésük növekedése számottevően csökkenti a háztartások vásárlásait a rejtett gazdaság piacain. Ezzel összefüggésben már 1994–95 között megfigyelhető volt, hogy a háztartások növelték a nagy bevásárlóközpontokban való ún. „nagy bevásárlásaik” összes vásárlásaikon belüli súlyát.

2.2. Vállalkozások³⁰

A vállalkozások rejtett gazdaságban való részvételének ösztönzőit és fékeit, valamint ezek hatásait pontosan leírják a korábban tárgyalt elméleti modellek. Az alábbiakban először három kiegészítést teszünk, majd a magyar vállalkozások adózási magatartására vonatkozó fontosabb empirikus eredményeket mutatjuk be.

Első kiegészítésünk a rejtett gazdaságban előállított termék és szolgáltatás eladásával kapcsolatos. Bár az adócsalást elkövető vállalkozás az elcsalt adó teljes összegével rövidíti meg a költségvetést, mégsem tudja ezt az összeget teljes egészében a jószág eladásakor „zsebre tenni”. Mint ahogy azt a háztartások magatartásánál említettük: osztozkodni kénytelen ezen a vevővel. Le kell szállítania az árait a „tisztá” gazdaságban érvényesülő egyensúlyi árhoz képest azért, hogy vevőket csábítson el onnét.³¹ Az elcsalt adón való osztozkodás arányairól nincsenek empirikus adatok, de könnyen belátható, hogy erre számottevő hatást gyakorol az, hogy az eladó és a vevő milyen arányban „részesül” az adócsalás költségeiből. Ha az adócsalással kapcsolatos szankciók csak az eladókat mint a tényleges adócsalókat érintik, akkor az eladóknak nagyobb részt kell kapniuk az elcsalt adóból. Másfelől belátható, hogy a szankcióknak a vevői oldalra való részbeni áthárítása a tranzakciók tényén – a rejtett gazdaság kiterjedtségén – nem változtatna, csak az osztozkodás arányait módosítaná.

A második figyelembe veendő tényező a büntetés mértékének növelésével kapcsolatos. A bemutatott modellekből leszűrhető következtetések szerint ez a lépés nem hatékony, illetve bizonyos feltételezések mellett nem befolyásolja a gazdasági szereplők rejtett gazdasággal kapcsolatos magatartását. Ezt a hatást egy újabb tényező is erősíti: a büntetés mértékének növelésével – adott ellenőrzési valószínűség esetén – növekszik a korrupció iránti kereslet.

A harmadik kiegészítés pedig a gazdasági szereplő – esetünkben a vállalat – adózási magatartása és üzleti kilátásai közötti összefüggésre vonatkozik. A makrogazdasági környezet pozitív változása által indukált javuló növekedési várakozások is hatást gyakorolnak az adócsalással kapcsolatos döntésre. Ebből a szempontból bizonyos helyettesíthetőség van a makrogazdasági feltételek és az adózási szabályok között. A makrogazdasági feltételek romlása hasonló hatással van a cégek adózási magatartására, mint az adózási szabályok szigorítása; következésképpen amikor szignifikánsan és érezhetően javulnak a makrogazdasági feltételek, javulnak a cégek üzleti kilátásai, ez a körülmény hasonló reakciókat eredményez a cégek adózási magatartásában, mint amelyet az adózási szabályok könnyítése okozna.

Az adózási szabályok, az adókulcsok és adótáblák emellett kétségtelenül hatással vannak a vállalkozások adózási magatartására. A magasabb adókulcsok a rejtett gazdaságban való részvétel felé nyomják a gazdasági szereplőket, az adóterhek csökkentése pedig csökkenti a rejtett gazdaság vonzerejét. Ugyanígy hat az adózási szabályok minősége is: az áttekinthetetlen szabályozás arra ösztönöz, hogy az adózók tekintsenek el ettől, illetve növeli az adóhatóság munkatársainak korrupciós kínálatát, míg az egyértelmű és egyszerű szabályok az adó bevallására és megfizetésére ösztönöznek. Nemcsak az alacsonyabb tranzakciós költsé-

³⁰ Az alábbiakban Tóth–Semjén (1998), valamint Tóth (2000) eredményeire támaszkodunk.

³¹ Feltesszük, hogy minden áru korlátozás nélkül kapható mindkét piaci szegmensben.

gek, hanem az egyszerű szabályozással együtt járó könnyebb felderíthetőség, valamint nagyobb felderítési valószínűség miatt is.

A vállalkozások rejtett gazdaságban való tevékenységéről, ennek súlyáról – természeténél fogva – nagyon kevés elemezhető empirikus információ áll rendelkezésünkre. A be nem jelentett vállalkozások száma és gazdasági szerepük *terra incognita*, amelyről csak halvány reményeink lehetnek, hogy akár csak hozzávetőleges adatokkal is rendelkezünk.

A bejelentett vállalkozások rejtett gazdasághoz sorolható aktivitása esetén már jobb a helyzet. E szegmensben két területen ragadható meg a rejtett gazdaság: egyfelől a kibocsátás, illetve forgalom egy részének eltitkolása (az áfa, a társasági nyereségadó, fogyasztási adók be nem vallása) jöhet szóba, másfelől pedig egy termelési tényezőhöz – a munkához – kapcsolódik: munkaerő költségek eltitkolásáról, valamint az ehhez kapcsolódó adó- és járulékkerhek részleges be nem fizetéséről van szó.

A bejelentett vállalkozások adózási magatartásában fontos momentum a munkához kapcsolódó adók és járulékok bevallásához és befizetéséhez kapcsolódó döntés. Az adócsalás, valamint az adóelkerülés miatt a cégek kereseti adatainak érvényessége több ponton is megkérdőjelezhető. Egyfelől a tényleges létszám lehet kérdéses, másfelől a formálisan foglalkoztatott és bejelentett létszámnak kifizetett bér. Mindkét esetben a tényleges munkaköltségek eltérnek a formálisan kimutatottól és a statisztikákra, adóbevallásokra alapozódó elemzésekben számítottól. Kézenfekvő feltételezés, hogy ez a különbség a nyilvántartásokban kimutatottnál, illetve a bevallottnál magasabb tényleges munkaköltségeket jelent. Lehetséges és értelmes lehet azonban fordított irányú torzítás létezését is feltételezni. Az alábbiakban eltekinthetünk ezektől a speciális helyzetekben lehetséges torzításoktól, amikor tudatos és explicit túlfoglalkoztatásról van szó: a foglalkoztatottak között vannak olyanok, akik semmilyen módon nem vesznek részt a termelő tevékenységben. (Többnyire állami cégeknél, illetve „yenge tulajdonosok” esetén tudja a menedzsmen a kiválasztottakat ilyen puffer állásokkal jutalmazni, de az állami cégek esetén a tudatos túlfoglalkoztatásnak lehetnek a központi bérszínvonal szabályozásból adódó okai is.)

A torzítások másik, kézenfekvőbb és kétségtelenül elterjedtebb fajtája, amikor a termeléshez szükséges tényleges munkaköltségek magasabbak, mint amit az adott cég mérlegében, adóbevallásában, vagy más statisztikáiban kimutat.

Ekkor a létszám adat érvényessége két ponton támadható: egyfelől a rejtett gazdaságba sorolható cselekvésről van szó, amikor máshol be nem jelentett munkaerőt foglalkoztatnak és készpénzben, minden bizonylat nélkül adják oda a bért (nevezzük ezt, bár nem szép a szó *fekete munkának*). Ekkor a megfigyelt cég is, és a feketén foglalkoztatott is adót csal.

A megfigyelt cég szempontjából lehet szó azonban adóelkerülésről is abban az esetben, amikor tartósan, alvállalkozóként foglalkoztatják azt a munkaerőt, akinek egyéni vállalkozása vagy jogi személyiséggel rendelkező társas vállalkozása (leggyakrabban betéti társasága) van. Ekkor két dolog történik: egyrészt a ténylegesen alkalmazott munkaerő nem kerül bele a létszámba, az elvégzett munka díja pedig a megbízó cég nyilvántartásaiban és mérlegében a bér helyett az egyéb költségeknél jelentkezik (pl. szolgáltatás vásárlása), másrészt pedig triviális, hogy nem annyival nő meg a megbízónál az egyéb költség, mint amennyivel csökken a bérköltség, hanem ennél kisebb összeggel. Kevesebbet fizet az alvállalkozóként foglalkoz-

tatottnak, mint amennyi lenne a különben kifizetendő bérköltség (bér + közterhek). Adócsalás történik, amelynek során a megbízó cég egyszerűen a megbízott vállalkozásra hárítja az adócsalás költségeit (a lebukás valószínűsége és a lebukás esetén kifizetett bírság szorzata + morális költség) a magasabb jövedelemhez jutás fejében. A különben kifizetendő bér + közterhek és az egyéb költségek többletének különbsége adja az eltitkolt adó minimális összegét. Ezáltal a megbízó cég „tisztá marad”, miközben paradox módon az eltitkolt adó egy részét nyeri az ügyleten. Költsége csak annyi, hogy egy alvállalkozó megbízása bizonytalanabb szerződéses forma, mintha formálisan is foglalkoztatná a dolgozót. Viszont az adót csaló alvállalkozó is „jól járhat”, 1) mert adócsalás révén magasabb jövedelemhez juthat, mintha bért kapna, ha nem bukik le, illetve, 2) ha le is bukik, de a kirótt büntetés mértéke alacsonyabb, mint az adócsalás időszaka alatt nyert addicionális hasznok összegének jelenértéke.

A formálisan foglalkoztatottak kereseti adatainak érvényessége több szempontból is megkérdőjelezhető.

Egyrészt náluk is alkalmazható a korábban leírt két megoldás: a bizonylat nélküli bérfizetés és a keresetük egy részének alvállalkozói díjként való kifizetése. Ezáltal egy olyan hibrid megoldás jön létre, amelyben a megbízó cég lemond az eltitkolt adó általi nyeresége egy részéről annak érdekében, hogy a munkaszerződés által számára kiszámíthatóbb szerződéses kapcsolathoz jusson. Az állományi létszámban szereplő foglalkoztatott, aki megbízottként is jövedelemhez jut, a kifizetett díjhoz kapcsolódóan adót titkol el –, és ezért kifizetődő számára így is jövedelemhez jutni.

Másrészt a természetbeni juttatásokon keresztül alkalmazhatóak a legális, adóelkerülési technikák. Ekkor a bérköltség csökkenthető az anyag- és egyéb költségek (pl. munkaruha, mobiltelefon, személygépkocsi, benzin), illetve egyéb, a cég eredményességét befolyásoló tényezők (kedvezményes lakáshitel) növelése által. Ebben az esetben nem adócsalásról, hanem adóelkerülésről van szó. A foglalkoztatott sem csal adót, mivel a juttatások után vagy fizet személyi jövedelemadót, vagy a szóban forgó juttatás az adózás szempontjából nem is számít jövedelemnek (pl. cégautó vagy a cég által biztosított mobiltelefon használata), miközben ez a használó jólétét kétségtelenül növeli.

Ezek után kézenfekvő megnézni azt, hogy milyen gyakoriak lehetnek a fenti tranzakciók a magyar vállalkozások körében, illetve ezek a jelenségek milyen vállalati tényezőkkel függenek össze.

Bár a fekete foglalkoztatás elterjedtségéről sem lehetetlen releváns információt szerezni, az alábbiakban csak a fent felsorolt esetek azon részével foglalkozunk, amelyeknél rendelkezünk hozzávetőleges adatokkal, illetve amelyeknél közvetett becsléseket adhatunk egy 1996-ban végzett vállalati felmérés eredményei alapján. Ebben a felmérésben mintegy 300 feldolgozóiparban, építőiparban, illetve kereskedelemben tevékenykedő, 50 fő feletti vállalkozás adatai és válaszai szerepelnek. Az elemzés során a cégek kérdőívben adott adataihoz hozzáillesztettük ugyanazon cégek 1996-os mérlegekben szereplő bér, létszám és nettó árbevétel adatait is.

A megkérdezett cégek vezetőinek túlnyomó többsége fontos szempontnak tartotta a munkavállalók javadalmazásának kialakításánál, hogy minimalizálják a bérekhez kapcsolódó adókat (43,6%-uk tartotta ezt fontosnak, 38,1%-uk pedig nagyon fontosnak). Ennek megfelelően

a cégvezetők több mint háromnegyede szerint megfelelő díjazási módszerek alkalmazásával a kifizetendő tb-járulék csökkenthető (41,6% értett ezzel részben és 36% teljesen egyet). A megkérdezettek közel 95%-a vélekedett úgy, hogy a cégek nagy része ezt a célt legális eszközök felhasználásával éri el.

A cégek 57%-a bízott meg rendszeresen alvállalkozókat 1996-ban. Nem állítjuk persze, hogy minden tartós alvállalkozói kapcsolat mögött adózási szempontok érvényesülése és a munkaköltségek torzítása húzódik meg. Közelebb jutunk ehhez az arányhoz, ha csak azokat az eseteket vesszük figyelembe, amikor a cég korábban foglalkoztatott, de elbocsátott dolgozóit bízta meg alvállalkozóként. Ez a helyzet jóval ritkább, de mégis számottevő arányt képviselt 1996-ban: a megkérdezett cégek 13%-a bízta meg rendszeresen alvállalkozóként korábban elbocsátott dolgozóit.

Ennek esélyét számottevően növelte az, ha a cég nagykereskedelemmel foglalkozott, továbbá ha magyar vállalkozás(ok) többségi tulajdonában volt, illetve csökkentette, ha építőipari cégről volt szó. Ha például egy bizonyos típusú kiskereskedelmi cégek körében 13% volt ez az arány, akkor az ugyanolyan nagyságú, tulajdonosi szerkezetű nagykereskedelmi cégeknél 23%-ra lehet becsülni az elbocsátott dolgozók alvállalkozókként való megbízásának előfordulását. Másrészt az adatok arra mutatnak, hogy *az adóalap csökkentés e formája számottevően elterjedtebb a magyar magántulajdonban, pontosabban magyar cégek tulajdonában lévő cégek körében, mint a többi cégnél: 29%-uk alkalmazta ezt.* A többtényezős becslések szerint, ha például egy külföldi tulajdonban lévő cégeket tartalmazó cégcsoportban 10%-ra tehető e jelenség előfordulása, akkor egyébként ugyanolyan jellemzőkkel rendelkező, de a magyar cégek többségi tulajdonában lévő cégek csoportjában ennek több mint kétszeresére, 25%-ra becsülhetjük ezt.

Itt még egy érdekes megfigyelést tehetünk: *azoknál a cégeknél gyakoribb ez a módszer számottevően, amelyeknél előfordult, hogy valamilyen okból nem tudtak eleget tenni szerződésben vállalt kötelezettségeiknek.* E jelenség mögött vagy arról van szó, hogy az elbocsátás és az elbocsátott dolgozók alvállalkozóként való foglalkoztatása egy olyan tünet-együttes része, amely a szerződéses fegyelem megszegését is tartalmazza, vagy pedig az előbbi módszer alkalmazása hordoz olyan bizonytalansági többletet, amely ront a cég szerződéses fegyelmen. Az első magyarázat relevanciáját húzza alá az, hogy a szerződéses fegyelmet megszegő cégek a többi cégnél számottevően nagyobb arányban tervezték *növelni* az elbocsátott dolgozók alvállalkozóként való megbízását a közeljövőben.

A kereseti adatok lehetséges torzítását két jelenség nyomon követésével vizsgáljuk: az egyik az alacsony bérszinten való foglalkoztatás jelenléte és elterjedtsége a cégen belül, a másik pedig a természetbeni juttatások különböző fajtáinak előfordulása és súlya.

Az elsőhöz megvizsgáltuk, hogy hány cégnél fordult elő, hogy 1996-ban 20000 forint alatti bérszinten foglalkoztattak munkaerőt, és az ilyen bérszinten foglalkoztatottak aránya mekkora volt az összes dolgozón belül. Ezt azért tettük, mert feltételeztük, hogy az alacsony bérszinten való foglalkoztatás nagyobb valószínűséggel jár együtt a regisztrált fizetésen kívüli pénzbeli juttatások módszerével. A vizsgált cégek 38%-ánál fordult elő az, hogy legalább egy dolgozót 20000 forint bruttó bér alatt foglalkoztattak. Legnagyobb arányban a magyar magánszemélyek többségi tulajdonában lévő cégeknél fordul ez elő (51%), szemben a többségében külföldi tulajdonban lévő cégekkel, ahol sokkal ritkább ez a jelenség (17%). Tovább-

bá azoknál a cégeknél gyakoribb ez a jelenség, amelyek nem tudtak időben eleget tenni adófizetési kötelezettségeiknek (51%), illetve likviditási problémákkal küszködtek (48%).

Az alacsony bérszinten foglalkoztatott dolgozók aránya a cégek 15%-ánál legfeljebb 10%, 12%-uknál 11–30% közötti, 11%-nál pedig 30% feletti. Azoknál a cégeknél nagyobb ez az arány, amelyek magyar magánszemélyek tulajdonában vannak és adótartozásuk vagy likviditási problémáik voltak 1996-ban (lásd a 2.2.1. táblázatot).

A töbttényezős becslések eredményei szerint e jelenség súlya a kiskereskedelmi cégeknél becsülhető a legmagasabbra. *Az alacsony bérszinten foglalkoztatottak magasabb arányával jár az is, ha a cégnek likviditási problémái voltak, vagy ha adótartozása volt.* Relevánsnak tűnik tehát, hogy e jelenséget az adócsökkentésre irányuló módszerek körébe soroljuk. Olyan túlélési technikáról van szó, amellyel a cég ingatag pénzügyi helyzetén kívánnak a cég vezetői enyhíteni.

2.2.1. táblázat

A 20000 forint alatti bérszinten foglalkoztatottak aránya a cégek különböző csoportjaiban 1996-ban, %

Cégek csoportjai	20000 forint bérszint alatt foglalkoztatott dolgozók aránya az összes foglalkoztatotton belül				Összesen	N
	Nincs	Legfeljebb 10%	11–30%	30% felett		
Többségi külföldi tulajdonos	83,3	(11,1)	(3,7)	(1,9)	100,0	54
Magyar magánszemély a többségi tulajdonos	49,5	15,5	15,5	19,4	100,0	109
1996-ban volt adótartozásuk	49,1	17,0	22,6	11,3	100,0	106
1996-ban voltak likviditási problémáik	52,3	17,1	18,9	11,7	100,0	111
Teljes minta	62,0	15,3	12,0	10,6	100,0	274

(): a cellában az esetszám kisebb mint 10.

Másrészt inkább a magyar tulajdonban lévő cégek alkalmazzák nagyobb arányban ezt a technikát. Erre mutat legalábbis az a becslési eredmény, miszerint *két, különben azonos paraméterekkel rendelkező cég között a külföldi tulajdonban lévőnél számottevően kisebb lehet a minimális bérszinten foglalkoztatott dolgozók aránya, mint a magyar tulajdonban lévőnél.*

Harmadik megállapításunk pedig az, hogy a becslési eredmények nem támasztják alá azt a kézenfekvő feltételezést, miszerint a kisebb cégeknél nagyobb súllyal alkalmazzák a szóban forgó adóalap eltitkolási megoldást. A nagyobb vállalkozásokra tehát nem érvényes a létszám és a minimálbérhez közeli foglalkoztatottság mértékének erős negatív kapcsolatát mutató jelenség, amit a kis- és a közepes vállalkozások körében korábban kaptunk (Tóth–Semjén, 1996).

Az adóalap-csökkentés harmadik, és immár legális módja, ha a cég dolgozóinak különböző béren kívüli juttatásokat biztosít. Ezek egyes fajtáinak gyakoriságáról tájékoztat a 2.2.2. táb-

látat. Ebből két jelenségre lehetünk figyelmesek: egyrészt – a kiegészítő nyugdíjbiztosítás kivételével – a cégek túlnyomó többsége él a béren kívüli juttatások adóalap-csökkentő lehetőségeivel; másrészt pedig ez a módszer inkább jellemző a nagyobb cégekre, mint a kisebbekre. A vezetőknek biztosított természetbeni és juttatások kedvezmények (lakástámogatás, kamattámogatás, kedvezményes kamatozású kölcsön) alkalmazása már nem ilyen egyöntetű, és nincs is számottevő összefüggés a cég nagysága, valamint ezek alkalmazása között.

A béren kívüli juttatások aránya a kifizetett bérhez képest átlagosan 7,4%-ra volt becsülhető 1996-ban (a medián 5%) a közepes- és a nagy cégek körében, azaz a kimutatott munkaköltségeket legalább 7,4%-kal kellene növelni ahhoz, hogy a tényleges költségszinthez közelebb álló eredményt kapjunk. Ez az arány azonban nem minden cégnél volt azonos. Jelentősebb különbségek vannak a cégek tulajdonosi szerkezete, nagysága, pénzügyi helyzete és üzleti perspektívái szerint. A bérezés kialakításakor nagyobb mértékben építettek erre a többségében közösségi (állami vagy önkormányzati) tulajdonban lévők és a nagyobb cégek, valamint azok, amelyeknek adózási fegyelme lazább, vagy nagyobb mértékben tervezik leépíteni kapacitásaikat (lásd a 2.2.3. táblázatot).

2.2.2. táblázat
Egyes béren kívüli juttatások előfordulása a magyar és a külföldi tulajdonban lévő cégeknél 1996-ban, %

Béren kívüli juttatások	Foglalkoztatottak száma (fő)			Teljes minta
	50–100	101–300	300 felett	
Alkalmazottaknak				
Napidíj	66,9	79,6	95,2	77,6
Benzinpénz, gépkocsi átalány	82,3	79,6	81,0	81,0
Ruhapénz, munkaruha	66,1	67,0	85,7	70,7
Utazási költségtérítés	86,3	95,1	98,4	92,1
Étkezési hozzájárulás	90,3	98,1	100,0	95,2
Üdülési hozzájárulás	14,5	35,3	49,2	29,4
Kiegészítő nyugdíjbiztosítás	11,1	17,6	19,0	15,1
Vezetőknek				
Cégautó	65,1	61,2	76,2	66,1
Mobiltelefon	80,2	75,7	79,4	78,4
Vissza nem térítendő lakástámogatás	4,8	3,9	4,8	4,5
Lakáshitelhez kamattámogatás	6,3	16,5	6,5	10,0
Kedvezményes kamatozású kölcsön	23,0	31,1	47,6	31,2

2.2.3. táblázat
A béren kívüli pénzbeli juttatásoknak a kifizetett bérhez viszonyított aránya a cégek egyes csoportjaiban 1996-ban, %

Cégek csoportjai	Nulla	Legfeljebb 5%	6–10%	10% felett	Összesen	N
Többségi külföldi tulajdonos	(11,3)	60,4	(17,0)	(11,3)	100,0	53
Többségi közösségi (állami vagy önkormányzati) tulajdon	(8,1)	43,3	(18,9)	29,7	100,0	57
1996-ban volt adótartozásuk	13,0	52,8	20,4	13,9	100,0	108
Létszám kevesebb mint 100 fő	13,6	50,8	20,3	15,3	100,0	118
Létszám több mint 300 fő	(3,8)	57,7	(9,6)	28,8	100,0	52
A dolgozók legalább 20%-át tervezi elbocsátani	(10,5)	(31,6)	(10,5)	(47,4)	100,0	19
Teljes minta	11,9	49,6	19,4	19,1	100,0	278

() : a cellában az esetszám kisebb mint 10.

A vállalkozások adózási magatartását vizsgáló empirikus kutatások (Semjén–Tóth, 1997 és Tóth–Semjén, 1998) eredményei szerint 1996 és 1998 között az adóterhek minimalizálásának szempontja némileg háttérbe szorult a dolgozók bérezési elveinek meghatározásakor (2.2.4. táblázat).

2.2.4. táblázat
Az egyes adóelkerülésre utaló technikák elterjedtsége 1996–98, %

Adóelkerülésre utaló technika	1996	1998
Alacsony bérszinten foglalkoztatottak aránya (20e Ft/hó vagy ez alatt)		
	Átlag	9,7
	N	274
A béren kívüli juttatások aránya az összes személyi költségen belül		
	Átlag	7,4
	N	278
Mennyire fontos, hogy a rendelkezésre álló kedvezményeket kihasználva minimalizálják az alkalmazottak adókötelezettségeit?		
	Nagyon fontos	38,1
	Fontos	43,6
	Nem fontos	18,3
	Összesen	100,0
	N	289

Forrás: Tóth–Semjén, 1998

A minimálbérhez közeli bérszinten való foglalkoztatás aránya csökkent 1996 és 1997 között; mivel azonban mindkét felvételben ugyanakkora nominális bérszintre vonatkozott a kérdés,

így az eredmények az infláció miatt közvetlenül nem hasonlíthatók össze. Az elemzések arra is felhívják a figyelmet, hogy a külföldi tulajdonban lévő cégek kisebb valószínűséggel használják a minimális bérszinten való alkalmazást, mint a többi cég.

Empirikus vállalati felvételekkel nem kaphatunk megbízható adatokat arról, hogy a kérdezett cég milyen eszközökkel és mennyire csal adót. Egy ilyen kérdésre nem kapnánk használható válaszokat. Egyik módja annak, hogy megkerüljük az érzékeny kérdésekre adott nem őszinte válaszok problémáját, ha nem közvetlenül a megkérdezettek saját magatartására vonatkozóan teszünk fel kérdéseket. Ehelyett arra kérjük őket, hogy tapasztalataik alapján értékeljék más cégeknek (a velük üzleti kapcsolatban álló szállítóknak, illetve versenytársaiknak) az adótörvények betartásával, illetve az adócsalással kapcsolatos magatartását. A 2.2.5. táblázat adatai a fenti kérdésekre adott válaszokra alapozódnak. Az elemzések arra is rámutattak, hogy a *belföldi többségi tulajdonban* (magyar magánszemélyek vagy cégek tulajdonában) *lévő társaságok szállítói körében szignifikánsan nagyobb valószínűséggel fordult elő a számla nélküli értékesítés 1996-ban, mint a többi cég esetében*. Az 1998-as adatok alapján pedig arra következtethetünk, hogy 1996 és 1998 között *szignifikánsan javult a magyar gazdaságban az adómorál*. Ekkorra ugyanis eltűntek a cégek egyes csoportjai között a korábban megfigyelt szignifikáns magatartásbeli különbségek. A számla nélküli értékesítés magyar gazdaságban való elterjedtségét a korábbiaknál kisebb mértékűre becslik a menedzserek, és a két évvel előttnél kisebb mértékben érinti őket a versenytársak fekete gazdaságban való jelenléte.

A szállítókra és a versenytársakra vonatkozó adatok összevetése azonban érdekes, ám meglehetősen valószínűtlen aszimmetriát mutat: a válaszadók az utóbbiak adózási fegyelmét sokkal rosszabbnak értékelték, mint az előbbiekéét. (Ez nem véletlen: a szállítók adócsalásának beismerése ugyanis implicit módon a megkérdezettek közreműködését is feltételezi – ezzel szemben a versenytársaknál ilyen összefüggés nem áll fenn.)

A cégek versenytársainak és üzleti partnereinek viselkedésére vonatkozó becslések mellett azonban létezik olyan kérdezési technika is, amelynek alkalmazása módot ad arra, hogy a cégek egy kiválasztott mintájára vonatkozóan megadjuk az adócsaló cégek arányát. Az ún. véletlenített válaszok módszeréről (*randomised response technique*) van szó.³² Az adócsalás elterjedtsége vagy gyakorisága (vagy az adócsaló cégek aránya) a vizsgált vállalati sokaságon belül arra vizsgálható rá, hogy milyen mértékben váltak elfogadottá a fejlett piacgazdaságokra jellemző, széles körben respektált viselkedési normák. Ha az adócsalás aránya magas, akkor ebből a „vad-kapitalizmus” túlsúlyára, az adóadminisztráció viszonylagos gyengeségére, továbbá az adózási szabályok ineffektív voltára következtethetünk.

Ezt a módszert alkalmazva a közepes és nagy magyar cégek körében *az adócsaló cégek arányát 1997-ben 0–23% közöttire becsültük (95%-os megbízhatósági szinten), 8,8%-os átlagos érték mellett* (Tóth–Semjén, 1998). Az eredmények szerint tehát statisztikailag az az eléggé valószínűtlen helyzet sem kizárható, hogy minden cég teljes mértékben betartja az adózási szabályokat, de az sem, hogy minden ötödik cég – valamilyen mértékben – csalt adót.

Ez az eredmény arra mutat, hogy a kilencvenes évek második felében az adócsalás jelensége elterjedt lehetett a magyar cégek körében, de azt is állíthatjuk, hogy a magyarországi közepes és nagy cégek túlnyomó részére nem volt jellemző ez a magatartás.

³² A módszer leírását Tóth–Semjén (1998) alapján az 1. Mellékletben közöljük.

2.2.5. táblázat
Az egyes adóelkerülésre utaló technikák elterjedtsége 1996-98,%

Adóelkerülésre utaló technika	1996	1998
A számla nélküli értékesítés az Ön üzleti partnerei körében...		
Egyáltalán nem fordul elő	79,8	80,7
Ritka	13,7	14,6
Gyakori	6,5	4,7
Összesen	100,0	100,0
N	277	286
A számla nélküli értékesítés a magyar gazdaságban....		
Egyáltalán nem fordul elő		1,2
Ritka	10,6	18,4
Gyakori	89,4	81,4
Összesen	100,0	100,0
N	274	272
A számla nélküli értékesítés az Ön versenytársai körében...		
Egyáltalán nem fordul elő	43,1	45,0
Ritka	23,6	25,2
Gyakori	33,3	29,8
Összesen	100,0	100,0
N	195	218
Az Ön cégének versenyhelyzetét milyen mértékben befolyá- solja, hogy a versenytársaik kapcsolatban állnak a fekete gazdasággal?		
Egyáltalán nem befolyásolja	28,8	38,5
Kismértékben	31,0	27,9
Nagymértékben	40,2	33,6
Összesen	100,0	100,0
N	271	276

Forrás: A szerzők által 1994-ben végzett empirikus felvétel. Lásd Tóth–Semjén (1998).

3. Az adóadminisztráció eredményessége és a rejtett gazdaság

3.1. A vizsgálandó kérdések

A közepes- és nagyobb vállalatok, vállalkozások körében végzett korábbi empirikus vizsgálatok a rejtett gazdaság visszaszorulására és a vállalatok pénzügyi – s ezen belül adózási – fegyelmének erősödésére utaltak a kilencvenes évek második felében (Tóth–Semjén, 1996, 1998; Semjén–Tóth, 1997). Ez a tendencia e korábbi vizsgálatok tanúsága szerint többek között a gazdasági növekedés hatásának, az üzleti feltételek és a vállalati növekedési kilátások ebből fakadó javulásának, illetve a vállalkozások tulajdonosi szerkezet szerinti összetételében a külföldi tulajdon növekvő szerepének volt köszönhető. Másrészt bizonyos mértékig az adópolitika változásai (az adóterhelés csökkenése) is szerepet játszott ebben.

Ugyanakkor mindezidáig az elvégzett empirikus vizsgálatokból sajnálatos módon teljes egészében kimaradt egy kézenfekvő hipotézis *vizsgálata*: ez pedig nem más, mint az, hogy az adóigazgatási munkára fordított társadalmi erőforrások növekedése, e munka – az idővel szerzett tapasztalatok és a növekvő erőforrások hatására – feltehetően ugyancsak növekvő professzionalizmusa, és ezek hatására *a nem jogkövető magatartás esetén fenyegető „lebukás” növekvő kockázata* is komolyan hozzájárulhatott az adózási fegyelem megfigyelt erősödéséhez. Természetesen az, hogy az adóigazgatás munkája is szerepet játszik e folyamatban a dolgozat első részében bemutatott elemzések alapján elméletileg megalapozott, és *a priori* könnyen belátható. Azonban Magyarországon eddig nem készültek olyan empirikus vizsgálatok, melyek megkíséreltek volna legalább *közvetett „bizonyítékokkal”* szolgálni e feltevés empirikus alátámasztása érdekében.

Közvetlen módon ugyanis nyilvánvalóan nem lehet egykönnyen kimutatni, hogy hogyan is nő az adózási fegyelem az adóigazgatás javulásának eredményeképpen. A legnagyobb probléma ebből a szempontból alighanem az, hogy a jövedelemeltitkolás nélküli „elméleti” GDP mértéke és eloszlása pontosan egyik időpontra sem ismerhető meg – ily módon az elméleti adókötelezettség nagysága sem becsülhető meg egyszerű eszközökkel,³³ és következőképpen azt sem lehet megmondani, hogyan változott az adócsalás elterjedtsége és mértéke. A direkt bizonyítékok hiányában is lehet azonban közvetett bizonyítékokat, olyan *egy irányba mutató jeleket* találni, melyek egyik valószínűsíthető plauzibilis magyarázata az lehet, ha feltételezzük, hogy ezek mögött valójában az adózási fegyelem javulása, és a rejtett gazdaság arányának visszaszorulása húzódik meg.

E hipotézis vizsgálatához elengedhetetlen, hogy közelebbről is foglalkozzunk az adóigazgatás munkájával, magával az APEH-hel.

³³ E a nehézség megfelelő módszerekkel, ha ki nem is küszöbölhető, de kétségkívül csökkenthető. Egy ilyen, az irodalomból ismert módszerre egyik interjúalanyunk, az APEH egyik igazgatóságának vezetője hívta fel figyelmünket. Shome, Silvani és Tanzi termékmérlegekre alapozva több országra kiterjedő összehasonlító vizsgálatot végeztek arra vonatkozóan, hogy az egyes országokban a termékmérlegekből teoretikusan meghatározható áfa-kötelezettség milyen aránya válik valóban bevallott és befizetett adóvá. Míg ez az érték Peruban 29%, Svédországban 94,3% volt. Magyarországra nézve sajnos nincs ilyen vizsgálat. Az persze kérdéses – és esetleg országonként is változó –, hogy a termékmérlegek megbízhatósága mennyivel jobb, mint a GDP-statisztikáé.

Az APEH vizsgálata a szervezetet kívülről közelítő kutató számára sajnos nem igazán egyszerű feladat: e közpénzekből fenntartott szervezet működése a „szolgáltató adóhivatal” koncepciójának jegyében e téren lezajlott jelentős fejlődés (például az APEH weboldalának megjelenése az interneten) ellenére egyelőre még nem kellőképpen transzparens a nyilvánosság számára. Az APEH munkájának megismerését bizonyos mértékig az adótitokra való hivatkozás, illetve a belső eljárási szabályok tisztázatlansága, illetve nem kellő nyilvánossága is nehezíti.³⁴

A következőkben többek között olyan kérdésekre keresünk választ, mint

- hogyan alakultak az APEH által beszedett bevételek a GDP-hez képest;
- hogyan módosul az adószervezet, melyek azok az adónemek, amelyek szerepe döntő a bevételek alakulásában (e kérdés vizsgálata elengedhetetlen annak megítéléséhez, mennyire racionális pl. az APEH ellenőrzési munkájának megszervezése);
- hogyan változott, mennyiben bővült az adóalanyi kör, és ezzel összefüggésben az APEH által ellátott munka bizonyos elemei (ellenőrzések, perek stb.);
- milyen az egyes főbb adóalany-csoportok szerepe, jelentősége az APEH tevékenységében (az ezektől származó bevételek, illetve az ezek fordított munka szempontjából), hogyan oszlik meg a főbb adóalanytípusok között a hatóság „figyelme”;
- hogyan alakultak az APEH munkájával kapcsolatos társadalmi ráfordítások (az APEH működési és beruházási kiadásai),
- milyen mértékben indokolja a szervezet feladatainak bővülése, illetve az általa ténylegesen ellátott munka mennyiségének növekedése a ráfordítások növekedését;
- hogyan alakulnak egyes kiemelt jelentőségű ráfordítások, milyenek az adóadminisztráció személyi feltételei, a munkaerőállomány megbecsültsége, képzettsége és ösztönöztsége;
- a fenti vizsgálatok alapján az APEH ellenőrzési tevékenysége mennyire mondható célszerűnek, racionálisnak és költséghatékonynak;
- mennyire valószínűsíthető az adóadminisztráció működésének, munkájának, ráfordításainak vizsgálata alapján az adózási fegyelem javulása?

³⁴ Egyik interjúalanyunk, egy könyveléssel, könyvvizsgálattal és adótanácsadással foglalkozó cég képviselője felhívta a figyelmet az APEH működésében, eljárásaiban megfigyelhető bizonytalanságokra, illetve tisztázatlanságra. Pl. attól függően, hogy a szervezet mely részlegéhez ment tárgyalni, más és más módon kellett igazolnia, hogy valóban jogosan képviseli ügyfelét. Sok esetben a jogértelmezés terén sem érvényesült egységes álláspont az egyes ügyintézők gyakorlatában.

3.2. Információforrások és vizsgálati módszerek

Jóllehet az APEH információs rendszere sokak szerint a hazai legmagasabb színvonalat képviseli, az adatok feldolgozása elsődlegesen a napi, operatív feladatokhoz, a hivatali munka aktuális igényeihez kapcsolódik, és az APEH saját működését tükröző statisztikai rendszere egyelőre meglehetősen fejletlen. A szervezet évről évre közzétesz tevékenységéről egy tájékoztató füzetet.³⁵ Ez az 1996-tól *APEH Bulletin* című kiadvány mind külsejét, mind az általa közölt információk körét és megbízhatóságát tekintve folyamatosan gazdagodott, fejlődött az évtized során. Az örvendetes fejlődés azonban óhatatlanul az adatok, táblák, ábrák tartalmában, szerkezetében bekövetkező – részben a feladatkör változásait nyomon követő – gyakori változásokkal járt együtt. Az eltelt idő során az adópolitikában bekövetkezett számos változás, illetve az APEH funkcióinak törvény elrendelte módosulásai is jelentősen korlátozzák az APEH által beszédett bevételek különböző évekre vonatkozó adatainak összehasonlíthatóságát, illetve az egységnyi bevétel kitermeléséhez szükséges társadalmi költségek értelmezését.³⁶

A Bulletinek adatai – bizonyos szempontból érthető módon – ráadásul elsősorban az APEH tevékenységének bizonyos szegmenseire, illetve e tevékenység bevételeiben megtestesülő eredményeire koncentrálnak. Jóval kevésbé tartalmaz ez a forrás információt magának a szervezetnek a működési feltételeiről, a ráfordítások, működési költségek nagyságáról, a rendelkezésre álló emberi erőforrások minőségéről, költségeiről, az eszközellátottságról stb. Az APEH ráfordításait, költségeit illetően szerencsére az éves költségvetési törvények teljesítéséről beszámoló ún. „Zárszámadások” használható nyilvános információforrást jelentenek. E tanulmányban bizonyos zárszámadási adatok elemzésére és az APEH által beszédett bevételekkel való összevetésére is sor kerül majd.

Az alapvetően adott évi adatokat tartalmazó – bizonyos mutatók esetén az adatok előző évi adattal való összehasonlítását is lehetővé tevő – Bulletinek épp a gyűjtött és publikált adatok körének fokozatos bővülése, illetve tartalmuk gyakori változásai miatt korántsem biztosítanak ideális feltételeket az időbeli összehasonlításhoz. Némileg enyhített ezen a gondon az 1987–1997 közti időszakot felölelő jubileumi.³⁷ APEH-kiadvány (*Tíz adóév 1987–1997*) megjelenése.

A szervezet önreflexióra való képességét, valamint munkája eredményességének külső és belső megítélhetőségét egyaránt jelentősen javítaná, ha az inkább elemző, szemléletes ábrákat bemutató Bulletinek mellett „adóstatisztikai évkönyvek” publikálására is sor kerülne, méghozzá megfelelő rendszerességgel és a lehetőségekhez képest stabil – időbeli összehasonlításokat is megengedő – tartalommal. Ezt a jelek szerint a szervezet vezetése is felismerte: 2000 tavaszán összeállításra került az első, a visszatekintésre és az összehasonlítható

³⁵ Az 1991 és 1998 közötti időszakra ezeket a kiadványokat a Hivatal munkatársai rendelkezésünkre bocsátották.

³⁶ A törvények által az APEH számára előírt feladatkör változásai miatt különösen az APEH által beszédett (kezelt) bevételek és az APEH kiadásai közötti kapcsolat elemzésekor, illetve az 1 Ft működési költségre jutó bevételek nagyságának időbeli összehasonlításakor kell óvatosnak lenni.

³⁷ A kiadvány a jelenlegi adószervezet kialakulásának 30., és egyben az APEH alapításának 10. évfordulójára jelent meg 1997-ben.

ságra a korábbi kiadványoknál nagyobb gondot fordító új APEH kiadvány (évkönyv). Az alábbi elemzés egyes ehhez készült adat-összeállításokra is támaszkodik majd.

Az APEH által gyűjtött és publikált, illetve a zárszámadásokban közölt adatok megfelelő értékeléséhez, kontextusba helyezéséhez nélkülözhetetlen ezek összevetése bizonyos (pl. a GDP, a fogyasztói árak, a keresetek alakulására vonatkozó) makro-statisztikai adatokkal.

A *statisztikai adatok elemzése* mellett más információforrásokra is támaszkodtunk: a Hivatal vezetésének engedélyével 2000 tavaszán strukturált *interjúkat* készítettünk az APEH központ, illetve három (két budapesti területi, illetve a kiemelt adózókkal foglalkozó) APEH igazgatóság néhány vezető állású dolgozójával, illetve beosztott revizorokkal is. Emellett, hogy több oldalról is lássuk a problémát, készítettünk interjút adótanácsadókkal, illetve az APEH működését hivatalból rendszeresen vizsgáló Állami Számvevőszék (ÁSZ) egy vezető munkatársával is. Az APEH-hel foglalkozó előző ÁSZ jelentés 1993-ban készült megállapításai mára már jórészt aktualitásukat veszítették. 1999-ben kezdődött a következő számvevőszéki vizsgálat, melynek eredményei 2000 augusztusában kerültek nyilvánosságra (ÁSZ, 2000). Érthető módon publikálás előtt a Számvevőszék munkatársai csak a vizsgálat módszereiről és irányáról adhattak információt, magáról a vizsgálatok eredményeiről előzetesen nem adhattak felvilágosítást. Ma már azonban eredményeink összevethetőek a nyilvánosságra hozott ÁSZ jelentés egyes megállapításaival.

Az APEH-ben készült interjúkon egyidejűleg több APEH munkatárs is jelen volt (ami bizonyos mértékig nyilván kihatással volt az interjúszituációra és az elmondottakra). Bizonyos APEH munkatársakkal több alkalommal is találkoztunk. Az interjúk tanulságait beépítettük elemzésünkbe. A 3. sz. Mellékletben pedig tematikus válogatást is közreadunk az interjúk dokumentációjából: az ott közölt részletek alkalmasak lehetnek megállapításaink illusztrálására, illetve alátámasztására. Egyes „kényes” kérdések esetén interjúalanyaink véleménye gyakran ellentétben áll következtetéseinkkel, illetve más interjúalanyok megállapításaival – az ilyen vélemény eltéréseken is érdemes lehet elgondolkodni.

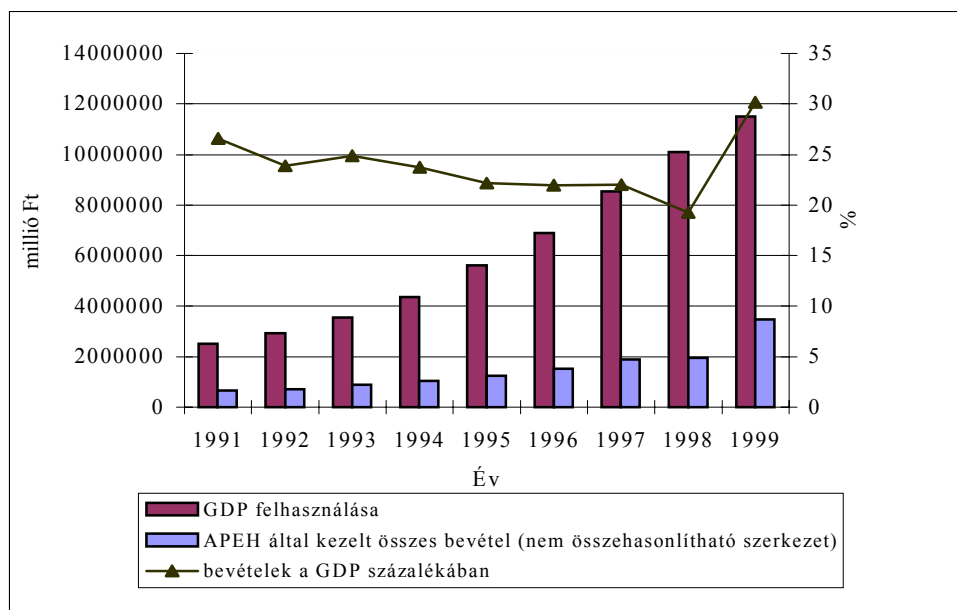
3.3. APEH által beszedett adók és adójellegű befizetések nagysága és megoszlása, 1991–1999

Az APEH által kezelt bevételek GDP-hez viszonyított aránya a piacgazdasági átmenettel együtt járó *transzformációs recesszió* (valamint az adóbehajtás emiatt is növekvő bonyolultsága és nehézségei) következtében az általunk vizsgált időszak elején feltehetően még „automatikusan” csökkent.³⁸ Az évtized második harmadában továbbra is megfigyelhető csökkenő tendencia már feltehetően a túlzott mértékű, komoly ellenőrzési hatásokkal járó jövedelemcentralizáció enyhítésére irányuló *költségvetési politika* hatásának volt betudható

³⁸ A transzformációs folyamat költségvetési hatásai közismertek. Az átmenet kezdetén a GDP csökkenésével az ún. Tanzi–Oliveira hatás következtében szükségképpen együtt zsugorodnak az állami bevételek is. Mint arra Kornai rámutat, a gazdasági alanyok (adóalanyok) növekvő száma, az átalakulással együtt járó szerkezetváltás és átmeneti visszaesés miatt óhatatlanul csökken az adóalap és nőnek az adók beszedésével kapcsolatos nehézségek is. A lefelé rugalmatlan kiadások miatt pedig előre megjósolható módon jelentős költségvetési problémák léptek fel. (Bővebben e kérdésekről ld. Kornai, (1992), Tanzi (1993) és Semjén (1996)

(lásd a 3.3.1. ábrát). Döntően e tényezők hatására az APEH által kezelt bevételek a GDP 27%-áról (1991) annak mintegy 22%-ára csökkentek (1997).³⁹

3.3.1. ábra
APEH által kezelt bevételek és a GDP



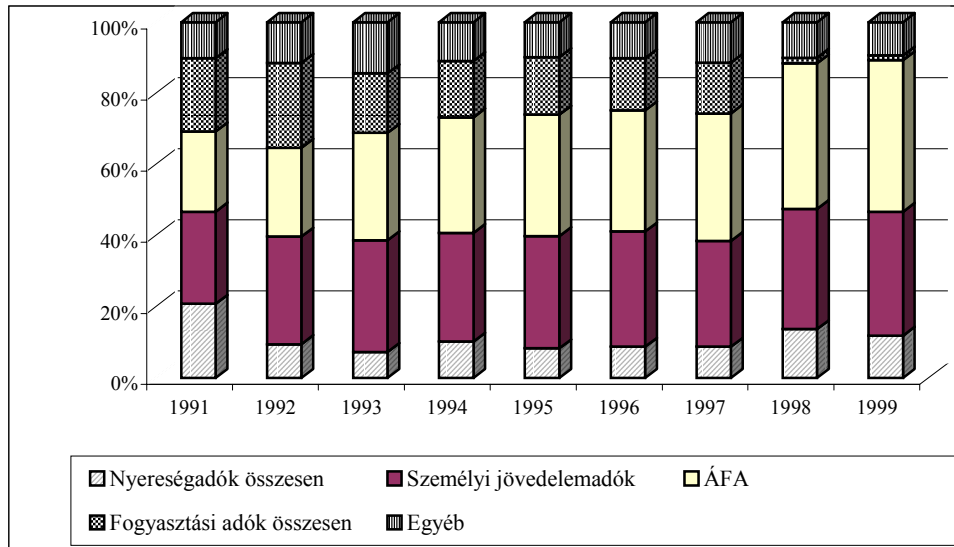
Forrás: APEH tájékoztatók, bulletinek, illetve KSH.

Az évtized során számos olyan változás történt az adópolitikában, illetve a közszférába tartozó egyes szervek és kormányzati hivatalok funkcióiban, melyek jelentős befolyással voltak az APEH által beszedett bevételek nagyságára és belső megoszlására. Az ilyen változások – mint azt már említettük – természetesen problémákat vetnek fel a különböző évekre vonatkozó adatok összehasonlíthatósága szempontjából, hiszen a bevételek csökkenésében vagy éppen növekedésében ilyenkor több, esetenként ellentétes irányú hatás eredményesül. Hogy csak a legjelentősebb ilyen változásokat említsük: 1992-ben a társasági adó kulcsának jelentős leszállítása, illetve 1998-ban az új jövedéki szabályozás bevezetése (és ezzel párhuzamosan addig az APEH által ellátott funkciók a VPOP-hoz történő áthelyezése) jelentősen átalakították a bevételi szerkezetet. Mindkét intézkedés hatása tükröződik abban, hogy a 3.3.1. ábrán éppen e két évben mutattak az APEH által kezelt bevételek a GDP százalékában jelentősebb visszaesést, és jól kirajzolódik ez a belső bevételi szerkezet alakulását bemutató 3.3.2. ábrán is.

³⁹ A 3.3.1. ábrán ezután (1998-ban) megfigyelhető erős csökkenés (majd az 1999-es jelentős növekedés is) viszont már nem ezzel, hanem adópolitikai változásokkal és elsősorban az egyes közterhek behajtásán ügyködő kormányzati szervek közti munkamegosztás módosításnak hatásaival van kapcsolatban, mint erre az alábbiakban még kitérünk.

3.3.2. ábra

Adók és adójellegű befizetések megoszlása, 1991–1999 (tb-járadékok nélküli szerkezet, %)



Forrás: APEH tájékoztatók, bulletinek.

Megjegyzés: Az 'Egyéb' kategóriába a további kisebb adók, a munkaadói járulék, a munkavállalói járulék, a különleges helyzetre vonatkozó járulékok, illetve a különféle alapok jogcímén szedett adók és egyéb befizetések szerepelnek.

A legfőbb folyamatok – a három kiemelkedő jelentőségű adónem (szja, áfa és a nyereségadók) együttes részarányának gyors növekedése; a nyereségadók szerepének csökkenése az évtized elején, majd kisebb mértékű emelkedése az évtized vége felé; az áfa szerepének töretlen növekedése és egyre nyilvánvalóbb dominanciája; a fogyasztási adók szerepének (a jövedéki adók szabályozásának változásait követő) jelentős csökkenése – az adópolitikában és az adóhatóság funkcióiban bekövetkezett változások ellenére is egyértelműek. Ugyanakkor az egyes évek adatai (lásd a 2. Mellékletet) még érzéketesebben nyomon követhetővé teszik a jelzett változásokat. 1991-ben még négy adónem is 20% feletti részesedést mutatott. A legjelentősebb ekkor még a *személyi jövedelemadók* részesedése (25%) volt, ezt követte az *áfa* (23%), és ettől csak alig maradt el a *fogyasztási adók*, illetve a *nyereségadók* relatív súlya (21%). A társasági adókulcs csökkentése után 1992-ben már 30%-ra nőtt az szja részesedése, és az évtized hátralévő időszakában már nem is csökkent e szint alá. 1999-ben – a változatlan (ún. összehasonlítható) szerkezet szerint számítva – már a 35%-ot is elérte az szja részaránya.

A nyereségadók súlya – részben az adókulcs mérséklése és a külföldi befektetők részére biztosított kiterjedt adókedvezmények hatására⁴⁰ – a kezdeti 20%-ot is meghaladó részese-

⁴⁰ A csökkenésben az említett adópolitikai változásokon kívül nyilván a transzformációs visszaesés, és az ezzel együtt járó ágazati és tulajdonosi szerkezetátalakulás hatásai, a veszteséges és csődbe jutott vállalatok átmenetileg magas aránya is komoly szerepet játszottak.

désről eleinte erősen, jóval 10% alá (1993-ban 7%) csökkent. A sikeres szerkezetváltás és privatizáció azonban hamarosan a vállalati jövedelmezőség javulásában is megmutatkozott. Az évtized vége felé ez a folyamat már a társasági adókulcsok vagy a nyereségadózással és költségelszámolással kapcsolatos egyéb érdemi számviteli és adózási szabályok viszonylagos állandósága mellett éreztette hatását. A javuló jövedelmezőség hatására 1998–99-ben már 12–14% között volt a nyereségadó-bevételek relatív szerepe. A fogyasztási adók szerepe, részesedése a kezdeti növekedés és kiugróan magas szinthez (1992-ben 24%) képest visszaesést mutat: 1997-ig mintegy 14%-ra csökken, majd az új jövedéki szabályozás hatásait tükrözve egészen drasztikusan alacsony, mindössze 1–2%-os szintre esik vissza ezek aránya az APEH által kezelt bevételekben.

Ezzel párhuzamosan az áfa súlya a vizsgált időszakban mindvégig töretlenül nőtt: az időszak minden évében nagyobb volt, mint az azt megelőzőben, és 1999-ben (a régi, „összehasonlítható” szerkezet szerint számolva) már majdnem az 1991. évi részesedés dupláját is elérte: súlya a maga 43%-ával ekkor már messze a többi adónem fölé magasodik. Ekkorra már egyértelműen dominál e három adónem (szja, áfa és a nyereségadók) szerepe a bevételi szerkezetben. Ezek adják az összehasonlítható szerkezetű bevételek mintegy 90%-át. (1991-ben arányuk még csak 69% volt!) Az szja és az áfa együttes súlya önmagában is rendkívül jelentős: az 1991-es 48%-ról ekkorra már 78%-ra nőtt. Ezek az arányok, illetve változásuk tendenciái elég egyértelműen kijelölik, mely területekre „érdemes” az adóhatóságnak erőfeszítéseit koncentrálnia: milyen adónemekben lehet érdemleges nagyságú adóhiányt feltárni, megfelelő adóellenőrzési és behajtási munkával honnan lehet számottevő többletbevételhez juttatni a kincstárát.

Mint azt a 3.3.1. ábrán az APEH által kezelt bevételeket a GDP százalékában mutató vonal meredekségének drasztikus megváltozása is érzékletesen mutatja, a korábbi lépéseknél jóval nagyobb horderejű változást hozott a közszférán belüli munkamegosztásban, amikor 1999. elejétől a tb-járadék (nyugdíj- és egészségbiztosítás) és az egészségügyi hozzájárulás beszedése is az APEH-hez került át a korábban társadalombiztosítási önkormányzatok megbízásából e feladatot ellátó MEP-ektől.⁴¹ Hogy ez a lépés milyen drámai mértékben változtatta meg az adószervezetet, az jól látható, ha összevetjük a 3.3.2. ábra megfelelő oszlopát (illetve a 2. Mellékletet) a fő szövegben közölt 3.3.3. ábrával. 1999-től e funkcióbővülés hatására a tb-járadék lett az APEH által beszedett legnagyobb volumenű tétel (ez adja az összes beszedett bevétel 36%-át). A három legfontosabb (ún. kiemelt jelentőségű) adó által adott bevételek együttes aránya pedig ebben az új szerkezetben már csak mintegy 57%-ot tesz ki. Mivel azonban a tb-bevételek rendeltetése kötött, a költségvetés szempontjából e beszedési változtatások elsődlegesen a beszedés várható – bizonyos mértékig máris dokumentálható⁴² – jobb hatékonysága, az eredményesebb hátralékbehajtás stb. miatt érdekesek: ezen keresztül ugyanis csökkenthetik a Társadalombiztosító esetleges hiányát, és ezáltal a költségvetés (mint utolsó mentősvár) szerepét a Társadalombiztosító szempontjából, közvetlenül azonban nem

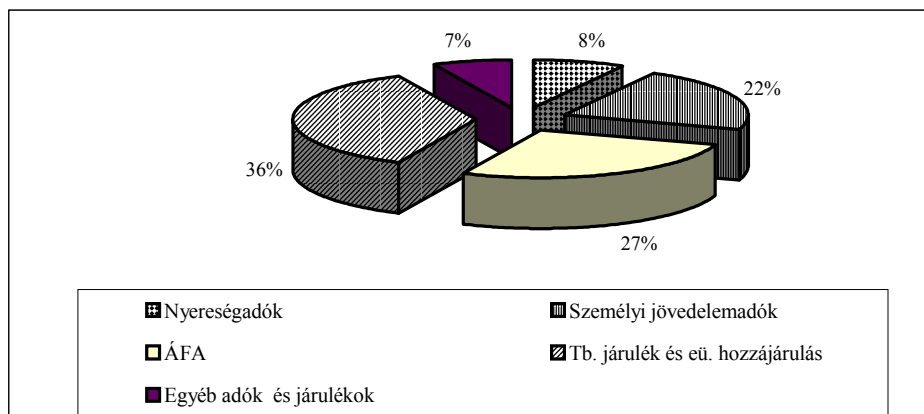
⁴¹ A feladattal együtt ide került át a feladatot korábban ellátó létszám és költségvetés is a MEP-ektől (megyei egészségpénztáraktól).

⁴² A járulékbévételek az 1996–1998-as időszak két évében még a bevételi előirányzatot sem érték el, egy évben épp teljesítették az előirányzatot, 1999-ben (tehát a beszedés APEH-hez kerülése után) viszont nemcsak volumenükben nőttek a járulékkötelezettségek csökkenése ellenére is, de a bevételi előirányzatot is meghaladták. Bővebben erről lásd a <http://www.apeh.hu/tajekoz/beszed.htm> weboldalt!

eredményeznek több szabadon elosztható állami forrást. A kiemelt adók jelentősége a költségvetési politika szempontjából tehát a változások dacára is óriási marad.

Mint azt az eddigi adatok, illetve ábrák jól mutatják, vállalati körben a nyereségadók relatíve nem túl nagy jelentősége miatt az adóellenőrzések ugyan segíthetnek a jogkövető magatartás megszilárdításában, és az adóhiányok feltárásán keresztül számottevő többletbevételeket is eredményezhetnek, ezek nagysága a bevételek egészéhez viszonyítva azonban aligha lehet túlzottan jelentős. A vállalati, vállalkozói körben nyilvánvalóan az áfa ellenőrzése az, ami a legtöbb sikerrel (közvetlen többletbevétel) kecsegtet; s emellett még azzal a „jó tulajdonsággal” is bír, hogy amennyiben az áfa ellenőrzések segítségével sikerül adóhiányt feltárni, ez általában a nyereségre, és így a behajtható nyereségadóra is kihat. Az szja magas részesevése miatt ugyan a személyi jövedelemadó-bevallások ellenőrzése és adóhiányok e körben történő feltárása is kecsegtető megoldásnak tűnhet, a bevallók igen széles köre miatt azonban ez rendkívül munkaigényes és kevésbé hatékony megoldás. Legtöbb többlet-bevétel összességében tehát az áfa befizetések vizsgálatától és a visszaigénylések ún. kiutalás előtti ellenőrzésétől várható.

3.3.3. ábra
Adók és adójellegű bevételek megoszlása 1999-ben, tényleges szerkezet



Jelmagyarázat: Egyéb adók: fogyasztási adók, munkavállalói járulékok, munkaadói járulékok, különféle alapok összesen, egyéb befizetések.

Forrás: APEH adatközlés

3.4. Az APEH által ellátott munka mennyiségének változásai: adóalanyi kör, ellátandó feladatok, ellenőrzések és perek

Ha az APEH munkáját, annak hatékonyságát a beszedett adók és adójellegű bevételek, illetve a hivatali ráfordítások összevetése alapján kívánjuk megítélni, nem feledkezhetünk meg arról, hogy a hivatal feladatai távolról sem szorítkoznak a bevételek beszedésére (például a különböző támogatások folyósítása is jelentős volumenű feladatot jelent a hivatal számára), másfelől arról sem, hogy a szervezet feladatai – mint azt már érintettük – időről időre változnak. A hivatal által ellátandó munka mennyisége nemcsak a külső körülmények (többek között a kormányzat, a politika változó elvárásai) hatására módosulhat (*exogén változás*), időről időre (általában ugyancsak nem függetlenül bizonyos kormányzati célkitűzésektől) maga a hivatal vezetése is határozhat úgy, hogy bizonyos feladatokra a korábbinál nagyobb (vagy éppen kisebb) figyelmet fordít (*endogén, autonóm változás*). Az ellátandó munka mennyiségét érintő *exogén változásoknak* csupán egy része *kormányzati döntések* következménye (az ebből fakadó változások jellemző iránya – bár mint láttuk, fontos feladatok más szervekhez történő leadására is volt már példa – a bővülés),⁴³ más része viszont a *gazdaságban zajló* – a hivatal számára ugyan külső, de a gazdaság szempontjából mégis endogén – *spontán folyamatok* hatását tükrözi.

Ebben az alfejezetben nem foglalkozunk érdemben a feladatok a kormányzati munkamegosztás változásából (funkcióváltásból) fakadó megváltozásával (a szándékolt exogén feladatmódosulásokkal), korábban ezeket ugyanis már érintettük. Ezzel szemben azt vizsgáljuk, mennyiben eredményezték bizonyos spontán gazdasági folyamatok, illetve viszonylag autonóm hivatali elhatározások az ellátandó feladatok, a végzett munka egészének (vagy esetleg egyes részfeladatok mennyiségének) jelentősebb változását a vizsgált időszakban. Tehát a spontán exogén és az autonóm endogén változásokra koncentrálunk. Az autonóm endogén funkcióbővülések között feltétlenül említést érdemel, hogy a vizsgált időszak során mind nagyobb feladatot jelent a hivatal számára az adóalanyokkal való kapcsolattartás, az adóalanyok tájékoztatása, a szolgáltató adóhivatali koncepció felé történő elmozdulással összhangban.⁴⁴ Emellett a nemzetgazdasági információs rendszer kiszolgálása is egyre növekvő volumenű munkával jár. Az 1999-ben kapott nyomozati jogkör is növelte a hivatali feladatokat.

A spontán exogén változások jelentős része az adóalanyok körében bekövetkezett mennyiségi és szerkezeti változásoktól, illetve az adóalanyok viselkedésétől, jövedelemszerzési és adózási stratégiájától (pl. az szja adóalanyok között ilyen stratégiai választás, hogy valaki egy vagy több forrásból szerez-e adóköteles jövedelmet; a munkáltatója készíti-e az adóbevallását, illetve önbevalló lesz-e – vagy esetleg éppen eltitkolja a nem a főmunkahelyéről származó jövedelmeit) függ.

Nyilvánvaló, hogy a piacgazdasági átmenet során (különösen annak első fázisában) az adóalanyok számában, illetve összetételében (lásd a 3.4.1. és a 3.4.2. ábrákat) bekövetkező változások tipikusan növelik az adóadminisztráció feladatait. Nő a magánvállalkozások száma,

⁴³ A vizsgált időszak során bekövetkezett legfontosabb ilyen változásokat korábban már érintettük.

⁴⁴ Mint azt az ÁSZ jelentés megállapítja, „A bevallások hibaarányának csökkentése érdekében az APEH számos intézkedést tett. [...] Az APEH az adózók tájékoztatását szolgáló intézkedései érdemi változást nem hoztak. Előrelépést a bevallások egyszerűsítése és az adóhatósághoz elektronikus úton történő továbbítása jelenthet.”

és bár az adóköteles jövedelemmel rendelkező magánszemélyek száma a foglalkoztatás csökkenése, illetve bizonyos demográfiai okok miatt inkább csökken, de a többféle forrásból is jövedelmet szerző, és ezért az adóbevallást önállóan beadók aránya (esetleg száma is) nőhet.⁴⁵ A dinamikusan fejlődő vállalkozások méretében és forgalmában bekövetkező növekedés mind több kisebb vállalkozást is a bonyolultabb, a hivatal számára feldolgozás- és ellenőrzésigényesebb adózási formák irányába tol el: minél többen lépik pl. át az alanyi áfa-mentesség értékhatárát, annál inkább nő az áfa-bevallásokkal és visszaigénylésekkel kapcsolatos hivatali munka, stb. Ezek a hivatali munkamennyiséget növelő tényezők nem szükségszerűen eredményezik egyben a beszedett bevételek növekedését is.

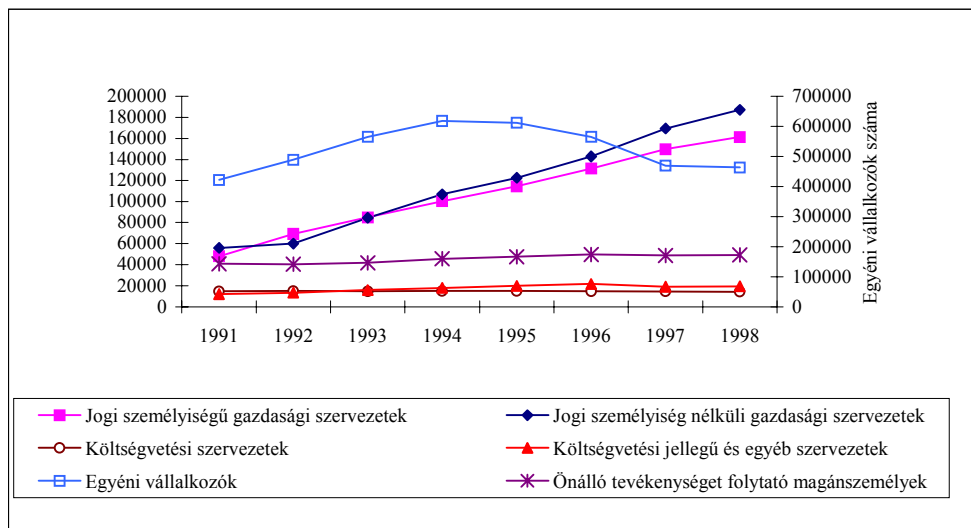
A költségvetési szervezeteket leszámítva – melyek száma lényegében stagnált – az összes vizsgált adóalany-kategória létszáma növekedést mutatott a vizsgálati időszakban. (Vesd össze a 3.4.1. ábrával, illetve a 3. sz. Melléklet M3.1. táblázatával!) A gazdálkodó adóalanyi kör (ide értve a gazdasági szervezeteken kívül az egyéni vállalkozókat és az önálló tevékenységet folytató magánszemélyeket is) egészen belül csak két olyan csoport volt, ahol a kezdeti növekedés egy csúcspont elérése után kifulladásra fordult és csökkenésbe fordult (az egyéni vállalkozók, valamint a költségvetési jellegű és egyéb szervezetek). Az időszak elejét a végével összehasonlítva azonban e csoportok mérlege is egyértelműen pozitív, növekedést mutat.

Összességében az adóalanyok száma az évtized során tehát jelentősen nőtt, és összetételük is jelentősen megváltozott. A jogi személyiségű, illetve anélküli társas gazdasági szervezetek (vállalkozások) növekedése meglehetősen hasonló, dinamikus pályát írt le, számuk az 1991-1998-as időszakban egyaránt valamivel több mint háromszorosára nőtt. Az egyéni vállalkozók száma az 1994-es csúcspont idején mintegy 50%-kal haladta meg az 1991-es állományt. A gazdálkodó szervezetek, vállalkozók és önállók együttes növekedése is csaknem másfélszeres volt a vizsgált időszakban.⁴⁶

⁴⁵ Mint az ÁSZ jelentés is megállapítja, az „adóalanyok száma 1999-ben 14,3%-kal haladta meg az 1993. évit, 5887 ezerrel 6726,5 ezerre nőtt; [...] a feldolgozott adóbevallások száma 1993–1999 között 49,1%-kal emelkedett. Jelentősen bővült a bevallások, nyilatkozatok köre, adattartalma.” A működő adózók számának 16%-os gyarapodása mellett a nagy számban megszűnő vállalkozások záró ellenőrzése egyre növekvő feladatot jelentett. Az úgynevezett „technikai megszűnt” állomány 1997-ben már 9,9%-a volt az összes adózónak, ezt ugyan 1999-re sikerült 3,2%-ra csökkenteni, de ehhez mintegy 1,1 millió adóalany dokumentációjának átvizsgálását és végleges törlesztését kellett elvégezni az adóhatóságnak.

⁴⁶ Az adóalanyok létszám-adatait – azaz a 3.4.1. és a 3.4.2. ábrák alapadatait – a 3. sz. Melléklet M3.1. táblázata tartalmazza.

3.4.1. ábra
Az adóalanyok számának alakulása 1991 és 1998 között



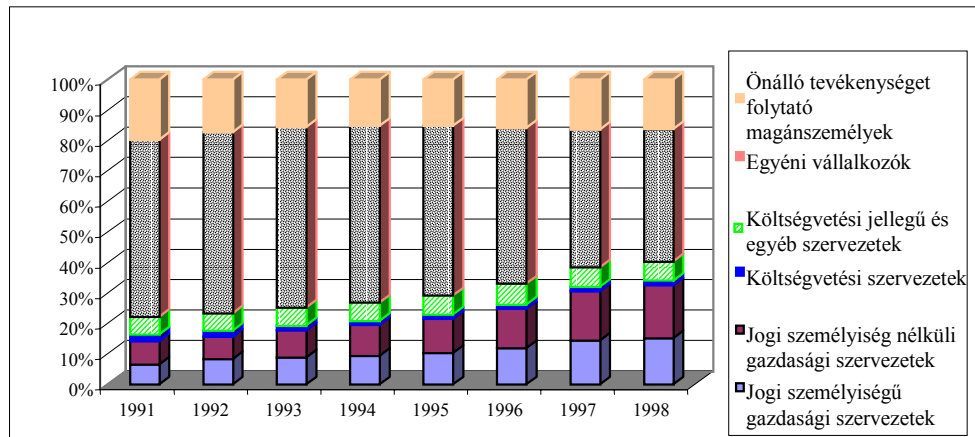
Forrás: APEH tájékoztatók, bulletinek és Tíz adóév.

Mint a 3. sz. Melléklet M3.1. táblázata mutatja, az adóhatóságnak jóval több munkát adó önálló szja-bevallók (azaz a bevallást nem a munkahelyükre bízó szja-alanyok) létszáma is jelentősen nőtt egészen 1996-ig, ezután azonban kisebb mértékben visszaesett.⁴⁷ Az adóalanyok számában a piacgazdaság fejlődésével párhuzamosan bekövetkező jelentős növekedés tehát egyértelműen olyan spontán exogén tényező, ami jelentős mértékben növeli az adóadminisztráció feladatait, az APEH elvégzendő munkáját.

Ha a gazdálkodó adóalanyi kör szerkezetét tüzetesebben megvizsgáljuk (3.4.2. ábra), akkor azt láthatjuk, hogy a strukturális (az adózók változó összetételéből fakadó) hatások már kevésbé egyértelműek. Az, hogy az időszak egészét tekintve véve viszonylag jelentősen csökkent az egyéni vállalkozók részaránya, és kisebb mértékben az önálló tevékenységet folytató magánszemélyek aránya is csökkent, viszonylag inkább könnyíti az APEH dolgát. A szerkezet szempontjából az egyetlen munkanövelő tényező jogi személyiség nélküli társas vállalkozások arányának jelentős felfutása: ez egy olyan adóalanyi kör, amelynek kezelése, esetleges vizsgálata ugyan nagyon munkaigényes, de amelytől viszonylag gyengébb eredményesség miatt nemigen várhatóak jelentősebb adóbevételek.

⁴⁷ Az szja bevallást benyújtó magánszemélyek száma 1996-ban tetőzött (de a hivatali munkában ez valójában csak a bevallások benyújtásának évében, 1997-ben érhető tetten. Ebben az évben 2288 ezer magánszemély nyújtott be adóbevallást az 1996. évi jövedelmekről. A munkáltatóval elszámolók aránya az időszak első évének magas szintjéről (az ÁSZ jelentés szerint 2435 ezer) fokozatosan mérséklődött, majd az 1997. évi mélypont (2062 ezer) után újra emelkedni kezdett (ÁSZ, 2000, 15. o.).

3.4.2. ábra
Adóalanyok szerkezetének változása



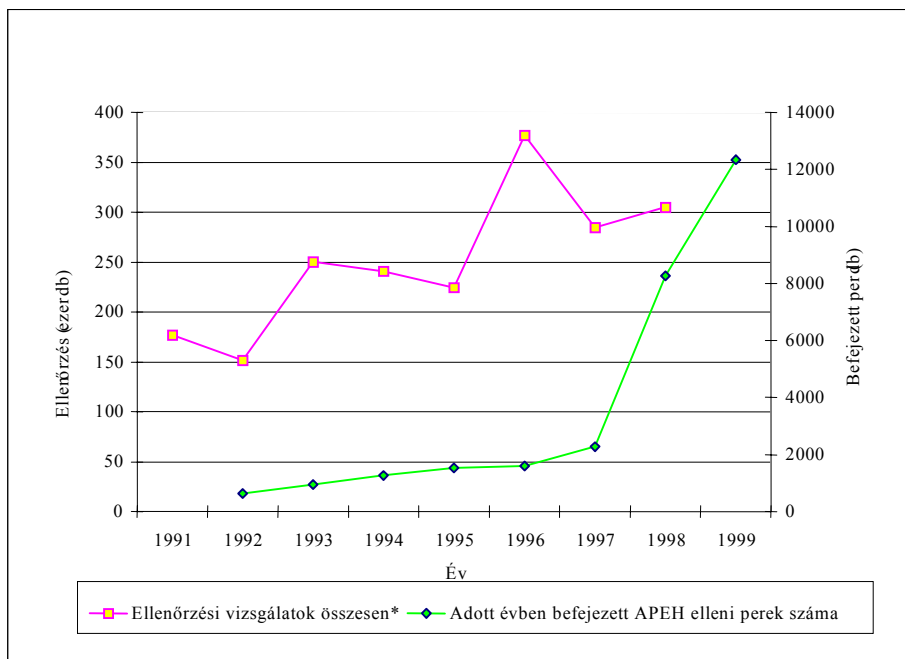
Megjegyzés: csak a gazdálkodó adóalanyi kör adatai (a nem önálló tevékenységű magánszemélyeket nem tartalmazza). Az oszlopdiagrammokon az egyes adóalanytípusok sorrendje megegyezik a jelmagyarázatban megadottal.

Forrás: APEH tájékoztatók, bulletinek és Tíz adóév.

A 3.4.3. ábra azt vizsgálja, hogyan tükröződnek az adóalanyok számában és összetételében bekövetkezett, fentebb elemzett változások az APEH bizonyos tevékenységeiben: az ellenőrzésben, illetve a bíróság előtt befejezett jogvitákban. Míg az ellenőrzések növelését a spontán exogén hatásokra adott autonóm endogén válasznak foghatjuk fel, addig a befejezett peres ügyek megítélése, kategorizálása már problematikusabb – az ilyen jogvitákat, peres ügyeket ugyanis általában az APEH megállapításaival egyet nem értő adózó kezdeményezi.⁴⁸ Az eredeti lépés, a megállapítás – adóhiányok feltárása, bírságok kiszabása stb. – ilyenkor az APEH endogén reakciójának fogható fel, az adózó által kezdeményezett per azonban már az erre adott exogén választ jelenti.

⁴⁸ Mint az a továbbiakban közölt 3.4.3. ábrából világosan kitűnik, az APEH által hivatalból (büntető feljelentéssel) kezdeményezett peres ügyek száma alig nőtt, növekedése meg sem közelítette a folyamatban lévő perek számának növekedését – következésképp ez utóbbiak túlnyomó részét az adózók kezdeményezhették csak.

3.4.3. ábra
Egyes APEH-feladatok: ellenőrzések és perek



Preventív vizsgálatok, egyéb adatkérések és ellenőrzések nélkül. (Helyszíni adóellenőrzések; egyszerűsített adóellenőrzések; áfa és egyéb kiutalás előtti vizsgálatok; adózatlan jövedelmek ellenőrzése; pénzforgalmi ellenőrzések.)

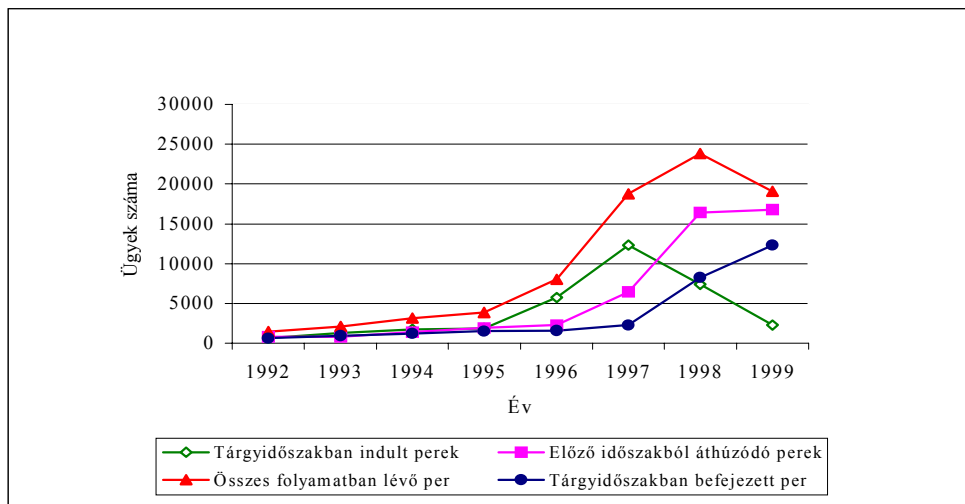
Forrás: APEH tájékoztatók, bulletinek, illetve az APEH Jogi Főosztály adatközlése

A 3.4.4. és a 3.4.5. ábra az APEH elleni pereket vizsgálja kicsit közelebbről. A 3.4.5. ábra – a 3.4.3. ábrával szemben – a tárgyévben *folyamatban lévő* (nem pedig az adott évben befejezett) peres ügyeket vizsgálja a méltányossági kérelmekkel és az APEH által tett büntető feljelentésekkel való összehasonlításban; a 3.4.4. ábra pedig közelebbről veszi szemügyre a folyamatban lévő (tárgyidőszakban indult, áthúzódó, illetve befejeződött) pereket. Ezek az ábrák jól mutatják, hogy az adóalanyok számában bekövetkezett növekedés korántsem csak annyiban növelte az APEH feladatait, hogy jelentősen megnövelte az adóbevallások számát, s ezáltal ezek kezelése, feldolgozása, ellenőrzése stb. is jóval több munkát jelent. Az APEH egyéb tevékenységei, így pl. az adóhiányok feltárására irányuló *ellenőrzések* is mind több munkát emésztenek fel (1991-hez képest 1996-ban több mint kétszer annyi ellenőrzésre került sor), a hivatal határozatainak felülbírálatára irányuló kérelmekkel kapcsolatos hatósági szerep és a peres ügyekkel kapcsolatos *jogi ügyintézés* jelentősége pedig egészen hihetetlen mértékben megnőtt.

A folyamatban lévő perek száma mintegy 40-szeresére nőtt az ábrákon vizsgált időszakban, miközben az adott évben befejezett perek száma csak mintegy 30-szorosára. (A részletes adatok megtalálhatóak a 3. sz. Melléklet 2., 3. és 4. táblázatában.) A folyamatban lévő, illet-

ve a befejezett perek növekedése közt 1991 és 1998 között jelentősen szétnyíló olló, illetve az áthúzódo perek 1998-ig tartó gyors növekedése egyaránt azt jelezte, hogy a bíróságok mind kevésbé tudtak megbirkózni az adózók és a hatóság közti jogviták következtében rájuk háruló feladatokkal.

3.4.4. ábra
Az APEH-hel szembeni peres ügyek



Forrás: APEH Jogi Főosztály adatközlése alapján.

Félrevezető lenne azonban túl sötétre festeni a képet: az 1997-es tetőpont óta folyamatosan és nagyon határozottan csökken a tárgyidőszakban induló peres ügyek száma,⁴⁹ és gyakorlatilag megállt az áthúzódo perek állományának növekedése is. Ezek biztató jelek, mint ahogy az is az, hogy a jogi feladatok rendkívüli növekedése ellenére az APEH-nél folyó jogértelmezési munka minősége sokat fejlődött.⁵⁰ Az ellenőrzési megállapítások által feltárt adóhiányból (kiszabott szankciókkal együtt) jogerőssé vált nettó adóhiány alakulása is kedvező tendenciát mutatott.⁵¹ A jogi munka minőségében bekövetkezett fejlődés a perek eredm-

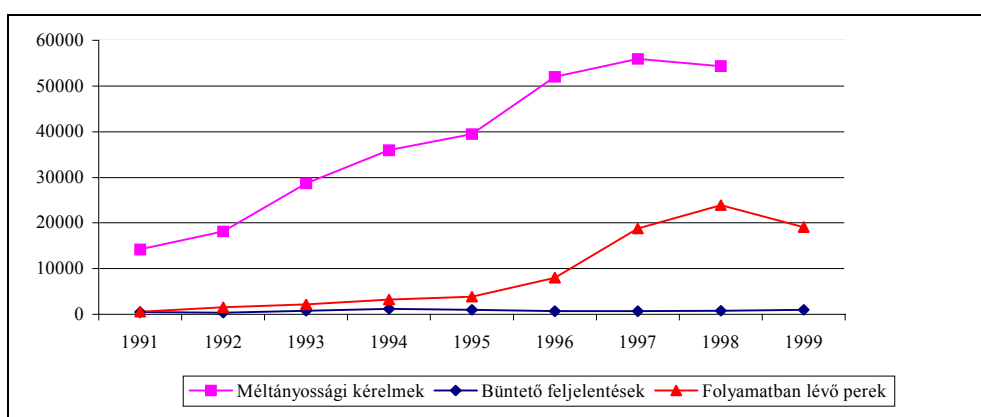
⁴⁹ Az újonnan indult ügyek számának alakulása, illetve az ügyek összetételének vizsgálata egyértelműen mutatja, hogy milyen nagy jelentősége volt az egész eddig leírt folyamat szempontjából egy 1995-ös joghézagnak, egy vitatott befektetési kedvezmény igénybe vételét utólagosan jogszerűnek nem elismerő PM–APEH álláspontnak. Mindenesre ez az eset – összes társadalmi konzekvenciájával – talán a pénzügyi jogot alkotó kormányzati hivatalnokok számára is segített levonni bizonyos, a jogszabályok egyértelműbb megfogalmazására vonatkozó konzekvenciákat: remélhetően a jövőben ennek megfelelően járnak majd el. Ugyanis, még ha nyilván ellentétes is a jogalkotó szándékával egy-egy joghézag adókikerülésre történő felhasználása, utólag nem lehet meg nem történtté tenni a jogalkotásakor elkövetett hibát az adóhivatali szigor erőtétésével.

⁵⁰ Az ÁSZ jelentés is azt állapította meg, hogy az „átekintett I. és II. fokú határozatokat a szabályszerű jogalkalmazás jellemezte.” A jogalkalmazás javulása tükröződhet abban is, hogy az I. fokon jogerőssé vált ellenőrzési határozatok aránya az 1997-es 63,5%-ról 1999-re 83,6%-ra emelkedett. (ÁSZ, 2000, 43. o.)

⁵¹ Az ellenőrzési megállapítások javuló jogi színvonalra miatt a feltárt adóhiányból a jogerőssé vált nettó adóhiány aránya kedvező tendenciát mutatott (1997. évben a feltárt hiány 71,1%-a, 1998. évben 75,6%-a, 1999. évben pe-

nyességének változásában is egyértelműen megmutatkozik.⁵² A jogvitákkal járó társadalmi költségek mindazonáltal nyilván magasak és jelentősen nőttek az évtized alatt: nemcsak az APEH ezekkel kapcsolatos munkáját, de a bíróságok az ilyen ügyek nagy száma miatt magasabb működési költségeit is tekintetbe kell vennünk ezek értékelésekor.

3.4.5. ábra
Perek és méltányossági kérelmek alakulása



Forrás: APEH Jogi Főosztály adatközlése alapján.

A 3.4.5. és a 3.4.6. ábrák azt is jól mutatják, hogy a peres ügyek csak a jéghegy csúcsát jelentik: mielőtt egy a hivatal döntésével elégedetlen adózó perre megy, először minden belső jogorvoslati lehetőséget végigpróbál. A méltányossági kérelmek alakulása egyértelmű, szinte töretlen növekedést mutat a 3.4.5. ábrán; a 3.4.6. ábrán pedig az elsőfokú méltányossági határozatok növekedése a legvitathatatlanabban egyértelmű tendencia.⁵³ Ezzel szemben az ellelőzési ügyekben (melyek meglehetősen szeszélyesen változó belső összetételét a 3. sz.

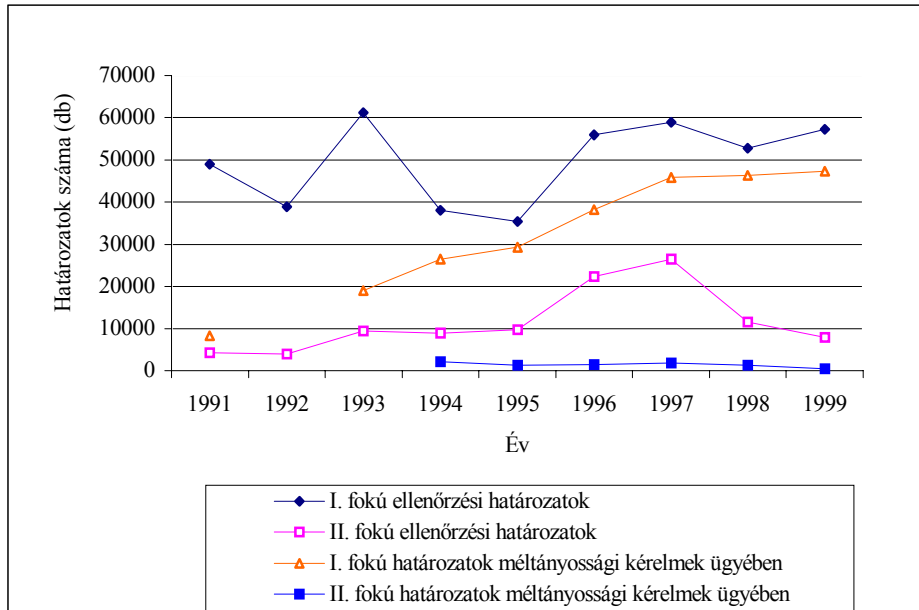
dig már több mint 82,3%-a került előírásra az adózók folyószámláján). Sajnálatos módon azonban a „jogerős határozatokban előírt nettó adóhiány domináns része bevételként nem realizálódott” (ÁSZ (2000, 43. o.), sőt a realizált adóhiány aránya a megállapítások összegéhez képest csökkenő tendenciát mutat. Közvetve ez azt is jelentheti, hogy az élet- és fizetőképes cégek mind kevésbé élnek az adócsalással, adókötelezettség eltitkolásával: ez egyre inkább csak a fizetésektelenség határára került cégek átmeneti túlélési stratégiája. Laki (1994) nyomán jól ismert, hogy ilyen esetekben az időnyerésre építő vállalati túlélési stratégiának egyik fontos eszköze lehet az adóbefizetések vagy a szállítókkal szembeni fizetési kötelezettségek halogatása, késedelmes teljesítése. Az üzleti légkör érezhető javulása, a növekedés hatására a cégek mind nagyobb része válik anélkül is képessé a túlélésre, hogy megszegné a szabályokat. (V.ö. Tóth–Semjén (1998).) Ugyanakkor az adózási szabályok megszegése miatt „lebukott” cégek között egyre nagyobb a komoly likviditási gondokkal küzdő, csőd- vagy felszámolás-közeli vállalkozás, amely már nem képes a feltárt adóhiányt kifizetni.

⁵² A 3. sz. Mellékletben szereplő M3.3. táblázat tanúsága szerint az APEH sikerével (az APEH korábbi határozatát helyben hagyó végzéssel, illetve az APEH elleni kereset elutasításával vagy az eljárás megszüntetésével) végződő perek aránya a befejeződő perekben belül az 1992-es 68%-ról 1999-re 97% fölé nőtt!

⁵³ A méltányossági kérelmek száma a vizsgált időszakban mintegy megnégyszereződött; ezek elbírálása évente nagy mennyiségű munkát jelent a hivatal számára: az elsőfokú méltányossági ügyekben hozott határozatok száma 5,6-szorosára nőtt. Csak relatíve kevés ügy jut el a hivatalon belül a másodfokra, még kevesebb kerül peresítésre. (Vö. a 3. Melléklet M3.4. táblázatával!)

Mellékletben szereplő M3.1. ábra mutatja) hozott határozatok száma oly mértékű hektikus ingadozást mutat az alapvetően ott is növekvő trend ellenére is, ami már a kampányszerűség jegyeit viseli magán.

3.4.6. ábra
Határozatok ellenőrzési és méltányossági ügyekben



Forrás: APEH Jogi Főosztály adatközlése alapján.

3.5. Az egyes adóalany-csoportok szerepe az APEH tevékenységében: ellenőrzési politika

Az adóhivatali munka egyik „leglátványosabb” része az ellenőrzési terület. Az ellenőrzések szerepe kettős: egyfelől a célirányos ellenőrzések segíthetik az adóhiányok feltárását, és – amennyiben a feltárt adóhiányok és az esetleges büntetések befizetésre kerülnek, illetve behajthatók⁵⁴ – ily módon közvetlenül is jelentősen növelhetik a beszedett bevételeket. Másfelől szerepük jelentős lehet az adózási fegyelem megszilárdításában, illetve fenntartásában: amennyiben az adóalanyok érzékelik, hogy esetleges – alulinformáltságból fakadó, gondatlanságból vagy éppen szándékosan elkövetett – mulasztásaik az ellenőrzések során viszonylag nagy valószínűséggel napfényre kerülhetnek, ez hozzájárul a gondosabb és törvénytisztelőbb adózási magatartás terjedéséhez és fenntartásához.⁵⁵ Ez utóbbi funkció rövid távon azokon a területeken is indokolhat bizonyos ésszerű mennyiségű ellenőrzést, ahol az ellenőrzési költségek az ellenőrzésekkel várhatóan feltárható adóhiányokhoz és az ezek miatt kiszabott büntetések befizetéséből származó közvetlen többletbevételekhez képest relatíve magasak.

Az ellenőrzések azonban munkaigényesek, az APEH kapacitásai pedig nem elégségesek a törvényi előírások teljes körű érvényesítéséhez.⁵⁶ Biztató jel azonban, hogy hivatali szinten a működő adóalanyok átlagos ellenőrzöttségi aránya – a záró ellenőrzések adatai nélkül – az öt fő ellenőrzési formát tekintve (utólagos helyszíni adóellenőrzés, az utólagos egyszerűsített ellenőrzés, pénzforgalmi ellenőrzés, kiutalás előtti ellenőrzés, adózatlan jövedelmek ellenőrzése) valamelyes javulást mutat. Az ÁSZ jelentés megállapítja, hogy az 1999. évi számadatai alapján egy működő adóalany átlagosan 3,9 évenként kerül ellenőrzésre. (Ez 1996. évben még 4,5 év volt.) Az ellenőrzöttség szintje adóalanyi körönként eltérő. *Az igazgatóságoknál általában biztosítják – 1–3 évenkénti ellenőrzéssel – az I–III. kategóriájú jogi személyiségű adóalanyok elévülési időn belüli vizsgálatát.* Ugyanakkor *a többi adóalanynál (jogi személyiségű adóalany IV–V. kategóriája, jogi személyiség nélküli adóalanyok, költségvetési szervek, egyéni vállalkozók, magánszemélyek) nem tudnak eleget tenni e követelménynek.*

Gondos munkával ellenőrzési típusonként célszerű „belőni” az adóalanyok különböző csoportjaira azt az ésszerű ellenőrzési színvonalat, valószínűséget, amely már hatásos az adózási fegyelem fenntartása szempontjából – a túlzott mértékű vagy nem a megfelelő csoportokra

⁵⁴ Az adózók folyószámláján jogerősen előírt nettó adóhiány viszonylag csekély része jelenik csak meg bevételként: 1997-ben a jogerős előírások 30,8%-a, 1999. évben pedig már csak 26,8%-a folyt csak be a költségvetésbe (ÁSZ, 2000: 43). A befizetésre nem került adóhiányok jelentős része már behajtás útján sem szedhető be: az APEH kintlevőségeinek (a gazdálkodó szervezetek 416,5 Mrd Ft-os adóhátralékának) túlnyomó része, 58,4%-a felszámolt és a jogutód nélkül megszűnt szervezetekkel, illetve a felszámolás, végelszámolás vagy csődeljárás alatt lévő, vagy felszámolási kezdeményezéssel érintett adóalanyokkal szemben áll fenn. Mint azt az ÁSZ megállapítja, „a tartozások nagyobb részének beszedésére az adóhatóság lehetőségei korlátozottak, kintlevőségei egyharmadának behajtására érdemi eszközökkel már nem rendelkezik.” (ÁSZ, 2000, 49. o.)

⁵⁵ Egy az APEH-központnál dolgozó interjúalanyunk megfogalmazása szerint „az ellenőrzési tevékenység célja [...] egy általános fenyegetettség hatás generálása.”

⁵⁶ Az 1993–1999 közötti időszak tapasztalatait elemző ÁSZ jelentés megállapítja, hogy a vizsgált időszakban az adóhatóság nem tudott maradéktalanul eleget tenni a működő, a jogutód nélkül megszűnt, a felszámolás és végelszámolás alatt álló adóalanyoknál az elévülési időn, illetve az előírt határidőn belüli ellenőrzési kötelezettségének, továbbá hogy az elévülési időn belüli vizsgálat feltételei nem biztosítottak (ÁSZ 2000, 33–36. o.) Az 1999. év adatai alapján az APEH az utólagos ellenőrzésekkel átlagosan csak 34–35 évente jut el minden egyes működő adóalanyhoz.

célzott ellenőrzések ugyanis a költségeket növelik, de sem közvetve, sem közvetlenül nem járulnak érdemben hozzá a bevételek gyarapodásához. Az utólagos és a kiutalás előtti ellenőrzések szervezéséhez az igazgatóságok egységes számítógépes programot alkalmaznak.⁵⁷

A *kiutalás előtti ellenőrzések* (kiutalás előtti áfa és támogatás ellenőrzések) 1996 óta játszanak fontos szerepet az adóhatóság munkájában. A kiutalás előtti ellenőrzések célja a jogtalan visszaigénylések kiszűrése és megakadályozása. 1999-ben az ilyen adóellenőrzések 76%-a zárult szabálytalanság megállapításával. Különösen az áfa-ellenőrzés tűnik eredményesnek: az ÁSZ által vizsgált 1996–1999-es időszakban az összes kiutalás előtti ellenőrzés 61–62%-át kitevő áfa-ellenőrzésekből származik a jogerősen visszatartott összeg 80–8%-a; 1999-ben 24 Mrd Ft volt visszatartott áfa, ami a költségvetésből történő összes áfa kiutalás 2,7%-nak felelt meg.

Miközben a kiutalás előtti ellenőrzések száma 1997-hez viszonyítva 1999-ben 5%-kal csökkent, az ilyen ellenőrzések hatásaként a jogerősen visszatartott összeg 1997-től 1999-ig 69%-kal, közel 28 Mrd Ft-ra emelkedett. E mögött a kiutalás előtti vizsgálatok növekvő, és más ellenőrzési formáknál magasabb eredményessége húzódik meg. Az egy kiutalás előtti adóellenőrzésre jutó nettó adókülönbözlet 1999-ben 2.974 M Ft volt, magasabb, mint az utólagos átfogó ellenőrzések hasonló tartalmú fajlagos adata. Az egy adóellenőrzésre jutó adókülönbözlet és a jogerősen visszatartott összeg (1999-ben 2.155 M Ft) egyaránt több, mint háromszorosára nőtt 1997 óta.

Az egyes igazgatóságok ellenőrzési tevékenységét egyfelől jogszabályi előírások, másfelől az APEH központi előírásai is nagymértékben behatárolják. Pl. a Kelet-budapesti Igazgatóságon 1999. évben a Társas II. Főosztályon az ellenőrzési kapacitás 80%-át kötötték le az elrendelésre, megkeresésre végzett vizsgálatok. Ezek közül a konkrét adózókra irányuló bejelentések ellenőrzése jogszabályi kötelezettség – ugyanakkor az ilyen vizsgálatok eredményessége a tapasztalatok szerint alacsony. (Ebben talán az is szerepet játszhat, hogy e vizsgálatokat az általános módszerekkel és rövid határidővel végzik.) Ugyanakkor az azonos tevékenységi körben működő vállalkozások egyidejű ellenőrzésére irányuló, szintén központi-lag elrendelt vizsgálatok hatékonysága az ÁSZ jelentés szerint az átlagot meghaladó.⁵⁸

Az utólagos ellenőrzések egyik súlyponti kérdése a kiemelt, jogi I. kategóriájú (ún. virilista) adóalanyok rendszeres, egy vagy két évenkénti átfogó ellenőrzése, ami meghatározó a bevételi előirányzatok teljesítése szempontjából. Ezt követi a II. és III. kategóriájú jogi személyiségű adóalanyok 2–3 évenkénti átfogó ellenőrzésének lehetőség szerinti teljesítése, valamint ezek kapcsolt vállalkozásainak egyidejű vizsgálata, továbbá a jogutód nélkül megszűnt szer-

⁵⁷ Az ÁSZ jelentés erről annyit árul el, hogy a program először megadott paraméterek alapján rendezi az adóalanyokat, majd az így kapott adattáblákból többszöri szűréssel kiválasztja azt az adózói kört, akiknél indokolt vizsgálatot tartani. Interjúinkban nem sikerült közelebbi információt kapnunk a program által alkalmazott szűrés természetéről, illetve a kiválasztás objektivitásáról.

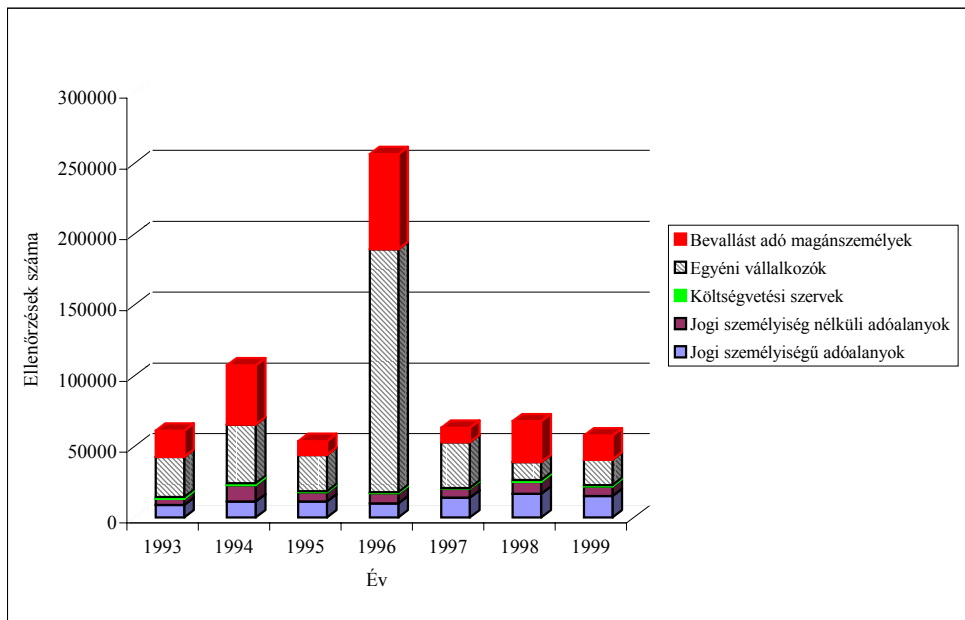
⁵⁸ 1999. évben az ilyen vizsgálatok 80%-a adóhiány megállapításával zárta; az így megállapított 4.663 M Ft) adóhiány a megállapított összes nettó adóhiány 7,9%-át tette ki. Az egy ilyen vizsgálatra jutó 3,1 M Ft összegű adókülönbözlet feltárás 43%-kal volt magasabb az utólagos adóellenőrzések átlagos fajlagos adatánál (ÁSZ, 2000).

vezetek⁵⁹, a küszöbérték alatt bevallók, és a több alkalommal székhelyet változtató vállalkozások ellenőrzése.

A 3.5.1. ábrán szembeötlő az utólagos ellenőrzések számának egyik évről a másikra történő, meglehetősen nagy ingadozása: 1994-ben és 1996-ban az ellenőrzések általában 50–60000 körül mozgó száma hirtelen 100000, illetve 250000 fölé emelkedett. Ilyen mértékű növekedés (az ábrán látható, hogy 1996-ban pl. mintegy ötször annyi utólagos adóellenőrzést folytattak, mint 1995-ben vagy 1997-ben) a gyakorlatilag csak jelentéktelenül bővülő kapacitások mellett aligha képzelhető el az ellenőrzések alaposságának átmeneti romlása nélkül (v.ö. 3.7.1 és 3.7.3. ábra). Az *utólagos helyszíni adóellenőrzések* száma az ÁSZ jelentés adatai szerint 1997-ről 1999-re 4,2%-kal csökkent, ami „nem esett egybe a kormányzati elvárásokkal.” (ÁSZ 2000: 37). Ugyanakkor azt az ÁSZ is kedvezőnek ítélte, hogy eközben a feltárt összes nettó adóhiány – melynek döntő része, 84–87%-a épp az ilyen utólagos helyszíni adóellenőrzésekből származik – összege 39,3 Mrd Ft-ról mintegy 50%-kal, 58,8 Mrd Ft-ra emelkedett, és hogy az egy utólagos adóellenőrzésre jutó nettó adóhiány nagysága is több mint 51%-kal nőtt.

⁵⁹ A jogutód nélkül megszűnő vállalkozások kötelező ellenőrzését az érvényes jogszabályok előírják az adóhatóság számára. Az adóhatóság az egyszerűsített végelszámolással megszűnő jogi személyiség nélküli társaságok záró bevallásának ellenőrzésére előírt 30 napos határidőt a kapacitáshiány miatt számos esetben nem volt képes betartani, annak ellenére, hogy a határidő túllépése jogvesztő következménnyel jár. „A végelszámolás alatt álló adózók ellenőrzése tekintetében a záró vizsgálatokra megszabott 30 napos határidőt az igazgatóságok többsége nem tartotta be.” (ÁSZ, 2000: 38). Felszámolás esetén a közzétételtől számított egy éven belül, a záró adóbevallás kézhezvételétől számított 30 napon belül kellene az előírások szerint az adóhatóságnak a záró revíziót befejezni – az APEH azonban az ÁSZ jelentés tanúsága szerint a felszámolás alatt álló vállalkozások ellenőrzési kötelezettségének sem tudott teljes körűen eleget tenni. Mégis eredménynek tekinthető, hogy az ún. „technikai megszünt” adóalanyok 1997. évi mintegy 640 ezer db-os állománya 1999. év végére a harmadára csökkent.

3.5.1. ábra
Utólagos ellenőrzések száma és adóalanyok szerinti szerkezete, 1993–1999



Forrás: APEH adatszolgáltatás, tájékoztatók és bulletinek.

Megjegyzés: Az oszlopdiagrammokon az egyes adóalany típusok sorrendje megegyezik a jelmagyarázatban megadottal.

A 3.5.1. ábra is alátámasztja, hogy az ellenőrzési politika nem mentes bizonyos kampányszerűségeitől (vagy – szövegben fogalmazva – az ellenőrzési hangsúlyok, prioritások gyakori és jelentős változásaitól).⁶⁰ Az ellenőrzések 1996-os kiugró adata pl. egy központilag elrendelt feladatnak, az egyéni vállalkozók és a magánszemélyek az addig szokásosnál jóval kiterjedtebb (de a 3.5.3. ábra tanúsága szerint ugyanakkor csak csekély közvetlen eredményt hozó) ellenőrzésének volt betudható.⁶¹ (Az egyéni vállalkozói kör iránt hirtelen rendkívül megnövekedett ellenőrzési figyelem egyébként döntően az egyszerűsített és záró ellenőrzések számának drámai megugrásában jelentkezett.) Az 1996-os, elsősorban az egyéni vállalkozók fokozottabb ellenőrzésére irányuló kampány hatása a 3.5.4. ábrán is látható.

Nyilván nem is lenne ésszerű közel azonos mértékű ellenőrzési színvonalat fenntartani a viszonylag alacsony jövedelemtermelő kapacitású és adófizető képességű egyéni vállalkozók vagy jogi személyiség nélküli kisebb cégek, illetve a prosperáló nagyvállalatok körében. Az egyes csoportokra vonatkozó ésszerű mértékű ellenőrzési színvonal meghatározása ugyanak-

⁶⁰ Ennek fényében érdekes, hogy egyik interjúnk során az APEH illetékes főosztályvezetője abbéli véleményének adott hangot, hogy az ellenőrzések gyakoriságában a kapacitáshiány miatt nincs változás.

⁶¹ Az ellenőrzött egyéni vállalkozók száma az előző évi 25,7 ezerről 171,5 ezerre nőtt; az szája bevalló ellenőrzött magánszemélyeké pedig nem egész 10 ezerről 67 ezerre. Bár a többi adóalany-csoport ellenőrzésében nem volt kiugró változás ebben az évben, az ellenőrzési szerkezet a fenti változások hatására jelentősen módosult.

kor aligha lehet egyszerű feladat, és csak viszonylag hosszabb idő elteltével várható, hogy valamilyen „trial and error” módszer alkalmazásával a hivatal teljes mértékben megnyugtató gyakorlatot alakítson ki.⁶² A közvetlen és közvetett többletbevételek fényében elképzelhetőnek tűnik, hogy a mai, részben az eddigi „hagyományok” diktálta ellenőrzési színvonal egyes területeken vagy akár teljes egészében is feleslegesen magas.⁶³ Vizsgálataink nem támasztották alá, hogy különösebben szoros közvetlen kapcsolat lenne az egyes területeken az ellenőrzések száma és az ezek által elért többletbevételek között. Könnyen elképzelhetőnek tűnik számunkra, hogy ésszerűbb és hosszabb távon átgondolt ellenőrzési politikával összességében alacsonyabb ellenőrzési színvonal mellett is feltárható lenne az adózási fegyelem jelenlegi szintjének fenntartását, vagy akár javítását biztosító mértékű adóhiány.⁶⁴

Amennyiben az ellenőrzések belső szerkezete szempontjából is „rendhagyónak” tűnő kiugró évek (1994 és 1996) ellenére is leolvasható valamilyen tendencia a 3.5.1. ábráról, az azt mutatja, hogy az ábrán szereplő csoportok közül kétségtelenül a legtöbb adót fizető jogi személyiségű adóalanyok ellenőrzésének szerepe nő az ellenőrzési tevékenység egészen belül⁶⁵, miközben a rendkívül nagyszámú, de relatíve alacsony jövedelemtermelő képességű egyéni vállalkozók ellenőrzésének szerepe visszaszorul.⁶⁶ Ez a tendencia az adószedés hatékonysága szempontjából üdvözölhető – méltányossági érvek persze felhozhatóak ellene.

Mint a 3.5.2. ábrán látható, az *utólagos ellenőrzésekkel* feltárt adókülönbözlet belső szerkezete is jelentősen átalakult a vizsgált időszakban. Eleinte (1992–1993-ban) – annak ellenére, hogy a nyereségadók súlya az APEH teljes bevételi szerkezetében (ld. 2. Melléklet!) mindkét

⁶² Az ÁSZ jelentés elmarasztalja az APEH-et, amiért a „kis- és középvállalkozásoknál az ellenőrzés gyakorisága kedvezőtlenebb volt a szakmailag indokoltnál, mivel a nagyobb adóhiány feltárási lehetőséget biztosító, nagyobb költségvetési kapcsolatokkal rendelkező adóalanyok ellenőrzése a revizori kapacitás jelentős részét lekötötte. Emellett az érdekeltségi rendszer sem preferálja ezeket az ellenőrzéseket. Hiányolható továbbá, hogy az évek óta veszteségesen gazdálkodó adóalanyi kör, az élő, de bevallási kötelezettségét hosszabb idő óta nem teljesítő adóalanyok ellenőrzésre való kijelölése egyik évben sem szerepelt a kiemelt ellenőrzési szempontok között”. (ÁSZ 2000: 35) Más szempontból azonban a kifogásolt gyakorlat éppenséggel úgy is értelmezhető, hogy az APEH racionálisan használja fel a rendelkezésére álló kapacitásokat, és ellenőrzési tevékenységét ésszerűen azokra a területekre összpontosítja, ahol egységnyi költséggel a legnagyobb várható bevételnövekményt eredményező adóhiány tárható fel.

⁶³ Az ellenőrzések száma a kilencvenes években gyorsabban nőtt, mint a gazdálkodó egységek száma. Ugyanakkor (a GDP-hez képest) mind a feltárt adókülönbözletek, mind pedig az adóbevételek csökkentek, mint erre később a 3.8. fejezetben még részletesebben kitérünk.

⁶⁴ Egy kutatásunk során meginterjúvolt APEH-vezető véleménye szerint az, hogy egy bizonyos adóalanyi körben vagy általában véve megengedhető-e az ellenőrzések számának csökkentése, attól függ, milyen súlyt adunk cél-függvényünkben a bevételek nagyságának (illetve a bevételi előirányzatok teljesítésének) és a működési költségek ésszerűen alacsony szinten tartásának. Ha a fokozottabb ellenőrzésből fakadó többletbevétel a működési költségek e bevételi többletet is meghaladó növekedésével jár együtt, összességében aligha tekinthetjük indokoltnak az ellenőrzési gyakoriság emelését. Különösen így van ez, ha nem csak a közvetlen, de a hosszabb távú közvetett bevételi hatásokat is figyelembe vesszük – ezek beclésére azonban a módszertani nehézségek miatt eddig tudunkkal senki sem vállalkozott.

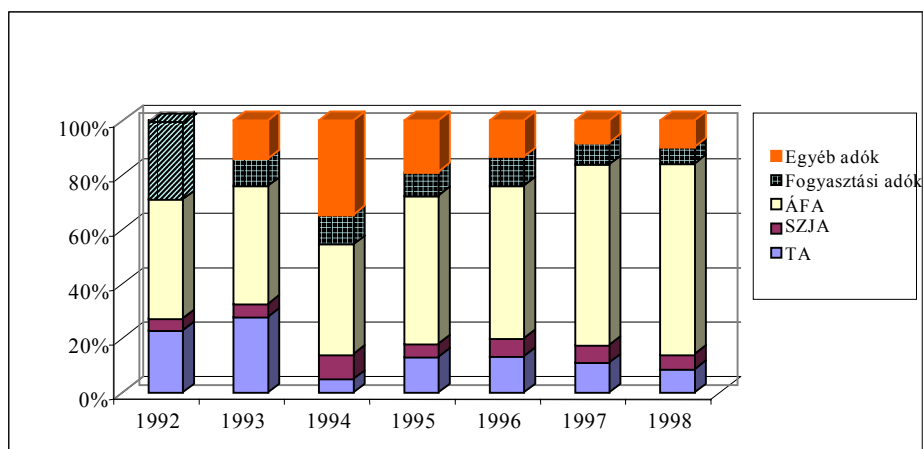
⁶⁵ A Fővárosi Igazgatóság négy utódszervezetre való szétválasztása, és ennek során a Kiemelt Adózók Igazgatóságának létrehozása 1995-ben még ezen a csoporton belül is fokozottabban a nagyobb adófizetőkre irányította a figyelmet. Ez a lépés szakmailag, költség-hatékonysági szempontból és a munkafeltételek javítása oldaláról egyaránt messzemenően indokolt volt.

⁶⁶ Az APEH már idézett főosztályvezetője szerint a kapacitáshiány miatt „az egyéni vállalkozókat és magánszemélyeket gyakorlatilag nem is ellenőrzi emiatt az APEH.” Tekintetbe véve az ellenőrzési valószínűségek alakulását (v.ö. 3.5.6. ábra) ez a megállapítás kicsit túlzottnak tűnik. Hatékonysági szempontból akár még a jelenlegi ellenőrzési színvonal is túl magas lehet.

évben csupán 10% alatt volt – a teljes feltárt adókülönbözlet még viszonylag jelentős, 20–30% közti részét tarták fel a társasági adó vizsgálatával; a későbbiekben azonban az e területen feltárt adókülönbözlet relatív jelentősége nagymértékben esett (1998-ban 8,5%, miközben a nyereségadók súlya a bevételi szerkezetben ekkor már 14% volt!). Ez utalhat a számviteli, adózási fegyelem erősödésére ezen a területen, illetve arra is, hogy az egyértelműbbé vált szabályozás itt mind kevesebb lehetőséget kínál a szabályok sikerrel kecsegtető kijátszására.

3.5.2. ábra

Utólagos ellenőrzéssel feltárt nettó befizetendő adókülönbözlet alakulása a főbb adónemek szerint (%)



Forrás: APEH tájékoztatók és bulletinek.

Megjegyzés: 1992-re csak az egyéb adók és fogyasztási adók együttes aránya áll rendelkezésre (csikozott).

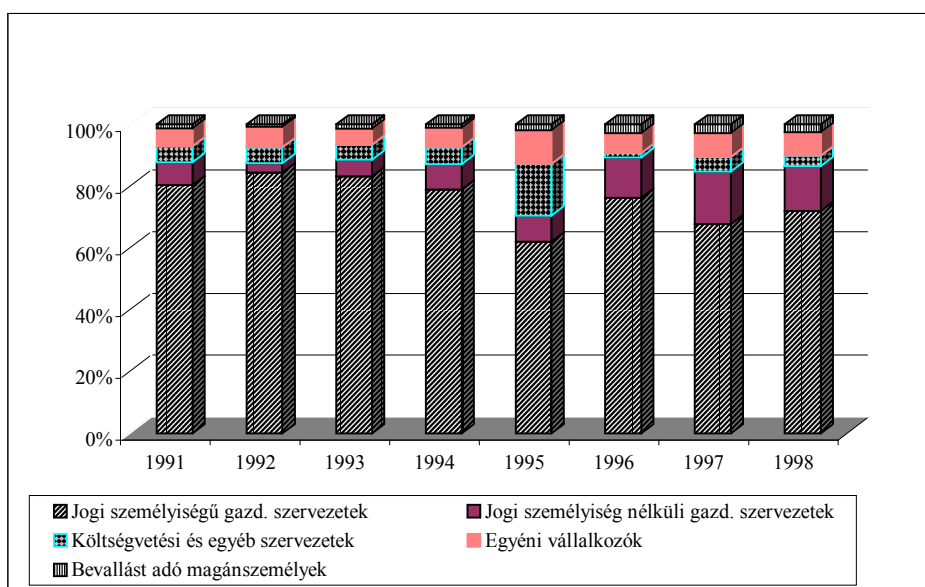
Az szja ellenőrzések hozadéka 1994 kivételével az adónem mindvégig igen jelentős (30–35% közötti) bevételi súlya ellenére is stabilan alacsony (4–7%) maradt. Ez részben az ilyen ellenőrzések szinte sziszifuszi nehézségeivel magyarázható, illetve szerepet játszik benne az ebben a formában adózó gazdálkodói kör relatíve alacsony jövedelme is. A vizsgált időszakban a legjelentősebb változás az áfa terén feltárt adókülönbözletet érintette: ezek súlya a feltárt nettó adókülönbözletben a kezdeti 40% körüli értékekről 1998-ra 70% fölé nőtt (miközben a bevételi szerkezetben az áfa súlya az 1992-es 25%-ról 1998-ra 40%-ra nőtt).

Ha a bulletinek adatai alapján nem adónemek, hanem az érintett adóalanyok (adóalanyi kör) jellege szerint vizsgáljuk az utólagos ellenőrzésekkel feltárt nettó befizetendő adókülönbözlet alakulását (3.5.3. ábra), akkor azt tapasztalhatjuk, hogy a legnagyobb létszámú, illetve súlyú adóalanyi csoportok (egyéni vállalkozók, magánszemélyek, jogi személyiség nélküli gazdasági szervezetek)⁶⁷ részesedése a feltárt adókülönbözletből meglehetősen csekély. Ezen az olyan kampányok, csúcok sem változtattak érdemben (sem az adott évben, sem késleltetve), mint az egyéni vállalkozók és magánszemélyek iránti kitüntetett figyelem 1996-ban.

⁶⁷ V.ö. a. 3.4.2. ábrával.

A jogi személyiségű gazdasági szervezetek részesedése az adókülönbözetből 1991 és 1994 között 80% körül ingadozott, miközben az adóalanyok között ez a kör szám szerint relatíve kicsi, 10% alatti súlyt képviselt. A vizsgált időszak későbbi éveiben e szféra relatív hozzájárulása a feltárt adókülönbözethez valamelyest csökkent, annak ellenére is, hogy 1996 után az ide tartozó szervezetek szám szerinti súlya nőtt az adóalanyok között. A jogi személyiség nélküli adóalanyoknál (kisebb vállalkozásoknál) feltárt adókülönbözetek aránya ugyanakkor, a jogi személyiségű adóalanyoknál feltárt adókülönbözetek csökkenésével párhuzamosan, jelentősen nőtt a vizsgált időszak második felében. Mindezt a 3.5.1. és a 3.5.6. ábrával összevetve, szembeötlő, hogy ez a növekedés aligha származhatott az adott területen lefolytatott ellenőrzések számának vagy valószínűségének növekedéséből. Talán az lehet a jelenség kézenfekvő magyarázata, hogy a nagyobb (jogi személyiségű) adóalanyok körében az adózási fegyelem terén több ok eredőjeként⁶⁸ javulás következett be, míg ebben a kisebb vállalkozásokat tömörítő szférában egyelőre nem volt ilyen mértékű javulás: ezért az ellenőrzések számának vagy valószínűségének növelése nélkül is nő az innen származó feltárt adókülönbözet.

3.5.3. ábra
Utólagos ellenőrzéssel feltárt nettó befizetendő adókülönbözet alakulása adóalanyi körönként, 1991–1998 (%)



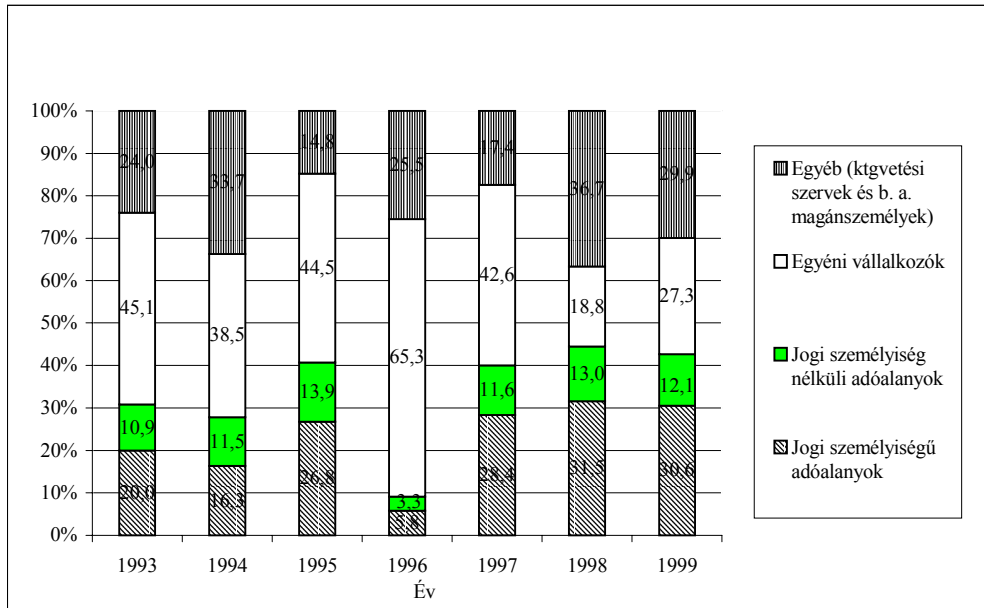
Forrás: APEH tájékoztatók és bulletinek.

⁶⁸ Ilyen okok többek között a jobb adómorállal rendelkező külföldi tulajdonú vállalatok és a nagyobb vállalatok térnyerése, megerősödése. Ezek adózási fegyelemre gyakorolt kedvező hatását számos interjúalanyunk is megerősítette. „A külföldi tulajdonú cégeknél nagy a hangsúly a számviteli renden, ezt megköveteli a gazdálkodásuk, és ebből következően jobb az adómoráljuk is.” „Bizonyos cégméret felett a tulajdonos már gyakorlatilag nem tud csalni, mert azok a rendszabályok, melyekkel megakadályozza azt, hogy tőle lopjanak, egyben azt is megakadályozzák, hogy ő rövidítse meg az államot. Adócsalás tehát ebben a körben viszonylag ritkán van [...]”. Bővebben lásd a 4. Mellékletet!

A következő két ábra segítségével az *összes adóellenőrzés* (az utólagos ellenőrzések és a kiutalás előtti adóellenőrzések együtt) adóalanyi csoportok szerinti szerkezetét, illetve az ezek által feltárt adóhiányok belső megoszlását hasonlíthatjuk össze.

3.5.4. ábra

Adott adóalany-típusra jutó ellenőrzések az összes ellenőrzés százalékában, 1993–1999



Megjegyzés: utólagos ellenőrzések (egyszerűsített és záró ellenőrzésekkel együtt) és kiutalás előtti ellenőrzések együttes eredménye.

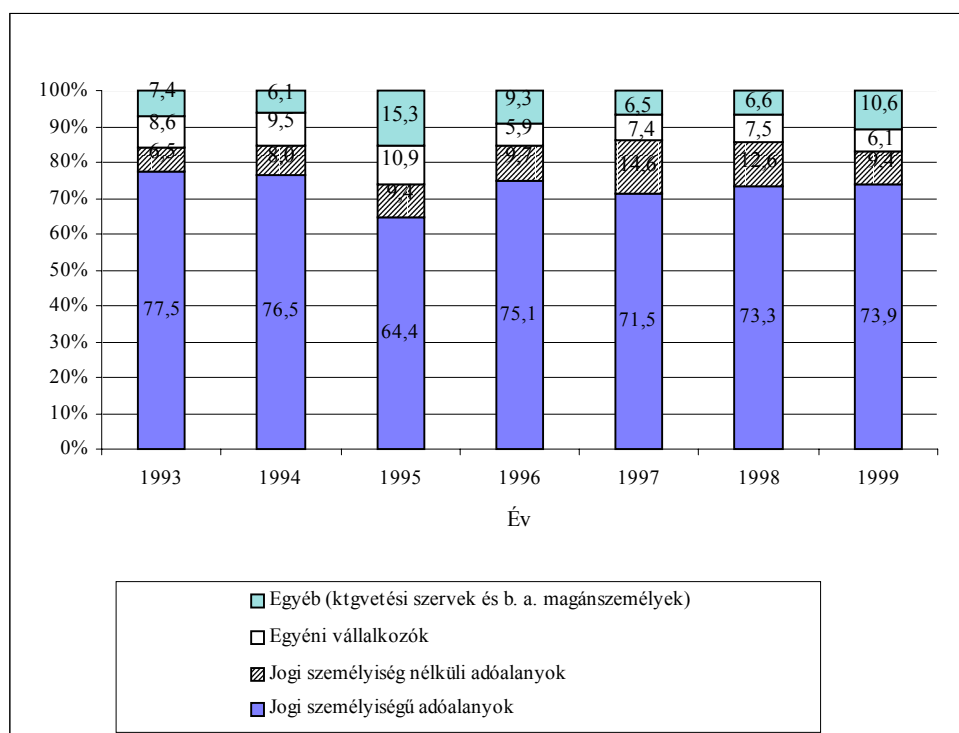
Forrás: APEH adatközlés.

A bevételek zömét adó jogi személyiségű, illetve jogi személyiség nélküli szervezetek (vállalatok, vállalkozások) részesedése az ellenőrzési „figyelemből” az 1997–1999-es időszakban viszonylag stabilnak, sőt, enyhén növekvőnek volt mondható, ami pozitívan értékelhető. Persze még így is kérdéses, hogy *nem kapnak-e az egyéni vállalkozók a hatékony szintnél jóval nagyobb figyelmet.* Az ábrán szereplő hét évből ötben az ellenőrzések jóval nagyobb hányada esett rájuk, mint a jogi személyiségű adóalanyokra, (a maradék két évből 1998-ban a két terület közti különbség nem volt számottevő). Ugyanakkor, mint azt a 3.5.5. ábra mutatja, a feltárt adókülönbözlet a jogi személyiségű adóalanyok körében 6–12-szeres mértékben haladta meg ezekben az években az egyéni vállalkozóknál feltárt hiányokat. Az is figyelemre méltó, hogy az ellenőrzéseken belüli súlyuk 43%-ról 19%-ra való mérséklődése (1997-ről 1998-ra) gyakorlatilag semmilyen hatással nem volt az itt feltárt adókülönbözlet a teljes feltárásból való részesedésére. Általánosabban fogalmazva: ha a 3.5.4. és a 3.5.5. ábrákat összevetjük egymással, rögtön kiténik, hogy az egyes csoportok iránt tanúsított ellenőrzési „figyelem” és az ellenőrzésekből feltárt adóhiány nagysága közti összefüggés gyenge. A feltárt adókülönbözlet túlnyomó többsége (a kicsit alacsonyabb arányt mutató 1995-ös év kivételével 70–80%-a) a jogi személyiségű adóalanyi körből jön, pedig az ellenőrzések keve-

sebb, mint harmada irányul csak erre a területre. A jogi személyiség nélküli kisebb vállalkozások ellenőrzéseiből, illetve feltárásokból való részesedése körülbelül hasonló mértékű. Az ábrán az egyéb kategóriába tömörített költségvetési jellegű szervezetek és a szja-bevalló egyének (köztük az önálló tevékenységűek) ellenőrzései is jóval nagyobb arányt tesznek ki az összes ellenőrzésen belül, mint amennyit az innen feltárt adóhiány mértéke indokolna.

3.5.5. ábra

Adott adóalany-típusra jutó feltárt adókülönbözlet az összes feltárt különbözlet százalékában, 1993–1999 (%)



Forrás: APEH adatszolgáltatás alapján.

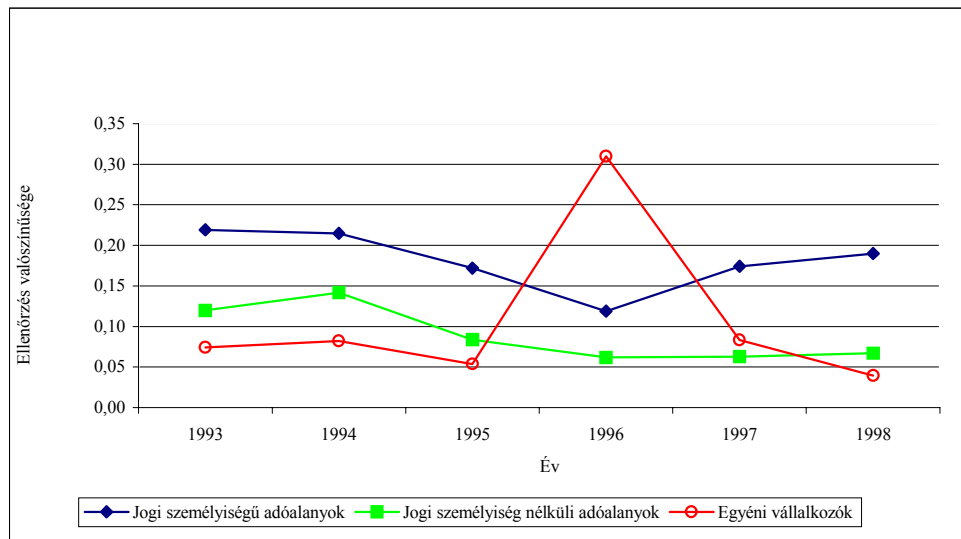
Ha kicsit más oldalról is, de ugyanezt a kérdéskört vizsgálja meg a 3.5.6. ábra is, mely az ellenőrzési valószínűségeket (ellenőrzések száma az adott csoportban / adóalanyok száma az adott csoportban) alakulását mutatja három fő adóalany-csoportra vonatkozóan. Az ellenőrzési valószínűség elég magas, általában 20% körüli a jogi személyiségű adóalanyok körében. Figyelemre méltó ugyanakkor, hogy e valószínűség 1994–1996 között lezajlott jelentős csökkenése, majd ezt követően a korábbi szintre való visszaállítása gyakorlatilag nem mutat értékelhető hatást a csoport adókülönbözletéből való részesedésére.⁶⁹ Ha ezt a későbbiekben

⁶⁹ Az ilyen hatások egyébként is feltehetően meglehetősen nagy késleltetéssel jelentkeznek. Egy interjúalanyunk szerint „bizonyítható, hogy egy revízió után az adott cégnél mintegy 2 évig magasabb lesz a befizetett adó, mint az revízió nélkül lett volna.”

(3.8. fejezet) szereplő 3.8.1. ábrával vetjük össze, amely az egy ellenőrzésen átlagosan feltárt adókülönbözlet nagyságát mutatja ugyanezen adóalany-csoportokra vonatkozóan, az infláció ütemével összehasonlítva, akkor sem tapasztalhatunk egyértelmű összefüggést. Ha akár ezt az ábrát, akár részletes alapadatokat megvizsgáljuk, szembetűnik a jogi személyiségű adóalanyoknál feltárt átlagos adóhiány kiugró emelkedése 1996-ban – abban az évben, amikor az ellenőrzési valószínűség a mélypontra esett az adott csoportban. Ez a látszólagos paradoxon talán az adóigazgatás szervezeti racionalizálásának (a Kiemelt Adózók Igazgatóságának működésbe lépése, nagyobb és állandó figyelem a legnagyobb adózóknak) köszönhető. Az átlagos adóhiány ezután tapasztalható csökkenése pedig részben az ellenőrzési valószínűség növelésének romló hozadékát mutathatja, illetve az adózási fegyelem javulásának egyik tünete lehet az adott körben.

3.5.6. ábra

Ellenőrzési valószínűségek az adóalanyok bizonyos fő típusaira



Saját számítás. Forrás: Az APEH adatközlése és tájékoztató, ill. bulletinek alapján.

A 3.5.6. ábrán – az ellenőrzési valószínűségek meglehetősen hektikus ingadozásában – is tükröződik a már említett kampányszerűség. A jelenség megítélése azonban nem egyszerű: előfordulhat ugyanis, hogy egy átlagban relatíve alacsony, de köztudottan ingadozó ellenőrzési valószínűségekkel operáló ellenőrzési politika hatása kedvezőbb lehet az adózási fegyelemre, mint egy átlagosan magasabb, de teljesen kiszámítható ellenőrzési színvonalat fenntartó politikáé. Ahhoz, hogy egy ilyen „ingadozó valószínűségű” politika racionalitásának kérdését megítélhessünk, hosszabb megfigyelésekre, valamint a várakozások viselkedési hatásainak tüzetesebb tanulmányozására volna szükség. Bármilyen legyen azonban az elméletileg alátámasztható válasz a követett politika racionalitásának kérdésére, az továbbra is kérdéses, milyen mértékig volt ez az ingadozás tudatos politika eredménye, és mennyire a véletlen műve, illetve *ad hoc* megfontolások eredménye.

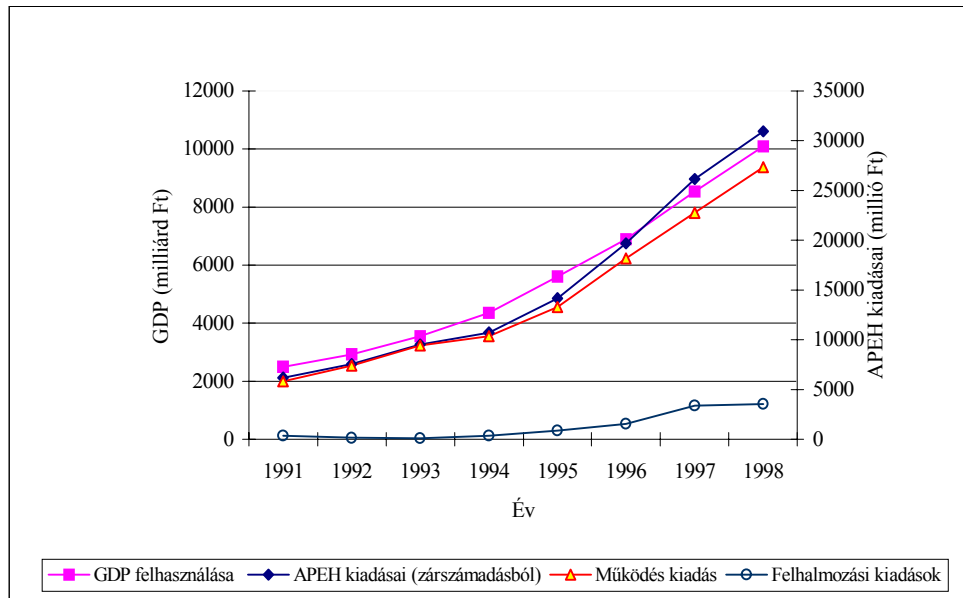
3.6. Az APEH munkájával kapcsolatos társadalmi ráfordítások, kiadások

Témánk szempontjából kardinális jelentőségű, hogy alakulnak az adóadminisztráció költségei, mennyibe kerül a társadalomnak a központosított jövedelmek beszedése⁷⁰, a költségvetési erőforrások nagy részét adó APEH bevételek összegyűjtése. Sajnos e kérdés – bármily egyszerűnek is tűnik első látásra – nem lesz túl egyszerűen megválaszolható, mivel egyrészt a szervezetnek a bevallások feldolgozásán, az ellenőrzésen, az önbevallásból befolyó bevételek feldolgozásán, az adóhiányok feltárásán, beszedésén, behajtásán, a végrehajtáson, kényszerintézkedések érvényesítésén, túlmenően egyéb, az adószedéshez vagy az adózási fegyelem erősítéséhez nem, vagy csak lazán kapcsolódó feladatai is vannak. Az pedig, hogy a szervezet erőforrásainak mely részét milyen feladatokra fordítja az ikertermelés költségmegosztásához hasonló probléma: szervezeten kívülről csak nehezen vizsgálható. Mindenesre a nagyarányú funkciómódosulások (mint amilyen a tb-járulékbeszedés átvétele) hatásait megkísérelhetjük kiszűrni az idősből, és a viszonylag összehasonlítható feladatokkal jellemezhető évek ráfordításait és költségeit elemezhetjük, az egyszerűség kedvéért azt feltételezve, hogy a hivatal munkáján belül külső okokból nem változik az adószedéshez kapcsolódó, illetve nem kapcsolódó feladatok aránya.

Az alábbi, 3.6.1. ábrán a GDP alakulását és az APEH kiadásait (ezen belül a működési kiadásokat és a felhalmozási kiadásokat – beruházás, felújítás – külön-külön is) egyetlen koordináta-rendszerbe „összecsúsztatva” ábrázoltuk. A mutatók közötti nagyságrendnyi különbség miatt a GDP skáláját a bal oldali, az APEH kiadásait mérő értékskálát pedig a jobb oldali függőleges tengelyen jelenítettük meg. A bal oldali tengely milliárd forintban mutatja, méri a GDP nagyságát, a másik, a jobb oldali értéktengely segítségével pedig millió forintban olvashatjuk le az ábráról az APEH költségvetésének (illetve e költségvetés bizonyos kiadási tételeinek) nagyságát. Az ábra értelmezésekor a két értékskála különbségeit természetesen nem szabad figyelmen kívül hagyni.

⁷⁰ Értelemszerűen csak az adószedés legközvetlenebb társadalmi költségeiről van itt szó. A közvetett költségek, az adózók az adórendszer miatt szükségessé váló adótervezéssel kapcsolatos kiadásai (pl. adószakértők, adótanácsadók, jogászok alkalmazása, a jogi költségek őket terhelő része stb.), vagy az adók létéből fakadó ún. jóléti holter-veszteségek nagyságának megállapítása és elemzése is izgalmas kutatási feladat lenne, ez azonban messze meghaladja a jelen kutatás kereteit.

3.6.1. ábra
Az APEH kiadásai és a GDP alakulása

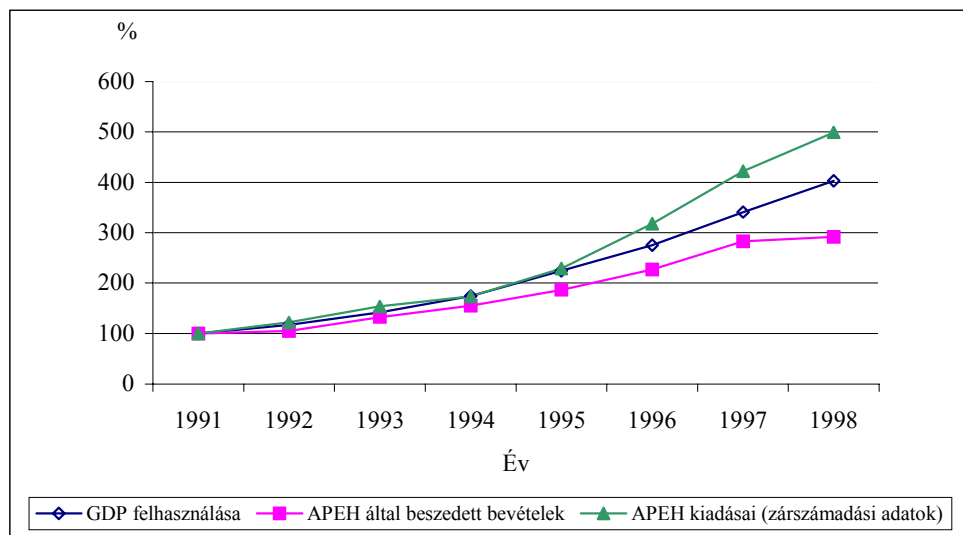


Forrás: KSH Statisztikai Évkönyvek (GDP) és zárszámadási adatok (APEH költségvetése)

Az ábrán a két értéktengely-skála eltérése ellenére is jól követhető, hogy az APEH összesített kiadásai az időszak egészét tekintve meglehetősen hasonló ütemben változtak, mint a GDP. Világosan látszik az is, hogy az alapvetően hasonló ütemű növekedés ellenére az évtized második felében (tulajdonképpen már 1994-gyel kezdődően) az APEH-re fordított kiadások növekedési üteme némileg mindvégig magasabb volt a GDP-növekedés üteménél. Ez a tendencia talán még világosabban látható a 3.6.2. ábrán, amely az 1991-et bázis évnak tekintve mutatja az APEH működtetésére és fejlesztésére fordított társadalmi szintű kiadások és a GDP alakulását. Az ütemkülönbség mögött a felhalmozási kiadások (az APEH-re fordított beruházási, felújítási kiadások) 1994 utáni gyors növekedése, felfutása állt. Ugyanakkor a működési kiadások és a GDP idősora a 3.6.1. ábrán 1994 és 1998 között már-már meglehetősen együtt mozog, gyakorlatilag párhuzamosan halad.

A 3.6.2. ábra a kiadások mellett a beszedett bevételek alakulását is bemutatja. Az APEH által kezelt bevételek növekedése az egész időszokban elmaradt a GDP növekedésétől: a bevételek és GDP, illetve a bevételek és kiadások növekedése közti olló szétnyílása egyaránt 1994 után válik jelentőssé. Míg a kiadások (folyó áron számítva, tehát jelentős inflációs „növekedést” is tartalmazva) megötszöröződtek 1991 és 1998 között, addig a kezelt bevételek növekedése ugyanezen időszak alatt csak háromszoros volt.

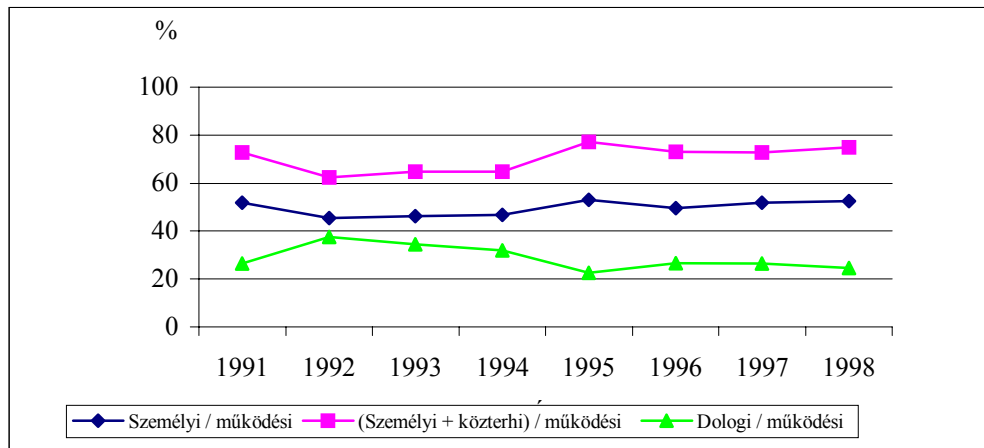
3.6.2. ábra
Az APEH kiadásai az általa kezelt bevételekhez, illetve a GDP-hez viszonyítva
(1991 = 100)



Forrás: Zárszámadási adatok, APEH tájékoztatók és bulletinek alapján.

A szervezet működési kiadásain belül a személyi kiadások adják a legnagyobb tételt, arányuk a működési költségvetés egészéhez közterhek nélkül 45 és 53% között ingadozott a vizsgált időszakban, közterhekkel együtt pedig a működési kiadások 62 és 75%-a közé esett (lásd a 3.6.3. ábrát). Mindkét arány 1992-ben volt a legalacsonyabb – azóta a személyi kiadások aránya (ha nem is túl erősen) nőtt. Egyértelmű, világosan kivehető növekvő tendenciáról a nem jelentéktelen amplitúdójú ingadozás ellenére az időszak egészét figyelembe véve mégsem beszélhetünk (1991–1992 között ugyanis jelentős aránycsökkenés volt, és az utóbbi években is inkább csökken, illetve stagnál a részarány az 1995-ös csúcshoz képest). A személyi kiadások aránynövekedését 1996-ig elsősorban az APEH-es dolgozók javuló kereseti viszonyaival, azóta viszont inkább a létszám növekedésével magyarázhatjuk.

3.6.3. ábra
Egyes kiadási tételek aránya az APEH működési költségvetéséhez (teljesítés)



Forrás: Zárszámadási adatok alapján.

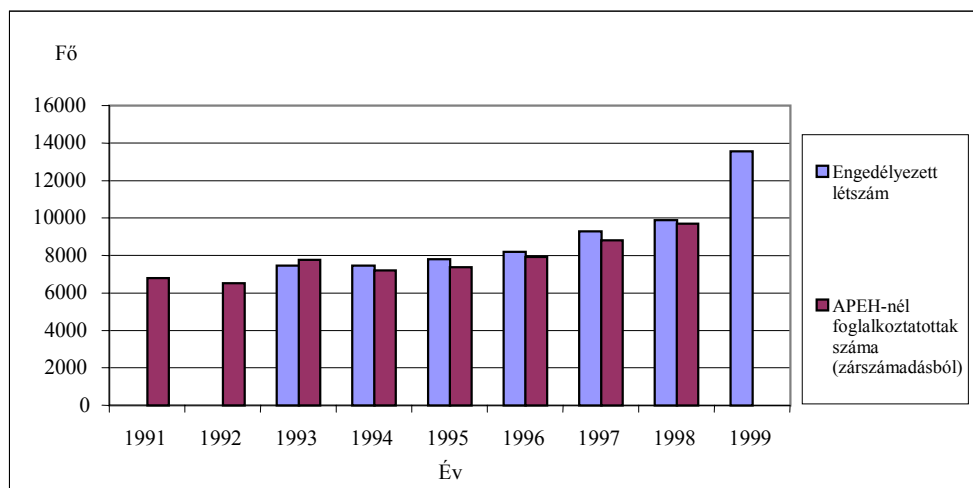
3.7. Munkaerő-ráfordítások, személyi feltételek és ösztönzés

Az ÁSZ jelentés megállapítása szerint az APEH létszámgigénye a vizsgált időszakban csak részlegesen és a feladatváltozásokhoz mérten késve teljesült. Az APEH engedélyezett létszáma (v.ö. 3.7.1. ábra) még így is jelentősen (1993–1999 között több mint 82%-kal) nőtt, e növekedés jelentős része azonban az 1999. évi feladatbővüléssel van összefüggésben. A ténylegesen betöltött létszám 1994 óta kis mértékben (az ÁSZ vizsgálat által lefedett időszak egészében átlagosan mintegy 4%-kal) folyamatosan elmaradt az engedélyezett létszám mögött. Kedvező tendenciának tűnik viszont a meglehetősen magas fluktuáció⁷¹ csökkenése: a munkaerő-mozgás mértéke az 1993–1995 között még 15% körül ingadozó szintről⁷² az 1996–1998-as évekre mintegy 10%-os szintre csökkent, és már csak néhány igazgatóság esetében haladta meg a 15%-ot. (ÁSZ, 2000: 18) Interjúalanyaink is rámutattak a fluktuáció csökkenésére.

⁷¹ Interjúalanyaink elmondták, hogy „a revizorokra nagy szívóhatás nehezedik a magánszférából”, és „a munkaerő-piacon nagy a kereslet az adótanácsadás iránt” – tekintetbe véve ezt, valamint a bérek elmaradását a versenyszférától, nem lehet csodálkozni a fluktuáció viszonylag magas szintjén.

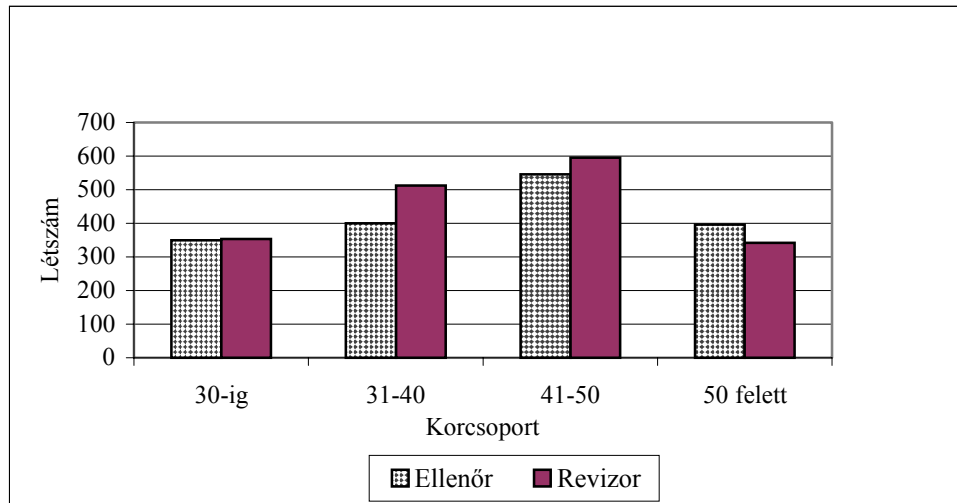
⁷² Ezen belül a fluktuáció az érdemi ügyintézőknél (szakképzett állomány) 15–22%, az ügykezelőknél 14–20%, míg a fizikai dolgozóknál 15–28% volt (ÁSZ, 2000).

3.7.1. ábra
Engedélyezett létszám és a foglalkoztatottak tényleges száma az APEH-nél



Forrás: Zárszámadások és APEH adatközlés.

3.7.2. ábra
Ellenőrök és revizorok életkor szerinti megoszlása



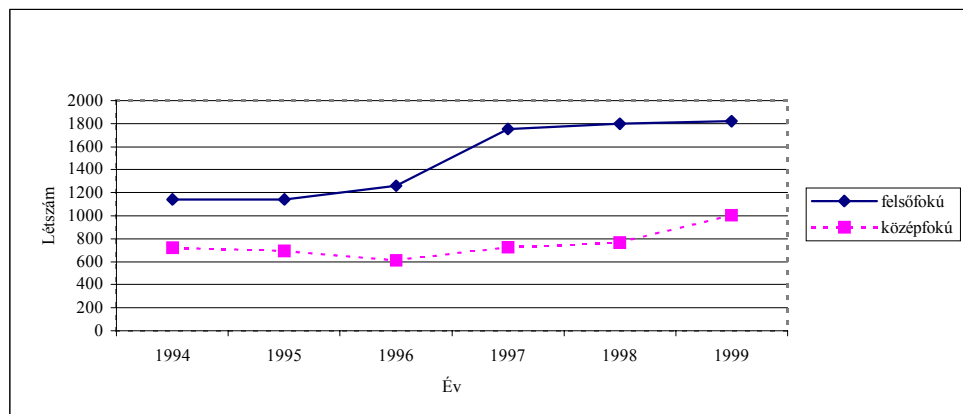
Forrás: Személyzeti Főosztály adatközlése alapján.

Az ellenőrök és revizorok életkor szerinti megoszlása (3.7.2. ábra) jól mutatja, hogy mindkét csoportban a 41–50 közötti korosztály képviselői vannak a legtöbben. Kiegyensúlyozottabb korösszetételű és kicsit fiatalabb munkaerő-szerkezet alighanem egészségesebb lenne. A közalkalmazotti státusból fakadó korlátok (kortól függő előrehaladás a bértáblában) miatt a

fiatalabb munkaerőnek kínálható kezdő keresetek alacsony mértéke is feltehetően szerepet játszik a 30 évnél fiatalabbak alacsony arányában. Az mindenestre pozitív jelnek tűnik, hogy az 1995 után belépett revizorok között már ezen korcsoport létszáma a legnagyobb. Az is kedvező, hogy 1995 után (főleg 1995-ről 1996-ra) a revizorok között jelentősen megnőtt a felsőfokú végzettséggel rendelkezők száma és aránya (ld. 3.7.3. ábra).

3.7.3. ábra

Revizorok létszámának alakulása legmagasabb iskolai végzettségük szerint, 1994-1999



Forrás: Személyzeti Főosztály adatközlése alapján.

Sajnos nem állnak rendelkezésünkre az APEH vonatkozásában a gazdaság többi szektorában elért keresetekkel közvetlenül mindenben összehasonlítható kereseti adatok.⁷³ Az, hogy az APEH-nél foglalkoztatott, nagyrészt közép- vagy felsőfokon képzett (államigazgatási, jogi vagy gazdasági ismeretekkel rendelkező) munkaerő kereseti viszonyai milyenek az alkalmazásban állók vagy a szellemi foglalkozásúak átlagkeresetéhez viszonyítva, illetve az APEH dolgozók számára potenciális elhelyezkedési lehetőséget jelentő releváns szektorokban, rendkívül fontos annak megítélése szempontjából, megfelelő-e az itt dolgozók ösztönzése. Amennyiben ugyanis az itteni keresetek nem lennének megfelelőek, ez egyfelől a munkaerő elvándorlásához, munkaerőhiányokhoz, munkaerő-felvételi nehézségekhez, kontraszelekcióhoz, nem megfelelő szintű munkavégzéshez, esetleg pedig korrupcióhoz vezethet. Nyilvánvaló, hogy az esetleges korrupciós kísértéssel szembeni ellenállás mértéke az egyén erkölcsi normái mellett a „veszteni való” (állás, jövedelem) nagyságától is nagyban függ.⁷⁴

⁷³ Az APEH-nél fennálló kereseti viszonyokról kapott információink több forrásból származnak, de meglehetősen töredékesek, távolról sem nevezhetők teljesnek. Egyfelől a zárszámadási adatokból kiolvasható a teljesített személyi juttatások nagysága a szervezet egészére nézve (ez tartalmát tekintve lényegileg a kereseti adatoknak feleltethető meg). A tényleges létszámokról is a zárszámadásokból kaphatunk információt; emellett más forrásból (APEH adatközlés) 1993-tól egész 1999-ig rendelkezésünkre állnak az – ezeket általában meghaladó – engedélyezett létszámadatok is. Ezek segítségével 1998-ig bezárólag előállítható az egy főre jutó keresetek (egész pontosan az egy foglalkoztatottra, illetve egy fő engedélyezett létszámra jutó személyi juttatások) időszora is, ami már nem tartalmazza az egyébként elég jelentős mértékű létszámnövekedésből (lásd a 3.7.1. ábrát) fakadó kiadásnövekedés torzító hatásait.

⁷⁴ Míg APEH-es interjúalanyaink rámutatnak a (felderített) korrupciós esetek ritkaságára a szervezeten belül, és ezt a

A személyzeti főosztálytól kapott (1999-re érvényesnek tekinthető) adatok tanúsága szerint egy felsőfokú végzettségű (I.) ügyintéző átlagos havi illetménye az APEH igazgatóságoknál 89036 Ft⁷⁵ (a központban ennél feltehetően magasabbak az illetmények). Ha ehhez hozzáadjuk az erre a kategóriára vonatkozó átlagos jutalmakat, akkor a felsőfokú ügyintézők átlagos havi keresetét az idei év elején nagyjából mintegy 145 ezer Ft-ra becsülhetjük. Azt, hogy az utóbbi időben megreformált érdekeltségi rendszer,⁷⁶ a jutalmak ma már⁷⁷ milyen jelentős szerepet töltenek be az APEH dolgozók kereseti színvonalában, az ÁSZ jelentés is egyértelműen mutatja: „Az egy főre jutó átlagjövedelem az érdekeltségi rendszernek köszönhetően a vezetők esetében 1993–1998. évek között az átlagilletmény több mint kétszerese, az ügyintéző I–II. kategóriában pedig másfélszerese. Az 1999. évben átlagban a vezetők differenciáltan 9–15 havi, az ügyintézők 8–10 havi jutalomban részesültek. Az 1996–1998. közötti időszakban 6–10 havi, illetve 5–7,5 havi jutalmat fizettek.” (ÁSZ, 2000, 18. o.)

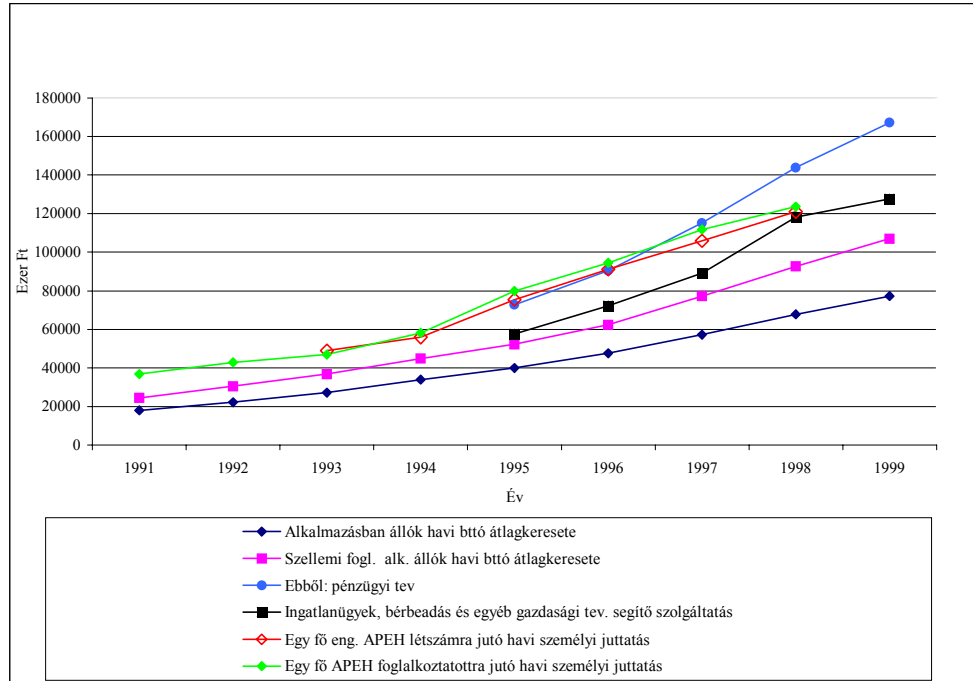
munkatársak megvesztegethetlenségére utaló jelként értékeli, adótanácsadó és ÁSZ szakértő interjúalanyaink szerint korántsem ilyen pozitív a kép. (Lásd bővebben a 4. sz. mellékelt Korrupció alcíme alatt!)

⁷⁵ Az ÁSZ jelentés szerint egy felsőfokú végzettségű APEH ügyintéző 1999. évi átlagilletménye nem éri el a havi bruttó 100000 Ft-ot, egy vezető beosztású dolgozóé pedig a 160000 Ft-ot (ÁSZ, 2000). Ez így is jobb a bértáblában szereplő értékeknél. A vezetők illetménybeállása (a közalkalmazotti bértábla által előírt szinthez képest) megközelíti a 140%-ot, az ügyintéző I–II. besorolású dolgozóké pedig 110–120% között ingadozik. Kiemelt helyzetben vannak az „adórendőrség”, a Büntügyi Igazgatóság dolgozói: a 286 fős létszám 80%-a részesült személyi (egyedileg megállapított, a bértábla által garantálnál kedvezőbb) illetményben.

⁷⁶ A jutalom két részből áll: a költségvetésbe tervezhető jutalomból (ennek mértéke 1998-ig a két évvel előbbi letéti számlára az ellenőrzési megállapításokból befolyt összeg 20%-a volt, ami gyakorlatilag nem követte a létszám esetleges növekedését; 1999-től viszont már a létszámbővülést is arányosan figyelembe veszik e jutalomkeret megtervezésénél), illetve a feltételekhez kötött jutalomból. Ez utóbbi bizonyos bevételi előirányzatok meghatározott mértékű túlteljesítéséhez van kötve. (A feltételek szabályozása 1999-ben változott: addig az éves költségvetési törvények lehetőséget adtak a PM részére a jutalmazási feltételek meghatározására, most viszont az 1998. évi XC. tv. 45.§ (2) bek. tételesen meghatározza az elérendő szinteket. A törvény előírja, hogy a feltételek megvalósulása esetén milyen mértékben teljesíthető túl a személyi juttatások és járulékaik előirányzata külön módosítás nélkül). Az ÁSZ jelentés megállapítja, hogy a „jutalmazás törvényi feltétele egyértelműen bevételcentrikus, az APEH egyéb feladatainak ellátását nem ösztönzi, így a létszámkapacitás „bevételthozó” feladatokra való átcsoportosítása folyamatosan hátrébe szorítja a bevételek alakulását közvetlenül nem szolgáló, de a fizetési fegyelem és a költségvetés hosszú távú érdekeit képviselő tevékenységek ellátását.”

⁷⁷ A jutalmak reálkeresetekhez, illetve a fogyasztói árakhoz viszonyított alakulásában – azaz a jutalmak reálértékében – éppen a legutóbbi időben, 1999-ben állt csak be jelentős pozitív fordulat, mint az a későbbiekben közölt 3.7.6. ábráról egyértelműen leolvasható.

3.7.4. ábra
 APEH személyi juttatások és a kereseti adatok dinamikája a nemzetgazdaságban, ill. bizonyos ágazatokban



Forrás: KSH évkönyvek, zárszámadások és APEH adatközlés.

A 3.7.4. ábrán nyomon követhetjük, hogyan alakul a munkaerőpiacon a képzett munkaerőért az APEH-hel versengő egyes szektorokban, illetve a gazdaság egészében foglalkoztatottak átlagkeresete az APEH dolgozók keresetéhez (illetményéhez és jutalmaihoz) képest. Mivel az APEH engedélyezett létszámának egy része folyamatosan betöltetlen, a tényleges egy főre jutó személyi juttatások rendre magasabbak az egy fő engedélyezett létszámra jutó személyi juttatásnál.

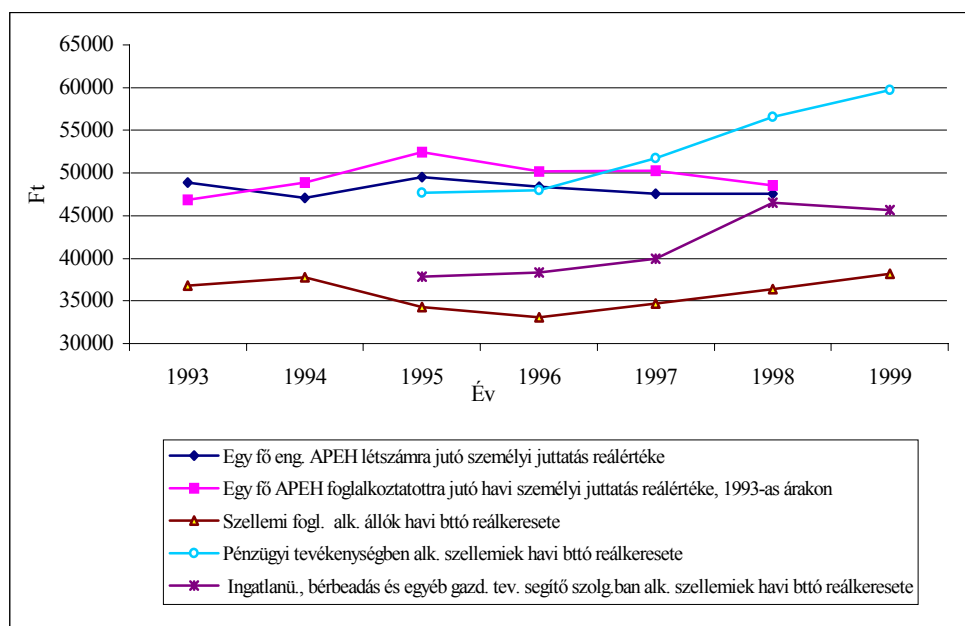
Az APEH-es személyi juttatások (melyek az ott fizikai állományban dolgozók kereseteit is tartalmazzák) a 3.7.4. ábra tanúsága szerint kimondottan versenyképesek az alkalmazásban álló szellemi foglalkozásúak átlagkeresetéhez képest⁷⁸, sőt, még a munkahely-változtató APEH-esek egy részét minden bizonnyal felszívó nemzetgazdasági szektor, az „ingatlanügyek, bérbeadás és egyéb gazdasági tevékenységet segítő szolgáltatás” kereseteinél is magasabbak. (Bár 1998-ra az ezzel az ágazattal szemben addig kétségtelenül meglévő APEH-es előny elolvad, 1999-re pedig megfelelő APEH-adat hiányában bizonytalanságban vagyunk). Azonban egy másik potenciális munkaerő-piaci versenytárs szektorban, az ugyancsak az

⁷⁸ Nyilván az APEH-nél sem tartozik mindenki a szellemi foglalkozásúak közé, de sajnos részletesebb adatok nem álltak rendelkezésünkre. Csak a szellemi foglalkozásúakat tekintve az APEH-esek helyzete a bemutatottnál valamivel kedvezőbb lehet.

APEH-nél elsősorban keresett gazdasági és jogi végzettségűeket foglalkoztató „pénzügyi tevékenység”-ben alkalmazott szellemi foglalkozásúakhoz képest az APEH-es keresetek 1996 után már jól érezhető hátrányba kerültek. A legutolsó évek adatai egyértelműen szétnyíló kereseti ollóra utalnak e két szektor között.

3.7.5. ábra

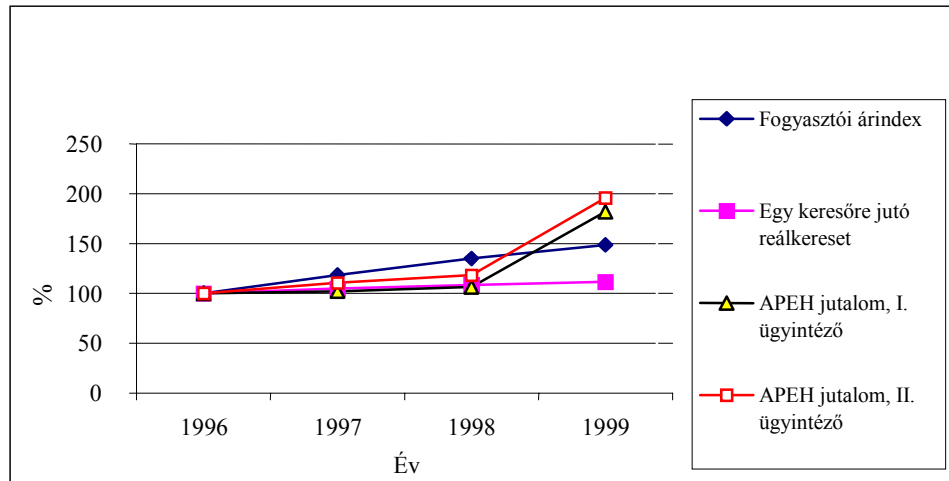
APEH-nél dolgozók havi személyi juttatásainak reálértéke (1993-as árakon) és egyes foglalkozási csoportok havi reálkeresete, 1993–1999



Forrás: KSH évkönyvek, zárszámadások és APEH adatközlés.

Ha az inflációval korrigálva, azaz *reálértéken* vizsgáljuk az egy fő engedélyezett APEH létszámra jutó személyi juttatásokat, illetve a szellemi foglalkozásúak kereseti viszonyait (3.7.5. ábra), akkor szembeötlik, hogy 1996-tól kezdődően mind a gazdaság egészében, a szellemi foglalkozásúak körében, mind pedig a két vizsgált munkaerő-piaci versenytárs szektorban foglalkoztatott szellemiek körében *nőtt* a keresetek reálértéke. (Ezen az egyértelmű tendencián az ingatlanüggyekkel stb. foglalkozók esetében 1999-ben bekövetkezett kismérvű reálérték-csökkenése sem módosít) Ezzel szemben az APEH-en belül egyértelműen negatív tendencia figyelhető meg: *1995 óta folyamatosan csökken mind a tényleges foglalkoztatottakra, mind pedig az engedélyezett létszámra vetített személyi juttatások reálértéke.*

3.7.6. ábra
 APEH ügyintézők átlagos havi jutalmainak növekedése az ár- és a bérinflációhoz viszonyítva, 1996–1999, (1996=100)



Forrás: KSH évkönyvek, zárszámadások és APEH adatközlés.

A szétnyíló kereseti olló, illetve a keresetek reálérték-csökkenése által jelzett probléma még az eddigieknél is nyilvánvalóbban kitűnik, ha kimondottan a legmagasabbban kvalifikáltak, azaz a felsőfokú végzettségű szellemi foglalkozásúak kereseti viszonyait vesszük górcső alá – már amennyire az adatok ezt megengedik. A felsőfokú végzettségű APEH ügyintézők nagyjából mintegy 145 ezer Ft-ra becsülhető 1999. év eleji átlagos havi keresete egyértelműen alacsonyabb az 1998-as (utolsó a KSH által már publikált) felsőfokú kereseteknél⁷⁹ is mindkét potenciális munkaerő-elszívó szektorban: a különbség a pénzügyi tevékenységek esetén igen jelentős, havi mintegy 100 ezer Ft. Ebből nyilvánvaló – amit interjúalanyaink is megerősítettek – hogy az APEH munkaerő-piaci helyzete a legutóbbi pozitív változások ellenére még ma sem igazán jó: egyetemi szintű közgazdasági vagy jogi végzettségű beosztott munkatársat ilyen jövedelemviszonyok mellett nehéz találni, illetve feltehetően bizonyos kontra-selekciónak érvényesül a gazdasági, ill. jogi diplomával ide jelentkezők, valamint tartósan itt maradók színvonalában.⁸⁰

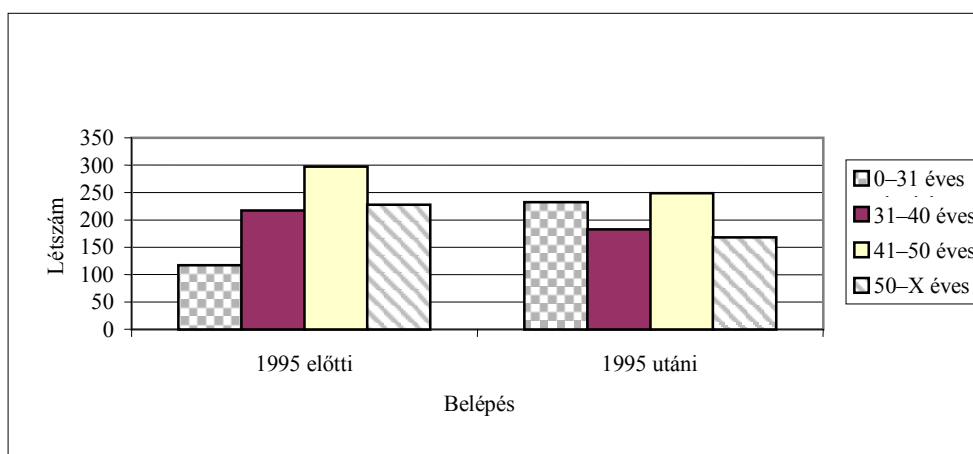
⁷⁹ Felsőfokú végzettségűek havi bruttó átlagkeresete a nemzetgazdaságban és egyes szektoraiban, Ft

	1995	1996	1997	1998
Felsőfokú végzettségűek havi bruttó átlagkeresete	65 520	78 407	96 900	114 965
Ebből: Pénzügyi tevékenység	131 394	15 3782	205 121	251 982
Ing.ügy, bérbeadás és egy. gazd. tev.és szolg.	73 631	9 4876	109 879	147 006

⁸⁰ APEH-es interjúalanyaink véleménye meglehetősen egybehangzó e tekintetben; ennek illusztrálására talán elég néhány idézet: [az APEH-nél jogi végzettséggel elérhető keresetek] „még a bírák, ügyészek fizetésével összehasonlítva is aránytalanul alacsonyak. Nem is csoda, hogy hiány van az APEH-nél jogászokban, erre vezethető visz-

Ez könnyen ahhoz vezethet, hogy a fiatal és jól képzett munkaerő számára viszonylag kevésbé válik vonzóvá az adóellenőri, ill. revizori hivatás. Az utóbbi időben – a még mindig viszonylag jelentős mértékű fluktuáció miatt kieső munkavállalók pótlására, és az új feladatok ellátására – felvett szakember-állomány túlnyomó része a 30 évesnél idősebb korosztályokból kerül ki (v.ö. az 1995 után belépettek adataival a 3.7.7. és 3.7.8. ábrán). Ez már csak azért is elgondolkoztató: mivel az APEH revizori, illetve adóellenőri munka meglehetősen egyedülálló, és e területen az APEH monopolhelyzetben van, korántsem egyértelmű, hogy a magasabb életkorú belépők által hozott korábbi tapasztalatok *valódi* értéket képviselnek az APEH számára.

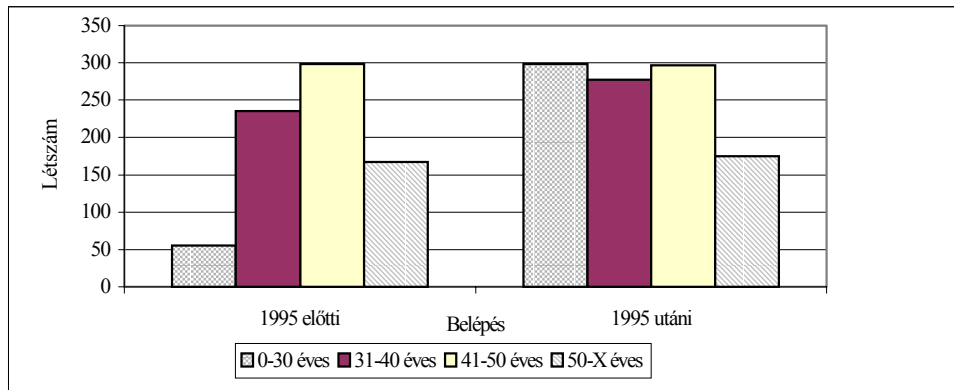
3.7.7. ábra
Az 1995 előtt és 1995 után belépett ellenőrök kor szerinti megoszlása



Forrás: APEH Személyzeti főosztály adatközlése alapján.

szá az is, hogy másodfokon gyakran veszíti el az APEH a pereit. A versenyszférában sokkal jobb jogászok találhatóak.” „Az elmúlt években lezajlott kontraszelekció eredményeképp mára szinte csak az elhivatottak és a hülyék maradtak meg az APEH-nál.” „A revizorság kényszerpálya. Az kerül ide, aki a kora, a munkahelyének megszűnése vagy bármi más ok miatt [a versenyszférában] nem tud találni magának más munkahelyet.” (Bővebben ld. 4. Melléklet.)

3.7.8. ábra
Az 1995 előtt és 1995 után belépett revizorok kor szerinti megoszlása



Forrás: APEH Személyzeti főosztály adatközlése alapján.

A középnemzedékeknek az újonnan belépők közti magas aránya azért is figyelemre méltó, mert kontrasztot mutat a kiemelkedően jó munkaerő-piaci helyzetű külföldi (vagy vegyes) tulajdonú vállalatok munkaerőfelvételi szokásaival: köztudomású, hogy ezek a cégek magasán képzett munkaerő-felvételüket kimondottan a fiatalabb korosztályokra összpontosítják. Mindez felveti: esetleg nem az tükröződik-e valójában a belépők korszerkezetében, hogy az APEH a versenyszférában kudarcot valló munkavállalók köréből rekrutálja alkalmazottai jelentős részét?

3.8. Az adóbegyűjtés költségei közelebről: romló hatékonyság vagy csökkenő adóterhek és javuló adózási fegyelem?

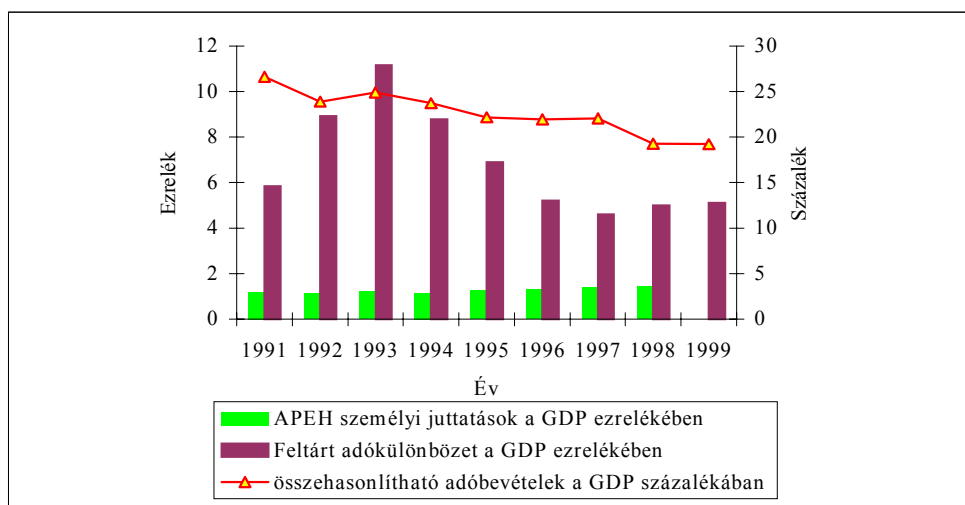
Mint korábban már láttuk, az adószedés költségei relatíve jobban nőnek, mint a behajtott bevételek: a 3.6.2. ábra jól mutatta a bevételek és a működési költség között szétnyúló ollót. Bár esetleg első látásra úgy tűnhet, ez értelmezhető az adószedés romló költséghatékonyságának jeleként is, valójában egyáltalán nem szükségképpen erről van szó. Amennyiben pl. a költségvetési politika a jövedelemcentralizáció, illetve az adókulcsok csökkentését tűzi ki céljául, hogy ezeken keresztül jobban ösztönözze a gazdasági növekedést, illetve vonzóbbá tegye az országot a külföldi befektetők számára, ez nyilván csökkenti a bevételeket (az inflációs hatások kiszűrése után). Elvben a Laffer-görbe értelmében az adókulcsok csökkentése hatására növekvő ösztönözöttség indukálhatna annyival magasabb gazdasági teljesítményeket, növelhetné annyival a „tortát”, ami már semlegesíthetné az adóbevételt csökkentő hatást – azonban egyfelől a hazai adókulcs-csökkentések korántsem voltak annyira jelentősek, amiktől az adóbevétel abszolút növekedését várhatnánk, másfelől a Laffer-görbe empirikus bizonyítékai az irodalom szerint is meglehetősen gyenge lábon állnak. A bevételek GDP-hez viszonyított aránya egyébként értelemszerűen még ekkor is csökkenne.

Kérdés persze az, hogy az adópolitika a közterhek színvonalát csökkentő változásai összességében, tekintetbe véve az ezzel ellentétes hatású intézkedéseket (pl. az adóalap szélesítését) voltak-e annyira erősek, hogy azok már indokolják a bevételek 3.7.2. ábrán evidensen kirajzolódó relatív, a GDP-hez képesti csökkenését is. Nagy kérdés, hogy a társasági adó (TA) nominális kulcsának felére csökkentése, illetve effektív kulcsának az adókedvezmények miatt ennél még jelentősebb csökkenése (tekintetbe véve a TA eleve nem túl jelentős szerepét a bevételekben), továbbá az szja-határadókulcsok leszállítása, illetve a fogyasztási adók csökkentése és a többi, kisebb jelentőségű, tehercsökkentő lépés volt-e akkora jelentőségű, ami a szélesedő jövedelemadó- és társasági adó-alapokat, illetve az effektív áfa-kulcsok változásainak (a 0 kulcs megszűnése, a tárgyi áfa-mentesség körének szűkülése) ellentétes irányú hatását meghaladta, és indokolhatta a bevételek GDP-hez képesti csökkenését. Ha ugyanis erre a kérdésre nemleges válasz adható, akkor ez a bevételi aránycsökkenés éppenséggel az adóhatóság elől elrejtett, de a GDP-ben valamennyire mégis figyelembe vett gazdaság növekedését támasztja alá.

E kérdés eldöntésére modellszámítások nélkül aligha vállalkozhatunk. Nem kizárt, hogy az ellentétes előjelű hatások összességében nagyjából kiegyenlíthették egymást, illetve csekély mértékű adóteher-csökkenés következett be.

3.8.1. ábra

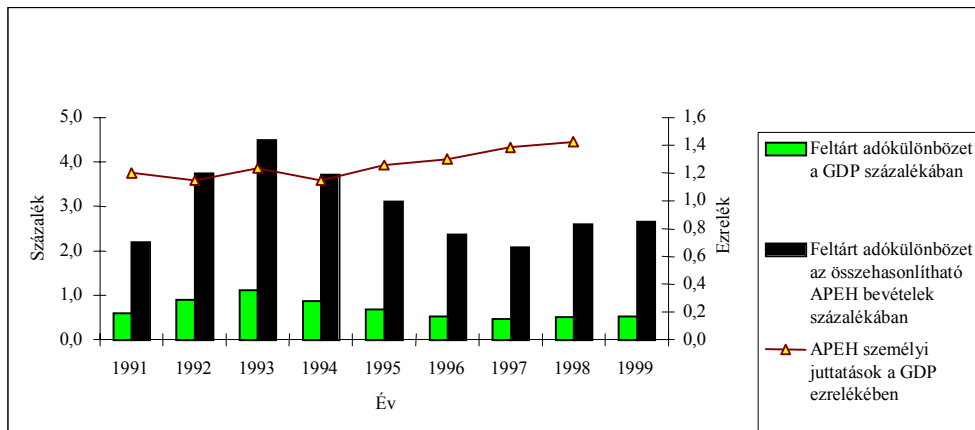
APEH személyi juttatások és feltárt adókülönbözlet a GDP ezrelékében, adóbevételek a GDP százalékában



Forrás: APEH adatközlés, bulletinek, KSH Évkönyv adatok és zárszámadási adatok alapján.

A 3.8.1. ábra egyfelől azt mutatja, amit a 3.7.2. ábra alapján sejteni lehetett: a (tb-beszédést érintő funkcióváltozások hatásától megtisztított, de mindenben sajnós valójában így – a kicsit talán félrevezető megnevezés ellenére sem – összehasonlítható) bevételek GDP-hez képesti aránya csökken, miközben a ráfordítások (személyi költségek) nőnek.

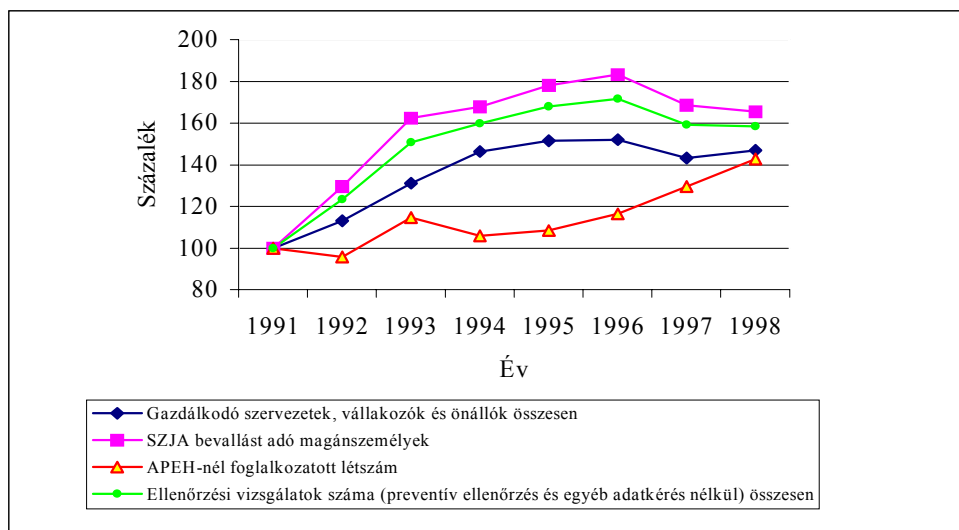
3.8.2. ábra
 Feltárt adókülönbözet a GDP, ill. az összehasonlítható bevételek százalékában;
 APEH személyi juttatások a GDP ezrelékében



Forrás: APEH adatközlés, bulletinek, KSH Évkönyv adatok és zárszámadási adatok alapján.

Közvetve, nem a teljes beszedett bevételek, hanem egyes bevételi tételek elemzése és a ráfordításokkal való összevetése alapján is kaphatunk olyan eredményeket, amelyek közvetve az adózási fegyelemre, illetve a rejtett gazdaságra vonatkozó következtetések levonására alkalmasak. A 3.8.2. ábra (és részben a 3.8.1. ábra is) erre törekszik a feltárt adókülönbözet relatív nagyságának bemutatásán keresztül. Láthatjuk, hogy amíg az APEH ráfordításai (az ábrán szereplő személyi kiadásai vagy éppenséggel teljes költségvetése) a GDP-hez viszonyítva növekedtek, addig a hivatal munkájának eredményeképp feltárt összes adókülönbözet a GDP-hez (vagy az APEH bevételeihez) viszonyítva a vizsgálati időszak alatt összességében csökkentek. 1991 és 1993 között még meredek emelkedésük volt megfigyelhető, amit 1997-ig tartó meredek csökkenés követett, az együttes hatás pedig még az azóta bekövetkezett újabb kismértékű emelkedést figyelembe véve is negatív. Mindez megerősíti azokat a – más empirikus kutatásokból – származó megállapításokat, amelyek az évtized második felében az adózási fegyelem javulására utaltak (Tóth–Semjén, 1998; Lackó, 2000).

3.8.3. ábra
Adóalanyok, ellenőrzések száma és APEH létszám, (1991 = 100)

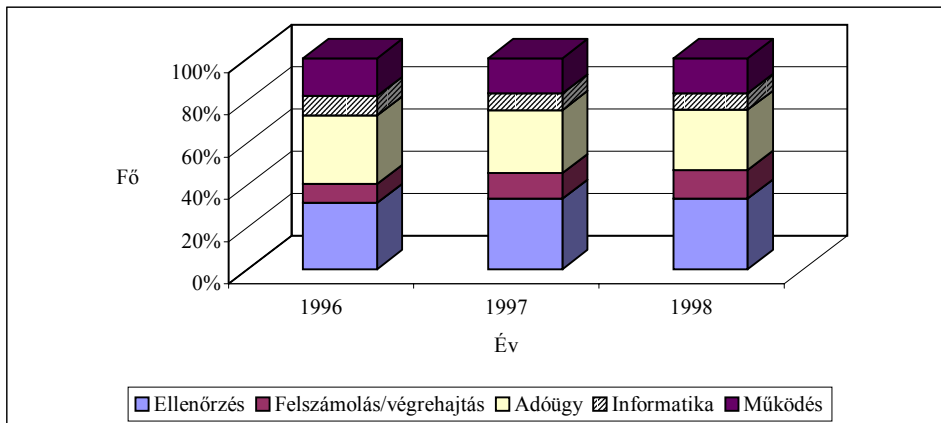


Forrás: Tájékoztatók, bulletinek és zárszámadási adatok alapján.

Mindez ráadásul annak ellenére van így, hogy a 3.8.3. ábra tanúsága szerint az ellenőrzések száma jelentősen, a gazdálkodó szervezetek, vállalkozók és önállók együttes számának növekedését messze meghaladó mértékben nőtt, és emellett azt is tudjuk, hogy a létszám egésze, és az ellenőrzési területen dolgozók aránya (3.8.4. ábra) is növekedett az APEH-en belül.

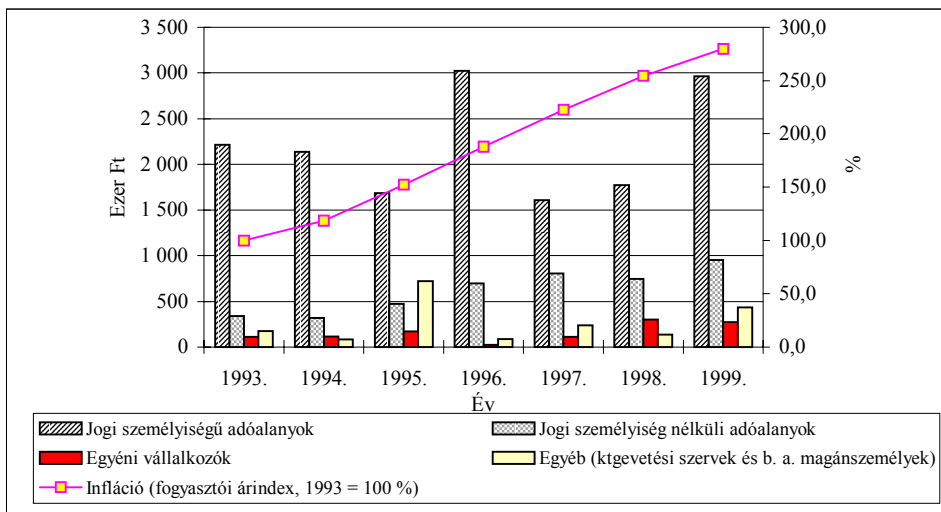
Eközben az ellenőrzésenként feltárt átlagos adókülönbözlet mértéke minden számottevő adóalany-típus esetén jóval kevésbé nőtt, mint az infláció. A jogi személyiség nélküli adóalanyok körében ugyan a növekedés folyó áron jelentős volt, de reálértéken ez is csökkenésnek felelne meg – a jogi személyiségű adóalanyi körben viszont még abszolút számban is alig található növekedés, illetve 1996 után egyértelmű csökkenés látható. Az ellenőrzési munka egyre csökkenő hozadéka figyelhető meg tehát ebben is.

3.8.4. ábra
Engedélyezett létszám megoszlása a blokkok között, %



Forrás: APEH Személyzeti Főosztály adatközlése.

3.8.5. ábra
Ellenőrzésenként feltárt átlagos adókülönbözlet nagysága (eFt) a főbb adóalany-típusokra és a fogyasztói árindex (1993=100)



Forrás: APEH tájékoztatók, bulletinek, KSH évkönyvek.

E számos körülmény egyik plauzibilis interpretációja lehet, ha feltételezzük, hogy – legalábbis abban a vállalkozói körben, amelyet az APEH lát – az adózási fegyelem javult, azaz ebben a körben csökkent a rejtett gazdaságból származó tevékenységek súlya.⁸¹

⁸¹ Az APEH elől teljesen rejtett – nem is a regisztrált adóalanyok által végzett – tevékenységek súlyáról az ilyen vizsgálatok alapján sajnos nem lehet semmit mondani.

4. Következtetések

Tanulmányunkban megkíséreltük egyrészt közgazdasági-elméleti oldalról körüljárni, másrészt empirikus adatok fényében megvizsgálni a rejtett gazdaságban való részvétel ösztönzőit és fékeit. Mindvégig úgy tekintettük, hogy a gazdasági cselekvők rejtett gazdasággal kapcsolatos döntéseik során racionálisan viselkednek, és várható hasznaik maximalizálását tűzik ki célul. Ebből a megközelítésből nézve a rejtett gazdaságban való aktivitásnak éppúgy tisztán közgazdasági mozgatói vannak, mint a „tisztá” gazdaságban nap mint nap megfigyelhető döntéseknek és cselekvéseknek.

Ebben az összefüggésben a kormányzat egyrészt mint az egyik szereplő, a rejtett gazdasággal kapcsolatos döntések feltételeinek egyik meghatározója jön számításba, másrészt pedig az állam viselkedése is megítélhető tisztán közgazdasági szempontokból.

Milyen konkrét következményeket jelentenek a leírtak a rejtett gazdaság szereplői (vállalkozások, háztartások, valamint kormányzat) számára?

1. Egyfelől azt kell látni, hogy a gazdasági cselekvők rejtett gazdaságban való részvételének *ésszerű okai* vannak. Ha egy kormányzati politika a rejtett gazdaság mérséklését, illetve féken tartását tűzi ki célul, akkor ezen okok hatásait kell mérsékelni, illetve megszüntetni. Másfelől azt is tudni kell, hogy a gazdasági átalakulás időszakában egy sereg tényező hat a rejtett gazdaság növelésének irányába. E tényezők többsége nem megkezdhető, hatásuk nem megszüntethető, legfeljebb csökkenthető, illetve annak a periódusnak a hossza csökkenthető (a piaci intézmények, a magángazdaság fejlődését elősegítő lépésekkel), amely során hatni tudnak.
2. A rejtett gazdaság súlyának alakulása azonban nemcsak a vállalkozások és háztartások döntéseinek eredőjeként határozható meg. A kormányzat, ha korlátozott eszközökkel is, de képes befolyásolni e döntéseket; képes arra, hogy összehangolt lépésekkel arra ösztönözze a gazdasági szereplőket, hogy tartózkodjanak a rejtett gazdaságban való szerepvállalástól.
3. Egy ilyen kormányzati politika kialakításakor figyelembe kell venni, hogy a gazdasági szereplők rejtett gazdasággal kapcsolatos döntéseit alapvetően az alábbi tényezők befolyásolják:
 - adóráták nagysága;
 - legális tevékenységből elérhető jövedelmek várható nagysága;
 - adóellenőrzés gyakorisága (a feltételezett lebukási valószínűség nagysága);
 - adócsalás büntetésének szigorúsága; és
 - az adócsalással kapcsolatos morális költségek nagysága (az adómorál erőssége).

Az adóráták nagyságánál figyelembe kell venni, hogy a befizetendő adók a rejtett gazdaság szereplői számára (adócsalás esetén) megszerzhető bevételeként jönnek számításba. Növelésük általában vonzóbbá teszi a rejtett gazdaságban való részvételt.

Azonban nemcsak az adóráták növeléséből következő, megszerzhető többletjövedelem mozgatja a rejtett gazdaságban való részvételre vonatkozó döntéseket, hanem az innen megszerzhető többletjövedelem és a „tisztá” gazdaságban megszerzhető többletjövedelemre

vonatkozó várakozások is. Különösen erősen érvényesülhet ez az összefüggés a gazdasági átmenet idején. Amennyiben a t_0 időpontban megtörtént és feltárt adócsalás hatással lehet a t_1 időpontban a cselekvők (egyének, vállalkozások), legális gazdaságban megszerezhető jövedelmeire, akkor a legális gazdaságban t_1 időpontban megszerezhető jövedelmekre vonatkozó várakozások alakulása is befolyásolja a t_0 időpontban hozott döntést. Ha ugyanis a „tisztá” gazdaság növekszik, és *stabil* jövedelemnövekedést kínál, akkor nincs értelme a kockázatosabb rejtett gazdaság felé orientálódni. Ezzel analóg összefüggésre a járadék-vadászat és a korrupció kapcsán több kutató is felhívta a figyelmet (Murphy *et al.*, 1986, Shleifer–Vishny, 1993). Ha a „tisztá” gazdaság a gazdasági szereplők várakozásai szerint nem tűnik hosszú távon „kifizetődőnek”, akkor két lehetőség van: vagy kivonulnak a piacról, vagy a rejtett gazdaság felé orientálódnak. Ebből a nézőpontból evidens, hogy a „tisztá gazdaság”-ban a piaci intézmények stabil működése, a szerződéses kapcsolatok kiszámíthatósága, a hosszú távú kalkuláció lehetősége, egyszóval a stabil és kiegyensúlyozott növekedésre vonatkozó várakozások léte csökkenti (és ez csökkenti leghatékonyabban, mert nincsenek járulékos társadalmi költségei) a rejtett gazdaság vonzerejét.

A rejtett gazdaság elleni kormányzati lépéseket három csoportba sorolhatjuk. Az egyik közvetve hat a gazdasági cselekvők rejtett gazdasággal kapcsolatos döntéseire. Nem másról, mint az üzleti kapcsolatok biztonságát elősegítő lépésekről van szó. Nemcsak a kiszámítható adózásra és az adózási szabályok átláthatóságára való törekvés tartozik ide, hanem hatékony, ellenőrizhető és olcsón, könnyen elérhető céginformációs rendszerek megteremtése, illetve üzemeltetése is.⁸²

A lépések másik csoportjába sorolhatjuk a közvetlenül a rejtett gazdaság visszaszorítására tett lépéseket. Ide az adóellenőrzés gyakoriságának, az ellenőrzéssel foglalkozó apparátusok költségvetésének növelése, vagy az ellenőrzések hatékonyságának növelése tartozik, de ide sorolhatjuk a kiszabott büntetések szigorítását, valamint az optimális adókulcsok meghatározását is.

A harmadik csoportba az adózási morált erősítő, az adócsaláshoz kapcsolódó morális költségeket növelő lépések tartozhatnak. Ezek eredményessége azonban több mint kétséges. Mégis vannak lehetőségek a kormányzat kezében, például azzal, ha *nem növeli* azok jövedelmét és presztízsét (pl. kormányzati pozíciókkal, megrendelésekkel, díjakkal stb.), akikről kiderült, hogy érintve voltak (vannak) a rejtett gazdaságban.

4. Az adóterhelés, valamint az adóadminisztráció működése terén az 1992–99 közötti magyar tapasztalatok elemzése az alábbi tendenciákra és összefüggésekre hívta fel a figyelmet:

- 1992–98 között a jövedelemcentralizáció enyhítésére irányuló költségvetési politika hatásaként csökkent az APEH által kezelt bevételek aránya a GDP arányában 27%-ról 22%-ra. A bevételek belső szerkezetében is nagy átalakulások mentek végbe: nőtt az áfa és az szja aránya (1991–98 között 23%-ról 43%-

⁸² Ameddig például a cégbíróságok nem tudnak gyors, pontos és megbízható céginformációkkal szolgálni egy vállalkozó számára a potenciális üzleti partnerről, addig az üzleti kapcsolatok biztonsága komolyan sérül. Ez a többlet-kockázat pedig éppen azon vállalkozásokat sújtja leginkább – a kis- és közepes vállalkozásokat – amelyeknél a legvonzóbbak a rejtett gazdaság nyújtotta előnyök, és viszonylag alacsonyak az ezzel kapcsolatos költségek.

ra, illetve 25%-ról 35%-ra), miközben csökkent a nyereségadó és a fogyasztási adók aránya.

- Az időszak egészére, különösen az első évekre jellemző volt, hogy gyorsan nőtt az adóalanyok száma.
- Az ellenőrzési valószínűségek és a behajtott adóhiány alakulása arra mutat, hogy a kilencvenes évek végi ellenőrzési színvonal egyes területeken, vagy akár egészében is feleslegesen magas. Az elemzés nem támasztotta alá, hogy különösebben szoros közvetlen kapcsolat lenne az egyes területeken az ellenőrzések száma és az ezek által elért többletbevételek között. Nem kizárt, hogy ésszerűbb és hosszabb távon átgondolt ellenőrzési politikával összességében alacsonyabb ellenőrzési színvonal mellett fenntartható, illetve javítható lenne az adózási fegyelem jelenlegi szintje.
- A rendhagyó (1994-es és 1996-os) éveket leszámítva a legtöbb adót fizető jogi személyiségű adóalanyok ellenőrzésének szerepe nőtt az ellenőrzési tevékenység egészén belül, miközben a rendkívül nagyszámú, de relatíve alacsony jövedelemtermelő képességű egyéni vállalkozók ellenőrzésének szerepe visszaszorult. Ezt a tendenciát az adószedés hatékonyságának növekedéseként értelmezhetjük.
- Az adóadminisztrációra fordított kiadások aránya az évtized első éveiben nem változott a GDP-n belül, ami – a nagymértékű gazdasági visszaesést figyelembe véve – az APEH fejlesztésére, működésére fordított kiadások reálértékének csökkenését jelentette. Ez a tendencia fordult meg 1994-et követően, ami után a kilencvenes évek végéig az APEH-re fordított kiadások növekedési üteme némileg mindvégig magasabb volt a GDP-növekedés üteménél. Az ütemkülönbség mögött a felhalmozási kiadások (az APEH-re fordított beruházási, felújítási kiadások) 1994 utáni gyors növekedése, felfutása állt.
- Ezzel szemben a beszédett Az APEH által kezelt bevételek növekedése az egész időszakban elmaradt a GDP növekedésétől: a bevételek és a GDP, illetve a bevételek és a kiadások növekedése közti olló szétnyílása egyaránt 1994 után válik jelentőssé. Míg a kiadások (folyó áron számítva, tehát jelentős inflációs „növekedést” is tartalmazva) megötszöröződtek 1991 és 1998 között, addig a kezelt bevételek növekedése ugyanezen időszak alatt csak háromszoros volt.
- Az adóhivatali apparátus és a versenyszektor béreinek összehasonlítása arra mutat, hogy 1996 után az APEH alkalmazottainak keresetei már jól érezhető hátrányba kerültek. A legutolsó évek adatai egyértelműen szétnyíló kereseti ollóra utalnak. Míg mind a gazdaság egészében a szellemi foglalkozásúak körében, mind pedig a vizsgált munkaerő-piaci versenytárs szektorok (pénzügyi és egyéb gazdasági szolgáltatások területén) a foglalkoztatott szellemiek körében 1996 után nőtt a keresetek reálértéke, addig APEH-en belül egyértelműen negatív tendencia figyelhető meg e tekintetben. 1995 óta folyamatosan csökken mind a tényleges foglalkoztatottakra, mind pedig az engedélyezett létszámra vetített személyi juttatások reálértéke.
- A vizsgált időszak alatt növekedtek az APEH ráfordításai a GDP-hez viszonyítva, addig a hivatal munkájának eredményeképp feltárt összes adókülönböt a GDP-hez (vagy az APEH bevételeihez) viszonyítva a vizsgálati időszak

alatt összességében csökkentek. Az utóbbiban 1991 és 1993 között még meredek emelkedés volt megfigyelhető, amit 1997-ig tartó meredek csökkenés követett, az együttes hatás pedig még az azóta bekövetkezett újabb kismértékű emelkedést figyelembe véve is negatív. Figyelembe véve az adóadminisztráció növekvő professzionalizálódását, mindezt úgy értelmezhetjük, hogy a kilencvenes évtized második felében javult a magyar vállalkozások adózási fegyelme.

5. Az elemzés felhívta a figyelmet arra, hogy az egyes kormányzati lépések kívánatosságánál a hozzájuk kapcsolódó társadalmi költségek nagyságát is feltétlen számításba kell venni. Az ellenőrzés, illetve ennek lehetősége vagy a büntetés a rejtett gazdaságban való részvételt csökkentő, jelentős visszatartó erőt jelent. Ez adja az alapját annak, hogy miért érdemes korszerű infrastruktúrával, kiszámíthatóan és átláthatóan működő adóbehajtó és adóellenőrző apparátust létrehozni, illetve fenntartani. Az ellenőrzési apparátus fenntartása, a szankcionálás és a szankciókhoz kapcsolódó bírságok beszedése azonban tetemes költségeket ró az adófizetőkre. E költségek nem növelhetők tetszés szerint: a rejtett gazdaság egy szintjének elérése után már nem érdemes több pénzt pumpálni az ellenőrzéssel, szankcionálással foglalkozó apparátusba, mert a növekvő aktivitás határhozama negatív lesz.⁸³
6. Az előbb elmondottakból következően nem lehet cél a rejtett gazdaság teljes és végérvényes megszüntetése, a gazdasági életből való kiiktatása. Ez ugyanis nem lehetséges. A rejtett gazdaság olyan jelenség, amellyel együtt kell élni. Ha nem akarjuk, hogy a jelenlegi szintnél tovább növekedjen, akkor a gazdasági cselekvők várható magatartását és az azt befolyásoló tényezőket mindig és messzemenően figyelembe kell venni mind az adómértékek, mind az adózási feltételek, mind pedig az üzleti élet – szélesebb értelemben vett – intézményi és szabályozási környezetének kialakításakor.

⁸³ Ezért kell rendszeresen elemezni a rejtett gazdaság kiterjedtségét és összetevőit, valamint az adóellenőrzés feltételeit meghatározó gazdasági jelenségek tendenciáit és hatásait. Azaz a rejtett gazdaság elleni hatékony fellépéshez hozzátartozik az egyes kormányzati lépések költségeinek és hasznainak elemzése is.

Irodalom

- Andorka, R. (1993): Elégedettség, elidegenedés, anómia. In: Sik, E–Tóth I. Gy. (szerk.): Egy év után..., TÁRKI, 1993. p. 109.
- Andorka, R. (1996): Elégedettség, lelki problémák, elidegenedés, anómia. In: Sik, E–Tóth I. Gy. (szerk.): Az ajtók záródnak (?!), TÁRKI, 1997. 157. old.
- ÁSZ (2000): Jelentés a központi költségvetés adóbevételei, illetve a társadalombiztosítást illető adó- és járulékbévételek realizálásának ellenőrzéséről, Állami Számvevőszék, Budapest, 74 old.
- Allingham, M. G.–A. Sandmo (1972): “Income tax evasion: a theoretical analysis”, *Journal of Public Economics*, No. 1. pp. 323–338.
- Alm, J. (1988): “Compliance costs and the tax avoidance-tax evasion decision”, *Public Finance Quarterly*, Vol. 16. No. 1., January, pp. 31–66.
- Arrow, K. J. (1951): *Social Choice and Individual Values*. New York: Wiley.
- Árvay J.–Vértes A. (1994a): A magánszektor és a rejtett gazdaság súlya Magyarországon (1980–1992). GKI Gazdaságkutató Rt.
- Árvay J.–Vértes A. (1994b): A magánszektor és a rejtett gazdaság súlya Magyarországon, *Statisztikai Szemle*, 4(7), pp. 517–529.
- Becker, G. S. (1968): „Crime and punishment: an economic approach”. *Journal of Political Economy*, Vol. 76., No. 2. Pp. 169–217.
- Becker, G. S. (1976): *The Economic Approach to Human Behavior*. Chicago-London: University of Chicago Press.
- Biedermann-Livieratou, Y. (1987): *Les activités économiques non officielles et leur impact sur le secteur économique officiel*. Berne, Peter Lang, Collection des thèses de la Faculté des sciences économiques et sociales, Thèse No. 322.
- Bradford, D–H. Rosen (1976): „The Optimal Taxation of Commodities and Income.” *American Economic Review*, 66: 94–101.
- Brennan, G.–J. M. Buchanan (1993): Adózási alkotmány Leviatán számára. In: Semjén A. (szerk.): Adózás, adórendszerek, adóreformok. Szociálpolitikai Értesítő, 1–2. szám, 81–102. old.
- Bowles, R. A. (1999): Tax Policy, Tax Evasion and Corruption in Economies in Transition. In: Feige, E. L.–K. Ott (eds.): *Underground Economies in Transition. Unreported activity, tax evasion, corruption and organized crime*. Ashgate, Aldershot, Brookfield USA. pp. 67–86.
- Cullis, J.–P. Jones (1998): *Public Finance and Public Choice*. Oxford-New York: Oxford University Press.
- Csontos, L.–J. Kornai–I. Gy. Tóth (1998): “Tax Awareness and Reform of the Welfare State: Hungarian Survey Results”, *Economics of Transition*, No. 6. pp. 287–312.

- Downs, A. (1957): *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper and Row.
- Eck, Robert van–B. Kazemier (1988): „Features of the Hidden Economy in the Netherlands”, *Review of Income and Wealth*, Series 34, No. 3. September, pp. 251–273.
- Elekes, Zs.–Paksi B.–Spéder Zs. (1997): Elégedettség, lelki problémák, elidegenedés, anómia. In: Sik, E.–Tóth I. Gy (szerk.): Zárótanulmány. TÁRKI, 1998. 201.
- Feige, E. L. (1997): Underground Activity and Institutional Change: Productive, Protective, and Predatory Behavior in Transition Economies In: Nelson, J. M.–Ch. Tilly - L. Walker (eds.): *Transforming Post-communist Political Economies*, National Academy Press, Washington, D.C.
- Frey, B. S.–H. Weck (1983): „Estimating the shadow economy: A 'naive' approach”, *Oxford Economic Papers*, Vol. 35. pp. 23–44.
- Frey, B. (1989): How large (or small) should the underground economy be? E.L.Fiege (eds.) *The Underground Economies. Tax Evasion and Information Distortion*. Cambridge–New York–Melbourne: Cambridge University Press.
- Galasi P.–Kertesi G. (1985): „Második gazdaság, verseny, infláció”, *Közgazdasági Szemle*, XXXII. Évf. 12. sz. 1424–1444. o.
- Klitgaard, R. (1988): *Controlling Corruption*. Berkeley–Los Angeles–London: University of California Press.
- Kornai, J. (1992) : The Post socialist Transition and the State: Reflections in the Light of Hungarian Fiscal Problem, *American Economic Review*, Vol. 82. No. 2.
- Kozsik A.–Vörös A. (1999): Az adócsalást befolyásoló tényezők elméleti és empirikus vizsgálata. BKÁE, TDK. Kézirat.
- KSH (1998): *Rejtett gazdaság Magyarországon (Rejtett gazdaság a háztartások szemüvegén át)*. Központi Statisztikai Hivatal, 1998.
- Lackó M. (1998): The hidden economies of Visegrád countries in international comparison: a household electricity approach. In: Halpern, L.–Ch. Wyplosz (eds.): *Hungary: Towards a Market Economy*. Cambridge: Cambridge Univ. Press, pp. 128–152.
- Lackó M. (2000): Egy rázós szektor: a rejtett gazdaság és hatásai a poszt-szocialista országokban háztartási áramfelhasználásra épülő becslések alapján. *Elemzések a rejtett gazdaság magyarországi szerepéről–I. tanulmány*, MTA KTK–TÁRKI, március.
- Laki M. (1994): Firm behaviour during a long transitional recession, *Acta Oeconomica*, Vol. 46. (3–4), pp. 347–370.
- McCrohan, K. F.–Smith, J. D. (1986): „A Consumer Expenditure Approach to Estimating the Size of the Underground Economy”. *Journal of Marketing*, April, Vol. 50. No. 2., pp. 48–60.
- Murphy, K. M.–A. Shleifer–R. W. Vishny (1993): “Why is Rent-Seeking So Costly to Growth?”, *American Economic Review*, May, 83(2) pp. 409–414.
- Murphy, K. M.–A. Shleifer–R. W. Vishny (1993): “Why is Rent-Seeking So Costly to Growth?”, *American Economic Review*, May, 83(2) pp. 409–414.

- Myles, G. D. (1995): *Public Economics*. Cambridge–New York–Melbourne: Cambridge University Press.
- Sandmo, A. (1976): “Optimal Taxation. An Introduction to the Literature.” *Journal of Public Economics* 6: 37–54.
- Sandmo, A. (1981): “Income Tax Evasion, Labour Supply, and the Equity–Efficiency Tradeoff.” *Journal of Public Economics* 16: 265–88.
- Schelling, Th. C. (1978): *Micromotives and Macrobbehavior*, New York, Norton.
- Semjén A. (1996): A gazdasági átmenet költségvetési problémái Magyarországon I–II, *Külgazdaság*, XL. évf. 1–2. szám.
- Semjén, A.–Tóth I. J. (1997): Vállalkozások fiskális környezete és annak hatásai. (Társaságok adózással kapcsolatos magatartása), MTA KTI, Kutatási Jelentés az IKIM számára, Budapest, február, 61. o.
- Shleifer, A.–R. W. Vishny (1993): “Corruption”, *Quarterly Journal of Economics*, 108 (3) pp. 599–617.
- Sik E.–Tóth I. J. (1998): A rejtett gazdaság néhány eleme a mai Magyarországon. In: Kolosi T.–Tóth I. Gy.–Vukovich Gy. (szerk.): Társadalmi riport–1998. 92–116. o.
- Sik (1997):”A 'Kgst-piac'-hely a mai Magyarországon”, *Közgazdasági Szemle*, XLIV. 322–338 old.
- Spicer, M. W. (1990): “On the Desirability of Tax Evasion: Conventional Versus Constitutional Economic Perspectives” *Public Finance/Finance Publiques*, Vol. 45. No. 1. pp. 118–126.
- Szántó Z. (1999): “Principals, Agents, and Clients. Review of the Modern Concept of Corruption.” *Innovation. The European Journal of Social Sciences* 12: 629–33.
- Tanzi, V. (ed.) (1982): *The Underground Economy in the United States and Abroad*, Lexington Books, Lexington, Mass., Toronto, Canada.
- Tanzi, V. (1993) : Adóreformok a piacgazdaságba való átmenet során: a fő kérdések. In: Semjén (szerk.): Adózás, adórendszerek, adóreformok, *Szociálpolitikai Értésítő*, 1993, 1–2.
- Tóth I. J. (1996): „A nem regisztrált lakossági vásárlások mértéke és társadalmi összetevői”, *Közgazdasági Szemle*, XLIII. évf. 11. szám, 1010–1032. old.
- Tóth, I. J. (1997): A rejtett gazdaság súlya 1995–1996-ban Magyarországon. Becslés a háztartások kiadásainak empirikus vizsgálata alapján, *Külgazdaság*, XLI. évf. 12. sz. 49–73. o.
- Tóth I. J. (2000): A vállalati béradatok torzításai. In: Fazekas K. (szerk.) Munkaerő-piaci tükr. 2000, MTA KTK, 49–55. o.
- Tóth, I. J. (1998): Gazdasági helyzetkép és várakozások. In: Szivós, P.–Tóth I. Gy. (szerk.): Társadalmi tény-kép, TÁRKI, 1999.

- Tóth I. J.–Semjén A. (1996): „Tax Behaviour of Small and Medium-size Enterprises”, *Review of Sociology of the Hungarian Sociological Association, 1996.*, Special Issue, pp. 67–87.
- Tóth I. J.–Semjén A. (1998): Tax behaviour and financial discipline of Hungarian Enterprises. In: Csaba, L. (ed.): *The Hungarian SME Sector Development Perspective*, CIPE/USAID and Kopint-Datorg Foundation for Economic Research pp. 103–134.
- Tsebelis, G.(1990): “Penalty has no Impact on Crime. A Game-Theoretic Analysis”. *Rationality and Society* 2: 255–86.
- Tulkens, H. A. Jacquemin (1971): The cost of delinquency: a problem of optimal allocation of private and public expenditure (CORE Discussion Paper 7133).
- Tulkens, H. A. Jacquemin (1971): The cost of delinquency: a problem of optimal allocation of private and public expenditure (CORE Discussion Paper 7133).
- Willard, J-Ch. [1989]: „L'économie souterraine dans les comptes nationaux”, *Economie et Statistique*, No. 226.
- Yitzhaki, S. (1974): „A note on income tax evasion: a theoretical analysis” *Journal of Public Economics*, 3(2), May, pp. 201–202.

APEH kiadványok:

- Tájékoztató az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal 1991. évi tevékenységéről, APEH, Budapest, 1992.*
- Tájékoztató az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal 1992. évi tevékenységéről, APEH, Budapest, 1993.*
- Tájékoztató az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal 1993. évi tevékenységéről, APEH, Budapest, 1994.*
- Tájékoztató az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal 1994. évi tevékenységéről, APEH, Budapest, 1995.*
- Bulletin 1995. Tájékoztató az APEH 1995. évi tevékenységéről, APEH, Budapest, 1996.*
- Bulletin 1996.. Tájékoztató az APEH 1996. évi tevékenységéről, APEH, Budapest, 1997.*
- Bulletin 1997. Tájékoztató az APEH 1997. évi tevékenységéről, APEH, Budapest, 1998.*
- Tíz adóév 1987–1997., APEH, 1997.*
- Bulletin 1998: Tájékoztató az APEH 1997. évi tevékenységéről, , APEH, Budapest, 1998.*

Mellékletek

1. Melléklet: A adócsalók arányának becslése

A ún. véletlenített válaszok módszere (*randomised response technique*) lehetőséget ad arra, hogy különösen diszkrét kérdésekre vonatkozó válaszok valódi gyakoriságát meg tudjuk becsülni a válaszadókra, illetve ezen keresztül arra a sokaságra is, amelyből a válaszadókat kiválasztottuk. Ilyen diszkrét kérdés lehet például az AIDS fertőzöttség, a drogfogyasztás, vagy éppen az adócsalás.

A módszer arra épül, hogy a megkérdezés során a kérdezettnak egy olyan kártyacsomagot adunk, amely két ellentétes állítást tartalmazó kártyákból áll úgy, hogy egy kártyán csak egy állítás szerepel. Esetünkben a két állítás a következő volt: A_1 : „A cég működése során az elmúlt évben előfordult, hogy adót csaltunk”, A_2 : „A cég működése során az elmúlt évben nem csaltunk adót”. Ezután megkérjük a válaszadót, hogy keverje össze a kártyákat és véletlenszerűen húzzon egyet a kártyák közül, majd *anélkül, hogy a kérdezőbiztosnak ezt megmutatná*, mondja meg, hogy az ő esetében *igaz, vagy hamis-e* a kártyán szereplő állítás. A pozitív és a negatív állítások egy előre megadott (p) és $(1-p)$ arányban szerepelnek a kártyákon (természetesen $0 < p < 1$) úgy, hogy p értéke nem lehet egyenlő 0,5-tel; az 1998-as felvétel során a $p = 0,7$ arányt használtuk. Ez a módszer a kutató számára lehetővé teszi azt, hogy az „igaz” és „hamis” válaszok megoszlása és a két állítás húzásának ismert valószínűségei alapján egy becslőfüggvény segítségével meghatározott pontossággal becsülni tudja a tanulmányozott rejtett jelenség előfordulási gyakoriságát a vizsgált népességben.

Az adócsalók hányadát (ACSR) az alábbi becslőfüggvénnyel határozhatjuk meg:

$$ACSR = \frac{1}{2p-1}(X/n + p - 1) \quad (1)$$

ahol $ACSR$ az adócsaló cégek becsült aránya
 p az adócsalás elkövetését beismerő (A_1) kártyák aránya az összes kártyán belül
 n a minta elemszáma (a mintában szereplő és válaszoló vállalkozások száma),
és X a szóban forgó kérdésre adott „igaz” válaszok száma.

A becslőfüggvényhez tartozó varianciát pedig az alábbi képletből kapjuk meg:

$$V(ACSR) = \frac{1}{(2p-1)^2} \left(\frac{1-f}{n-1} \frac{X}{n} \left(1 - \frac{X}{n}\right) \right) + p(1-p) / N \quad (2)$$

ahol $V(ACSR)$ az adócsalást elkövető cégek arányának becsült varianciája,
 N a minta alapjául szolgáló sokaság elemszáma, valamint $f = n/N$.

Ismerve a becslés eredményét és varianciáját immár meghatározhatjuk, hogy átlagosan mekkora lehet, és egy előre megadott szignifikancia szint mellett milyen intervallumok között ingadozhat az elkövetési gyakoriság a kiválasztott sokaságban.

2. Melléklet: Az APEH által beszedett adók és adójellegű befizetések megoszlása

M2.1. táblázat

Az APEH által beszedett adók és adójellegű befizetések megoszlása, 1991–1999 (tb-járulékok nélkül)

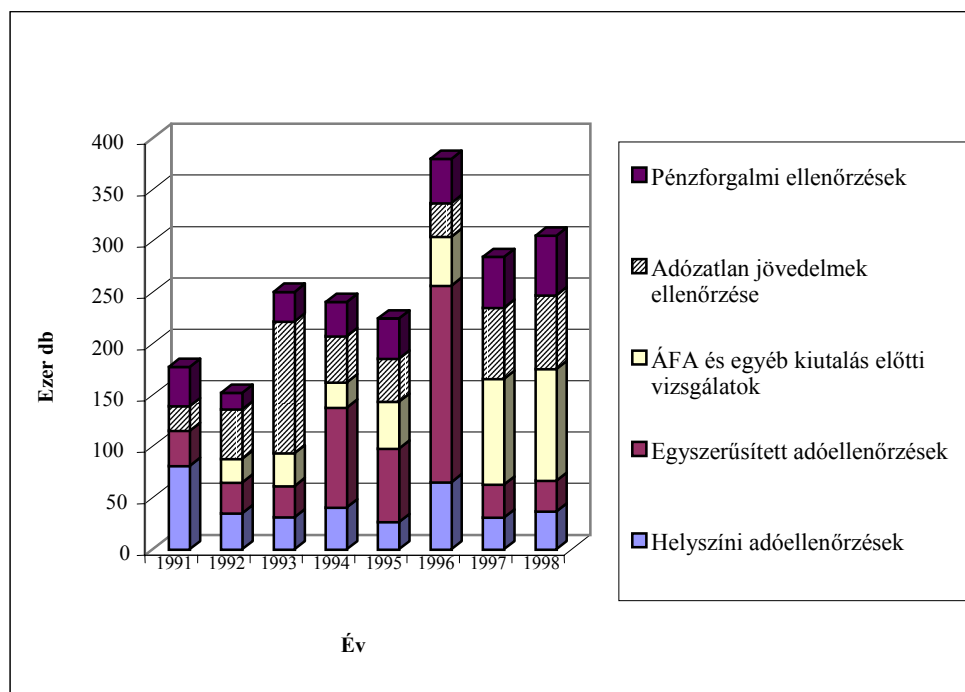
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Nyereségadók összesen	138733,6	66369,0	64113,4	105554,3	103511,9	132123,9	164512,6	266355,8	262454,5
Személyi jövedelemadók	172601,9	211900,6	277607,6	316981,8	392712,3	491171	560016,8	656622,9	769603,7
ÁFA	149896,1	175069,4	266150,5	336125,8	424049,8	515480,3	674769,6	796921,2	941770,3
Fogyasztási adók összesen	137270,5	166700,3	148190,7	164273,1	200938,4	222115,9	267512,3	30924,7	30140,5
További kisebb adók	17339,1	5432,2	5425,3	6681,7	7700,1	14256,1	17199,7	19927,4	25428
Munkaadói járulék	3058,3	26511,1	47758,4	51157,1	43713,5	65919,2	84280,1	97249,2	85523,1
Munkavállalói járulék	1385,9	7625,2	17225,6	17068,2	19101,8	22180,6	26664,2	32264,1	37644
Különleges helyzet	20140,7	19897,2	24671,8	5987,7	16535,3	245,6	178,8	156,5	9541,2
Különféle alapok összesen	12165,7	9047,3	20040,4	17030,4	24633	36442,1	69734,1	23637,4	29065,4
Egyéb befizetések	13340	12053,8	11772,4	15291,1	11310,4	13890	17038,9	21047,8	19758,9
összehasonlítható bevételek (tb+eü.h. nélkül)	665931,8	700606,1	882956,1	1036151	1244207	1513825	1881907	1945107	2210929,6
Tb-járulék és eü. hozzájárulás									1256096,3
ÖSSZES APEH által kezelt bevétel	665931,8	700606,1	882956,1	1036151	1244207	1513825	1881907	1945107	3467025,9
Kiseb adók nélkül összes	648592,7	695173,9	877530,8	1029470	1236506	1499569	1864707	1925180	2185501,6

Az M2.1. táblázat folytatása

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Nyereségadók összesen	20,8	9,5	7,3	10,2	8,3	8,7	8,7	13,7	11,9
Személyi jövedelemadók	25,9	30,2	31,4	30,6	31,6	32,4	29,8	33,8	34,8
ÁFA	22,5	25,0	30,1	32,4	34,1	34,1	35,9	41,0	42,6
Fogyasztási adók összesen	20,6	23,8	16,8	15,9	16,1	14,7	14,2	1,6	1,4
További kisebb adók	2,6	0,8	0,6	0,6	0,6	0,9	0,9	1,0	1,2
Munkaadói járulék	0,5	3,8	5,4	4,9	3,5	4,4	4,5	5,0	3,9
Munkavállalói járulék	0,2	1,1	2,0	1,6	1,5	1,5	1,4	1,7	1,7
Különleges helyzet	3,0	2,8	2,8	0,6	1,3	0,0	0,0	0,0	0,4
Különféle alapok összesen	1,8	1,3	2,3	1,6	2,0	2,4	3,7	1,2	1,3
Egyéb befizetések	2,0	1,7	1,3	1,5	0,9	0,9	0,9	1,1	0,9
Összehasonlítható bevételek (tb+eü.h. nélkül)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
									1256096,3
Tb-járulék és eü. hozzájárulás	665931,8	700606,1	882956,1	1036151	1244207	1513825	1881907	1945107	3467025,9
ÖSSZES APEH által kezelt bevétel	648592,7	695173,9	877530,8	1029470	1236506	1499569	1864707	1925180	2185501,6
Kiseb adók nélkül összes	648592,7	695173,9	877530,8	1029470	1236506	1499569	1864707	1925180	2185501,6

3. Melléklet: Adóalanyok, ellenőrzések, perek, határozatok, 1991-1999

M3.1. ábra
Ellenőrzések száma típusonként és összesen*



Megjegyzés: Preventív ellenőrzések, valamint egyéb adatkérések és ellenőrzések nélkül.

M3.1. táblázat
Adóalanyok száma adóalanyok főbb csoportjai szerint és az APEH létszáma, 1991–1998

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Jogi személyiségű gazdasági szervezetek	48186	69356	85037	100264	114592	131419	149852	161326
Jogi személyiség nélküli gazdasági szervezetek	55940	59976	84674	106954	122612	142796	169437	187210
Költségvetési szervezetek	14842	15088	14788	15041	15094	14933	14641	14422
Költségvetési jellegű és egyéb szervezetek	42301	47631	55679	62709	69978	76129	66860	68501
Egyéni vállalkozók	422309	488762	565092	617994	612084	565296	469523	463612
Önálló tevékenységet folytató magánszemélyek	143339	141617	146841	160187	166922	174037	170857	172441
Gazdálkodó szervezetek, vállalkozók és önállók összesen	726917	822430	952111	1063149	1101282	1104610	1041170	1067512
SZJA bevallást adó magánszemélyek			2095000	2189000	2222000	2288000	2103000	2064000
SZJA bevallást adó magánszemélyek	1248000	1617000	2025000	2095000	2189000	225000		
<i>Gazdálkodó szervezetek, vállalkozók és önállók összesen</i>	<i>726917</i>	<i>822430</i>	<i>952111</i>	<i>1063149</i>	<i>1101282</i>	<i>1104610</i>	<i>1041170</i>	<i>1067512</i>
<i>SZJA bevallást adó magánszemélyek</i>	<i>1248000</i>	<i>1617000</i>	<i>2025000</i>	<i>2095000</i>	<i>2222000</i>	<i>2288000</i>	<i>2103000</i>	<i>2064000</i>
<i>APEH-nél foglalkoztatott létszám</i>	<i>6795</i>	<i>6513</i>	<i>7777</i>	<i>7185</i>	<i>7369</i>	<i>7914</i>	<i>8804</i>	<i>9691</i>

Forrás: APEH tájékoztatók, bulletinek, illetve Tíz adóév.

Megjegyzés: Mivel a beadott SZJA és TA bevallások mindig az előző évre vonatkoznak, hatásuk csak egy év késleltetéssel jelenik meg a hivatal munkájában. Ez magyarázza adataink eltérését az ÁSZ jelentés megfelelő adataitól.

M3.2. táblázat
Közigazgatási perek száma, 1992–1999

	1992	1993	1994	1995	1996*	1997	1998*	1999*
Előző időszakból áthúzódó perek	807	819	1386	1966	2301	6437	16460	16769
Tárgyidőszakban indult perek	641	1280	1775	1887	5726	12335	7401	2291
Összes folyamatban lévő per	1448	2099	3161	3853	8027	18772	23861	19060
Ebből: 1995. évi Szja befektetési ügyek	–	–	–	–	3766	13707	20847	n. a.
Tárgyidőszakban befejezett per	629	953	1260	1538	1590	2280	8261	12331
Ebből: 1995. évi Szja befektetési ügyek						791	6729	n. a.

Forrás: a Jogi Főosztály anyagai (J-232/1996, J-25/1997, J-633/1997 és J-18/1998, J-945/1998, J-8/1999).

* Az áthúzódó adat pontosított

M3.3. táblázat
A befejezett perek ítéletei, 1992–1999

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
1. Helybenhagyás	310	505	659	790	762	967	815	1354
2. Megváltoztatás	83	96	108	88	142	168	150	89
3. Hatályon kívül helyezés	118	145	264	234	236	225	384	273
Ítélettel zárultakban a helybenhagyás aránya 1./(1.+2.+3.), %	60,67	67,69	63,92	71,04	66,84	71,10	60,42	78,90
4. Permegszüntetés, kereset elutasítás	118	207	229	426	450	920	6912	10615
Ebből: 1995. évi szja befektetési ügyek					0	623	6729	
Összesen	629	953	1260	1538	1590	2280	8261	12331
Eredményesség, % (1.+ 4.)/Összesen	68,04	74,71	70,48	79,06	76,23	82,76	93,54	97,06

Forrás: a Jogi Főosztály anyagai (J-232/1996, J-25/1997, J-633/1997 és J-18/1998, J-945/1998, J-8/1999)

M3.4. táblázat
A főbb adóhatósági határozatok és jogi ügyek számának változásai, 1988–1999

MEGNEVEZÉS	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Adóeljárás határozatok+												
I. fokú határozatok					161496	288000	623132	789220	935	742034	231063	409032
Ellenőrzési határozatok												
I. fokú határozatok	20435	24009	36765	48957	38851	61196	38023	35450	55888	58905	52762	57196
II. fokú határozatok	2128	2807	3469	4349	4012	9399	8885	9778	22332	26412	11653	7895
Méltányossági kérelmek												
Tárgyévi összes elintézendő kérelem		n. a.	5543	14148	18129	28703	35863	39399	51968	55950	54325	n. a.*
I. fokú határozatok		1271	5543	8214	n. a.	19101	26524	29316	38225	45901	46301	47374**
II. fokú határozatok							2163	1361	1465	1770	1307	575**
Büntető feljelentések	314	255	133	453	273	758	1148	953	652	668	770	961
Folyamatban lévő perek	198	575	655	485	1448	2099	3161	3853	8027	18772	23861	19060

*Megjegyzés: *Több okból (járulékügyek átvétele, évközi feldolgozási átállás stb.) nincs adat.*

+ A határozatok száma a törvényi előírások évenkénti változásai miatt nem összehasonlítható.

***Járulékokkal kapcsolatos ügyekkel együtt.*

Forrás: APEH adatközlése.

4. Melléklet: Részletek a kutatás során készített interjúkból⁸⁴

Adómorál, adózási fegyelem

Az APEH központ egyik illetékes főosztályvezetője:

A külföldi tulajdonú vállalatok adómorálja más, mint a magyar vállalatoké. A társasági adó esetén az effektív adókulcs annál kisebb, minél nagyobb a külföldi tulajdonhányad az adott vállalatnál. A kedvezmények miatt általában csak 6–7% az effektív adókulcs ebben a vállalati körben, de a tisztán külföldi tulajdonú vállalatoknál akár 0% is lehet. Mivel ezek a cégek nagyrészt exportorientáltak, alig van áfa-befizetési kötelezettségük, inkább visszaigénylésért folyamodnak, persze ha nem mennek el vámszabadterületre. [...] A külföldi tulajdonú cégeknél nagy a hangsúly a számviteli renden, ezt megköveteli a gazdálkodásuk, és ebből következően jobb az adómoráljuk is. A külföldi vállalatok felé irányuló adókedvezmények nem valószínű, hogy lejárnak, mert azokat az állam folyamatosan meghosszabbítja, és várhatóan mindig is meg fogja hosszabbítani. Ezért nem lehet választ adni most még arra a kérdésre, hogy vajon a jó adómorállal rendelkező külföldi vállalatok is elkezdene-e majd költségeket gyártani, ahogy lejárnak a kedvezményeik. [...]

Sok magyar vállalkozásnál abból fakad a[z adómorállal kapcsolatos]⁸⁵ problémák többsége, hogy nem ismerik az előírásokat. Mostanában már csillapodni látszik a vállalkozás-alapítási kedv, de még most is szép számban alakulnak vállalkozások, és az adatokból az is látszik, hogy évente sok vállalkozás szűnik meg. A megszűnt vállalkozások vagy csak egy-két ügyletre jönnek létre, vagy, az esetek többségében volt nem megfelelő a piacismeretük és a jogszabályismeretük sem. [...] A kis- és középvállalkozások körében reménytelen az ellenőrzések gyakoriságának növelésével javítani az adózási fegyelmet.

Az egyik budapesti igazgatóság revizora(i):⁸⁶

A nagyobb, különösen a multinacionális cégek felkészültebbek, megfelelő apparátusuk van, és pénzük is van arra, hogy több forrásból is szerezzenek információt és tanácsot. Jobban is ügyelnek arra, hogy ne hibázzanak, mert egy nagyobb cég hibájának a következményei sokkal nagyobbak lehetnek. [...] A nagyobb cégek, melyek folyamatosan működnek, rendszeresen befizetik mind adójukat, mind a megállapított adóhiányukat. Jó a helyzet ebből a szempontból.

⁸⁴ Az interjúk többségét Semjén András készítette Halász Anita közreműködésével. Két interjút Semjén András útmutatása alapján Halász Anita, egyet pedig Tóth I. János készített. Az itt közreadott strukturált válogatást Semjén András állította össze az interjúleírások alapján. Mivel az interjúk nem magnóval készültek, az idézetek nem szó szerinti, de igyekeztünk szerint a lehető leghívebben adják vissza az interjúalanyaink által elmondottakat.

⁸⁵ Szögletes zárójelben (kurzíválás nélkül) általában az interjúalany által az adott mondatban nem említett, de az eredeti szövegkörnyezetből mégis egyértelműen kitűnő vonatkozási pontokat adunk meg.

⁸⁶ Ez a cím itt (és a továbbiakban is) az adott igazgatóság két revizorával egyszerre (párhuzamosan, egymás jelenlétében) folytatott beszélgetésre utal.

Kiemelt Adózók Igazgatósága (továbbiakban: KAIG) egy felsővezetője:

A *tax gap*-nek sok szegmense van. Az egyik szegmens ügyfelei nem tudják, hogyan kell fizetni, nem tudják, hogy fizetniük kell, néhányan még a minimális könyvelési feltételeknek sem tesznek eleget. Határidő-gondjaik vannak. Ezeknek segíthet az átalányadózás bevezetése és az áfa-értékhatárok meghatározása, valamint az ügyfélszolgálatok fenntartása. A tanácsadókkal és jogászokkal dolgozó cégeknek azonban egész más típusú problémáik vannak: az ilyen cégek adózási problémáinak megfelelő kezelésére jött létre a KAIG: dolgozói olyan juhászok, akik a jelenleg 375 tagú, kiemelt adózói nyáját terelgetik. [...] Az APEH a KAIG létrehozásával szakosodott: felismerte azt, hogy a különböző ügyfelek különböző bánásmódot igényelnek. Az ukrán *brute force* módszer nem célravezető.

Bizonyos cégméret felett a tulajdonos már gyakorlatilag nem tud csalni, mert azok a rendszabályok, melyekkel megakadályozza azt, hogy tőle lopjanak, egyben azt is megakadályozzák, hogy ő rövidítse meg az államot. Adócsalás tehát ebben a körben viszonylag ritkán van, annál gyakoribb viszont az adótaktika és adóstratégia [a teteles jog keretein belül maradó adótervezés és adóelkerülés]. Persze jogszabálysértések is előfordulnak azért, egyes nagyvállalatok például olyan külföldi [a külföldi tulajdonos által ajánlott] tanácsadó céghez fordulnak, amelyik a magyar jogban tájékozatlan, és így aztán hibáznak is.

Az APEH központ elemző közgazdásza:

Az áfát Magyarországra koraszülött módon engedték be, ezért aztán aránytalanul nagy pénzeket kell költenie az APEH-nek az áfa-ellenőrzésekre. [...] Korábban volt egy olyan átmeneti időszak a szabályozásban, amikor az áfa csak akkor volt visszaigényelhető, ha a visszaigénylésre jogcímet teremtő tranzakció bankon keresztül zajlott. Amikor ez az intézkedés hatályban volt, kevesebb volt a visszaélés, amit a kiutalás előtti ellenőrzések alacsonyabb eredménye is tükrözött.

Az APEH-nak dokumentálási gondjai is vannak: túl sok a készpénzes tranzakció, nem válik el egymástól a tranzakcióban részt vevők jogi személye, és a cégek nem adják át a dokumentumokat ellenőrzésre. [...] Magyarországon még mindig túl nagy a készpénzes tranzakciók súlya a gazdasági életben. A várankozásokkal ellentétben a bevásárlóközpontok megjelenése, terjedése sem hozott lényegi változást e tekintetben. Az APEH egy időben támogatta a pénztárgépek vásárlását, de ennek is csak csekély eredménye volt.

Adóelkerülés, adótervezés

Az egyik budapesti igazgatóság revizora(i):

Sok vállalatnál előfordul, hogy különböző ravasz módokon kapják a jövedelmüket a vezetők. A nagyobb cégeknél, illetőleg a külföldi (nyugati) tulajdonú vállalatoknál természetes, hogy a vezetők kocsit kapnak, vagy egyéb technikai feltételeket biztosít a cég. Ilyenkor a cég a kocsit adóját is kifizeti. A természetbeli juttatások ugyan tényleg gyakoriak, de ezeket a cégek általában leadózzák.

Az is egy lehetőség a bújtatott [nem leadózott!] jövedelemre, ha a cég gondoskodik a dolgozó szakképzéséről – az ilyen kiadás a cég számára kidobott pénzzé válik, ha a dolgozó elhagyja a céget, a dolgozó szempontjából viszont ez [a megnövekedett emberi tőke] egy olyan dolog, amit vihet magával az új munkahelyére. A multik általában arról is gondoskodnak, hogy az ő költségükön kiképzett alkalmazott ne menjen el, mert az ilyenkor magával vinné tapasztalatát és fontos céginformációkat is. A multik alkalmazottai általában inkább akkor hagyják el a céget, ha elküldik őket. [...]

A cégek sokszor mindenféle tanfolyamokat szerveznek, pl. *brain gymnastic* tanfolyamot vagy rekreációs üdületeket, vezetői értekezleteket Dubaiban stb., és törekszenek mindezt költségként elszámolni. Minél nagyobb egy cég, általában annál inkább ügyel arra, hogy ez az elszámolás legális, a jogszabályokkal összhangban álló legyen. Ha viszont a költségként való elszámolás nem legális, a revizor örülhet. [...]

Az adóelkerülést az adócsalástól gyakran csak kevés választja el: a jogi tisztázatlanságok sokszor megnehezítik az APEH dolgát a nyilvánvaló visszaélések bizonyításában is. Sok gond fakad abból, hogy nem tisztázott kielégítően, hogy mit is kell érteni egy formailag szabályos szerződés teljesítésén. Ez különösen egyes viszonylag megfoghatatlan szolgáltatások esetén jellemző: egyszer például egy jól működő, nyereséges cég úgy döntött, hogy nyereségét nem forgatja vissza a cégbe, de nem fizet osztalékot sem, hanem inkább befekteti a pénzt. A legjobb befektetés kiválasztására szerződést is kötött egy tanácsadó céggel. Egy hónapi lázas gondolkodás után a tanácsadó a következőket mondta: egy évre le kell kötni a Postabanknál (a cég számlavezető bankjánál) a pénzt, így 26%-os kamatot lehet elérni, ez a legjobb befektetés. Hosszú távú lekötésre egyébként nagyobb összeg esetén minden bank hasonló mértékű kamatot adott volna. A tanácsadó cég ezért a tanácsért mégis 40 milliót kapott; az e nélkül a szerződés nélkül 50 milliós nyereség így rögtön 10 millióra olvadt, amit a cég azután be is fektetett a Postabanknál. Vajon mit tehet ilyenkor egy revizor? [...]

Előfordul az is, hogy kapcsolódó vállalkozások egymásnak túl magas vagy túl alacsony kamattal adnak kölcsönöket. Ilyenkor a revizornak még több mellékes körülményt meg kell ismernie ahhoz, hogy megítélhesse, ilyenkor mi is történik valójában. Általában nem hagyják szó nélkül az ilyesmit a revizorok.

Adótanácsadással is foglalkozó kft. vezetője-tulajdonosa.⁸⁷

Vannak olyan vállalkozások, ahol a vezető nem hajlandó végiggondolni az adózási tevékenység következményeit, nem is próbálkozik adótervezéssel. Más cégeknek van adóstratégiájuk, igyekeznek optimalizálni adózási tevékenységüket. Erre egyébként csaknem mindenki törekszik. De még az adóstratégia nélküli cégek is elvárják, hogy ha már fizetnek a könyvelésért, akkor ezt [az adótervezést] megtegyék helyettük. Egy könyvelő-könyvvizsgáló cégnek kliense meghosszabbított gazdasági részlegének kell tekintenie magát, és komplex kiszolgálást kell nyújtania. Ebbe szerintem az adótervezési tanácsok nyújtása is beletartozik. Cégünk egyébként maga is felhívja erre a lehetőségre az ügyfelek figyelmét. Persze vannak olyan könyvelő cégek is, akik inkább csak számviteli munkának tekintik, amit elvállalnak,

⁸⁷ A cég fő profilja a könyvelés és könyvvizsgálat. Az adótanácsadás nem annyira fő profil, inkább csak a könyvelés „ikerterméke”, mint az az interjúból is kiderül. A cég vezetője komoly államigazgatási gyakorlattal rendelkezik, korábban részt vett az adójogszabályok kialakításában is.

bizonylatokat kezelnek, mérleget készítenek, de nem hívják fel előre az ügyfél figyelmét az egyes döntési alternatívák adózási konzekvenciáira, nem érzik feladatuknak, hogy az ügyfél érdekeit az adókötelezettség legális minimalizálásával is szolgálják.

Ellenőrzés célja, hatékonysága

Az APEH központ elemző közgazdásza:

A bevételek nagysága elsősorban nem az adóhivatalon múlik, hanem a reálgazdaság fejlődésén, a hivatal ezt csak kis mértékben képes befolyásolni. A törvényi előirányzatok teljesítése önmagában nem is minősítheti a hivatali munka hatékonyságát. Az előirányzatokat a hivatal egyébként általában teljesítette. Az [1999-es] áfa-előirányzat esetében azonban már az év elején látszott, hogy nem teljesíthető. [...]

Az ellenőrzési tevékenység célja az adózók segítése és egy általános fenyegetettségi hatás generálása. A segítségre azért van szükség, mert az adózók nagy hányada véletlenül hibázik. Az ilyen esetekben kirótt kis mértékű szankcióknak az a céljuk, hogy a késedelmes befizetésekből és az infláció hatásaiból adódó különbségeket korrigálják. Ha ez a segítség elmaradna, és netán csak 4–5 év múlva fedezné fel az adóhivatal a hibát, akkor ez a felfedés megingathatná a hibázó cég működőképességét, és sem a költségvetés, sem az APEH nem jutna a pénzéhez. [...] A revíziók esetében nem a közvetlenül befolyt bevételek a lényegesek, hanem a közvetett prevenciók hatása, ami kb. a befolyt bevételek tízszerese lehet. Kutatások alapján bizonyítható, hogy egy revízió után az adott cégnél mintegy 2 évig magasabb lesz a befizetett adó, mint az revízió nélkül lett volna. [...] Ha az APEH nyilvánossá tesz bizonyos adócsalási, adóelkerülési technikákat, azzal elejét veszi annak, hogy az adóalanyok azokat alkalmazzák.

Adótanácsadással is foglalkozó kft. vezetője-tulajdonosa:

A cégek mérlegében annyi kulcsszám van, annyi információ áramlik az APEH-hez, nem is igazán érthető, hogy az APEH miért nem használja fel mindezt ahhoz, hogy hatékonyabban végezze az ellenőrzéseit. Tudhatná az APEH, hogy hol keressen adóhiányt, de nem nézi azt, ami pedig kézenfekvő volna. Néhol óriási [kedvezményes] tagi hitelek jelennek meg a cégek mérlegében, és a hitelt felvevő tagok közben csak minimálbért keresnek, mégse jut senkinek se eszébe megkérdezni, hogy honnan is lesz pénze a tagnak a hitel visszafizetésére. Ez vagy egy tudatos tendencia vagy szakmai hiányosság. [...] Például az is szemet szúrhatna az APEH-nek, ha valaki, aki hosszú éveken át legálisan jól keres, nagyon jól, adózik is utána és fizeti a tb-t is, egyszer csak ugyanolyan munkára elmegy egy másik vállalathoz minimálbérért. Mivel pedig számos vállalkozás rendszeresen sokakat foglalkoztat így, feketén fizetve, ez arra utal, hogy ezeknek hatalmas, adózás alól kivont jövedelmeik keletkeznek. Az ilyen helyeken kellene keresgélnie az APEH-nek.

Ellenőrzések technikája, gyakorlata

Az egyik budapesti igazgatóság revizora(i):

Régen ágazati osztályok voltak, itt a dolgozók különböző területeken különböző gyakorlatot szereztek. A bejelentett tevékenység ma alig jelent valamit az egyes cégeknél, sok helyen volt menet közben profilváltás. Ma már nincs ágazatok szerint elkülönített ellenőrzés, de a bejelentett főtevékenység támaszt nyújt abban, hogy olyan ellenőrt küldjenek ki, akinek vannak tapasztalata az adott területen. [...] A párba osztás változó.

Az ellenőrzési igazgatóhelyettes által interjú adására kiválasztott revizor (egy másik budapesti igazgatóságról):

Azt, hogy melyik revizorpáros hová megy, az osztályvezető jelöli ki. [...] Osztályonként változó, hogy mennyire állandó a revizorok párosítása. Van, ahol a párokat évente váltogatják, máshol állandóak a párok. [...] A revizor-párok általában összeszokottak. [...]

A megállapítási „alku” [szemhunyas kisebb stiklik felett, ha a cég együttműködik megfelelő nagyságú adóhiány gyors megtalálásában] nem revizori kompetencia. Volt már olyan adózó, aki javasolta, hogy nem fog fellebbezni, ha a revizor kevesebbet tár fel. Egy ilyen ajánlatot azonban a revizor nem fogadhat el, a revizornak mindent fel kell tárnia. Persze ha már 90%-ot fel tud tárni a tényleges adóhiányból egy cégnél, akkor jól végezte munkáját. A revizor kis összegekre nem fordít figyelmet.

Nagy tanácsadó cég adótanácsadással foglalkozó munkatársa:

Előfordul, hogy a revizorok valami módon kódolva, burkoltan jelzik a cég munkatársainak, mennyi adóhiányt is kéne ott találniuk ahhoz, hogy nyugodtan távozzanak. Ilyenkor, ha ez a cég számára megéri [azaz ha van annyi vaj a cég füle mögött, hogy így még mindig jól járjon], akkor a cég munkatársai esetleg segítenek a revizoroknak abban, hogy ezt a hiányt minél kevesebb munkával feltárhassák, abban a tudatban, hogy azokat a problémákat, amiket viszont nem tárnak a revizorok elé, nem bolygatják majd.

Adótanácsadással is foglalkozó kft. vezetője-tulajdonosa:

Az APEH sokszor a formai dolgokon lovagol, mert az egyszerűbb. Pedig bőven lennének lényegibb dolgok is, csak azok feltárása, bizonyítása nagyobb szakértelmet igényelne.

Cégek viselkedése ellenőrzéskor

Az egyik budapesti igazgatóság revizora(i):

A cégen belül általában a főkönyvelővel tartják a kapcsolatot, ő szolgáltatja a szükséges dokumentumokat. Az ügyvezetőhöz, műszaki vezetőkhöz, beosztottakhoz is el szoktak jutni, ha valamilyen régi szerződés vagy esemény kapcsán keresik az érintetteket (hiszen általában öt évet vagy még hosszabb ciklusokat vizsgálnak). Jellemző az, hogy a cég próbálja kívül tartani

ni a revizort a cég „magánéletén” – adnak a revizornak egy szobát, és csak a szükséges dokumentumokat adják át a revizornak. Ez részben jó, mert így a revizornak könnyű elmélyednie a munkájában. Viszont ha közelebb van a dolgozókhoz és véletlenül meghall dolgokat a cég dolgozóinak beszélgetéséből, a figyelme olyan területek felé fordulhat, ahol nagyobb valószínűséggel talál adóhiányt. [...] Néha megpróbálják hátráltatni, megnehezíteni a cégek a revizorok munkáját. Ellenőrzésre való bejelentkezés esetén szokták mondani, hogy rossz az időpont, mert éppen zárás van például. Előfordul, hogy nincsenek meg az iratok, ilyenkor az APEH először szóban, aztán írásban kérheti azokat, majd a bírságolás eszközehez fordulhat. Ha kiderül, hogy a cég által szolgáltatott adatok nem fedik a valóságot, az APEH eleinte általában jóhiszeműséget tételez fel. A rosszhiszeműség bizonyítása ugyanis nehéz: a revizoron van a bizonyítási teher, de a bizonyíték a cégnél van. Téves adat esetén is lehet bírságotlani vagy feljelenteni. [...] A peresítések eredményéről a revizor nem kap visszajelzést, a perek elhúzódnak.

Adótanácsadással is foglalkozó kft. vezetője-tulajdonosa:

Tavaly az egyik ügyfelünkhöz feljelentésre kijött az APEH. Fél évig ült a három revizor a cégnél. A cég nem működött velük együtt – hagyták, hadd kutassanak csak a revizorok. Azok pedig nem tudtak sokat megállapítani. Pedig a kért adatokat megkapták – kaptak egy külön szobát, és egy nagy halom anyagot. A revizorok rossz szakmai felkészültségére vall, hogy nem vették észre, hogy az egyik könyvelőnél ott lapul egy nagy köteg feldolgozatlan kimenő számla. Pedig csak a számlák sorszámait kellett volna összevetniük, megnézniük valamelyik kimutatáson. Egy ilyen vizsgálat alatt a könyvvizsgáló persze igyekszik távol tartani magát a cégtől, de a revizorok távozása után felhívhatja az ügyfél figyelmét arra, hogy mit kellene önellenőrzéssel gyorsan bevallania. Így a cég jóval nagyobb bírságok kifizetését úszhatja meg. A könyvvizsgáló tehát saját felelősségén belül felhívhatja az ügyfél figyelmét bizonyos dolgokra, de semmiképp sem feladata az ügyfél bajba keverése, feljelentése.

Ellenőrzési politika, kiválasztás

APEH központ elemző közgazdásza:

A fenyegetettség érzet elérése nem tételez fel állandó ellenőrzést. Létezik olyan ország, ahol mindenütt elévülési időn belül legalább egyszer sor kerül adóellenőrzésre. Ehhez nagy kapacitásra van szükség. Ezt a módszert nevezik porosz utas ellenőrzési stratégiának. Valójában azonban nem az ellenőrzések mennyisége a kérdés, hanem a minőségi hatás. Az USA-ban az adózók 1%-át ellenőrzik csak. Ott a cél a jelentős hibák kiszűrése, azoknak az eseteknek a fellelése, ahol tudatosan hibáznak az adózók. [...]

Létezik egy, a költségvetés számára különös fontossággal bíró adózói kör, ez általában 1–2000 nagyvállalkozást jelent, ezeket rendszeresen kell ellenőriznie az adóhatóságnak, 5 évente többször is. Hollandiában a nagyobb cégeknél mindig kint van egy adóellenőr, de ez a túlsó véglet. A kiemelt adózói kört a vállalatméret alapján határozzák meg, ami az adóteljesítményt is befolyásolja. Ezt a kört nálunk is szinte folyamatosan ellenőrzik. A kiemelt figyelmet az indokolja, hogy ebben a körben egy kis hiba is nagy nemzetgazdasági hatásokat válthat ki. [...]

A nem kiemelt adózói körben az ellenőrzésre történő kiválasztás szempontjai a törvény értelmében a célszerűség, költségkímélés, megkülönböztetés tilalma. *[E szempontok gyakorlati érvényesítésének technikáiról, az esetleges garanciákról többszöri érdeklődésünk ellenére sem kaptunk érdemi felvilágosítást.]*⁸⁸

APEH központ személyügyi felsővezetője:

A revizor oda megy, ahová leginkább mennie kell, ahol a leginkább várható, hogy bevételt fog hozni az államkincstár számára. [...] Az ellenőrzésre történő kiválasztás egyszerre tervszerű és véletlenszerű. Tervszerű annyiban, hogy az elévülési időn belül egyszer sort kell keríteni a vállalatra. A véletlenszerűséget egy számítógépes program segíti elő, ez csökkenti a szubjektivitást a kiválasztásban. Vannak még rendkívüli ellenőrzések is, ilyenkor a PM feladatokat jelöl ki az APEH-nak, és ezeknek megfelelő céllenőrzéseket kell elvégeznie.

A személyügyi terület egy másik munkatársa, főnöke átmeneti távollétében („off record”):

A rendkívüli ellenőrzések indokai részben szakmai jellegűek, néha viszont más (pl. politikai) szempontok vezetik a PM-et. Megmondja a PM azt is, hogy mekkora összeget vár el ezektől az ellenőrzésektől. Persze ezek az összegek egyébként is az államot illetnék meg, csak ilyenkor előírják, mely területekről kell ezeket begyűjteni.

Az egyik budapesti igazgatóság revizora(i):

A veszteséges vállalkozásokat is szokták ellenőrizni, hiszen így könnyen kiderülhet, hogy valójában nem is veszteségesek. Sokszor az szúr szemet az ilyen cégeknél, hogy vajon miért üzemeltet valaki hosszú éveken át egy csak veszteséget hozó vállalkozást? Miből tartja fenn magát ilyenkor? Sokszor azt lehet találni az ilyen cégeknél, hogy a költségek jó része mögött nincsen valós teljesítés.

Adótanácsadással is foglalkozó kft. vezetője-tulajdonosa:

Kisvállalkozásoknál nem gyakoriak az ellenőrzések, kicsi a valószínűségük. Az APEH-nek nem éri meg ugyanakkora költséggel kis adóhiányokat megállapítani, mint amennyivel nagyobb is található más vállalati körben. [...]

Az APEH nem hajlandó a cég kérésére ellenőrizni. Volt olyan kliensünk, akinél menedzser-váltás volt, és az előző időszak tisztázása érdekében ellenőrzést kértek. Nem kaptak, pedig a cég nagy adózó volt. Arra is tudok példát, hogy egy ismerős könyvvizsgáló olyasmiket látott meg egy cégnél, ami miatt visszaadta megbízatását, és szólt az APEH-nek, hogy jó volna szétnéznie az adott cégnél. Az APEH viszont megtagadta az ellenőrzést, arra hivatkozott, hogy jogilag nincs lehetősége arra, hogy ilyen esetben kimenjen ellenőrizni. Valószínűsíthető, hogy politikai okok álltak a konkrét esett háttérében. [...]

Az APEH munkájában nagy a bizonytalanság, nincs egységesség a jogszabály-értelmezésben, a végrehajtásban, és a revizorok nem értenek jól a szakmájukhoz.

⁸⁸ Szögletes zárójelben kurziválva a közreadó megjegyzései!

Munkaerőmozgás

Az APEH központ személyügyi felsővezetője:

Az APEH működését vizsgálóknak (pl. felügyeleti szervezeteknek) szinte vesszőparipájává vált, hogy a revizorok között hatalmas a fluktuáció. Ezt a következő tények árnyalhatják: A KTV születésének évében és a rá következő évben (1992–1993) a teljes APEH-állomány fluktuációja 20–30% körülire emelkedett, ez sokkal magasabb volt a kívánatos mértéknél. [...] Folyamatosan törekszik az APEH a rendelkezésére álló eszközökkel csökkenteni a fluktuációt. 1996-ra szervezeti átlagban már 10% alá csökkent a fluktuáció, és ez érvényes a magasan kvalifikált munkaerőre is.

Az egyik budapesti igazgatóság ellenőrzési igazgatóhelyettese:

Ma is nagy a fluktuáció a revizorok között.

KAIG egy felsővezetője:

Aki egyszer elhagyja az APEH KAIG-ot a vállalkozói szféráért, az ide már nem kerülhet vissza többé. [Ugyanakkor a területi igazgatóságokra a munkaerőhiány miatt kénytelenek visszavenni az elment és a versenyszférában kudarcot vallott (vagy számítását nem megtaláló) munkaerőt is.]

Az APEH emberi erőforrásai: szakmai színvonal, munkaerő-piaci helyzet

A KAIG egy felsővezetője:

A revizorokra nagy szivóhatás nehezedik a magánszférából. Aki tíz évet eltöltött az APEH-nél, az már valószínűleg maradni is fog. A bérek nem rosszak – a versenyszférában ugyan átlagosan másfélszer ennyit kereshetnének az APEH dolgozói, de ott jóval nagyobb lenne állásuk bizonytalansága.

APEH központ elemző közgazdásza:

A munkaerőpiacon nagy a kereslet az adótanácsadás iránt. Az elmúlt években lezajlott kontraszelekció eredményeképp mára szinte csak az elhivatottak és a hülyék maradtak meg az APEH-nél. Tavaly azonban érdemi változásra került sor a jutalmazásban, a bérezésben. Az ellenőröknek a legkonvertálhatóbb a szaktudásuk, ők a legértékesebb munkaerők, ezért ott a legnagyobb a fluktuáció. Az ellenőrök a hivatalban megszerzett tudása azonban 2–3 év alatt elavul a piacon, és ha egyszer kiléptek, később már nem kerülhetnek vissza az APEH-hez. [Mint már említettük, más forrásból egyértelműen tudjuk, hogy egyes területi igazgatóságokra a munkaerőhiány miatt kénytelenek visszavenni az elment és a versenyszférában kudarcot vallott (vagy számítását nem megtaláló) munkaerőt is.]

[...] A revizor a legértékesebb munkaerő. Legalább öt évet tölt a cégnél, mielőtt ellenőrzésre mehetne. [Más interjúalanyok ezt az öt éves betanuló-periódust nem támasztották egyértel-

műen alá.] Addig egy ötanulási folyamatban vesz részt. A revizorok megtartására érdemes lenne komolyabb erőforrásokat fordítani az APEH-nek.

Az egyik budapesti igazgatóság revizora(i):

A revizorság kényszerpálya. Az kerül ide, aki a kora, a munkahelyének megszűnése vagy bármi más ok miatt [a versenyszférában] nem tud találni magának más munkahelyet.

Foglalkoztatottak szerkezete

Az APEH központ személyügyi felsővezetője:

A létszám nagyobb részét persze a magasan kvalifikált munkaerő képezi. A revizorok is ezek közé tartoznak. De nem szabad azt gondolni, hogy a revizorok éltetnék a céget. Az ő munkájukat előkészítik az APEH más, hozzájuk hasonlóan komolyan felkészült dolgozói, a bevételek begyűjtésekor, az átvételkor, a feldolgozáskor, a bevételek alapján a közgazdasági elemzések elkészítésekor.

Az APEH központ egyik illetékes főosztályvezetője:

A revizorok aránya az APEH foglalkoztatottai között mintegy 30%. Nyugat-Európában ez az érték sosem haladja meg a 10%-ot. Nálunk azért ilyen magas ez az érték, mert nagy nyomás nehezedik az APEH-ra.

A KAIG egy felsővezetője:

A KAIG 106 munkatársa közül 85–86 a revizor, a többi segítség, ez az arány pedig elég magas. A bevételeket elektronikus úton gyűjtik be, ehhez 140 hálózati számítógép áll a rendelkezésükre, a revizorok pedig laptopokat használnak. Így a KAIG-nak nincs szüksége adatrögzítőkre. Egyébként az elektronikus úton történő bevételt nem csak a kiemelt adózó cégek engedhetnék meg maguknak. Problémás az elektronikus dokumentumok hitelesítése, itt a KAIG egy háromoldalú, polgári jogon alapuló megállapodást vezetett be. [...]

A revizorok számára a revízió szakmai kihívás (például egy transzferárazás fellelése, bizonyítása stb.), egy olyan önálló, felelős feladat, melyet nem csak a pénzért csinálnak, sokkal inkább a presztízsért. A külföldi tulajdonú vállalkozások ellenőrzéséhez nyelvtudásra, és külföldi tanulmányokra is szükség van. A revizor ezért általában értékes munkaerő.

Képzés

Az egyik budapesti igazgatóság revizora(i):

Az önképzés marad a revizoroknak, és muszáj képezniük magukat, mert ismerniük kell hatályos jogszabályokat, rendeleteket. Tavaly több alkalommal is volt intézményi szinten szervezett találkozó, ahol az adótörvényeket ismertették. Fontos az, hogy egy revizor szakmailag

felkészült legyen. Egy cégnél a revizor ellenséges közegben mozog, legalább szakmailag naprakésznek kell lennie, hogy jól tudja végezni a munkáját.

Egy másik budapesti igazgatóság ellenőrzési igazgatóhelyettese:

Az új dolgozókat az APEH a munka folyamán tanítja be, nincsenek hozzájuk betanítók, bár az APEH-nek magának van valamilyen belső képzési rendszere. [...] A módszer megismérséséhez legalább két év szükséges, ezután alakíthatja ki egy ellenőr a saját módszerét (mert minden ellenőrnek saját módszerei is vannak). Külföldön az APEH-hez hasonló szervezeteknek jól kiépített oktatási központjaik vannak. [...] Önképzés jóformán alig van nálunk, de ez valójában nem is igen várható el egy teljes munkaidőben dolgozó, családos embertől.

Az ellenőrzési igazgatóhelyettes által interjú adására kiválasztott revizor:

Bár lehetőség szerint összeszokott párokat használnak, sok idősebb revizor mellett betanuló revizor van párként, aki így sajátítja el a szakmát a gyakorlatban.

Az egyik budapesti igazgatóság revizora(i):

Általában egy idősebb és egy fiatalabb adóellenőr kerül egymás mellé.

Az APEH központ személyügyi felsővezetője:

A szakirányú képzettségük rekrutációjának gondjai miatt az APEH a belső munkaerő-átképzéshez folyamodott, valamint felvette a kapcsolatot azokkal az intézményekkel, melyek azon diplomás szakmák képviselőit képezték át, melyek művelői között a legnagyobb volt a munkanélküliség (pl. mérnökök). [...] Nincs megfelelő revizorképzés, alapos belső képzés. Spanyolországban a revizorok 10 hónapot tanulnak azután, hogy már köztisztviselői állományba kerültek. Ott 20–300-szoros a túljelentkezés a köztisztviselői munkára, az állam válogathat. A köztisztviselőség ott egy életre szóló egzisztenciát jelent, jól megfizettek az ottani tisztségviselők. Az APEH nem hogy 10 hónapos képzést, de még rövidebbet sem tud biztosítani, szinte azonnal be kell állniuk az új revizoroknak. A Világbank néhány éve javasolta az APEH-nek, hogy 4–6 hetes képzést nyújtson a revizorainak. Erre azonban az APEH-nek nem volt költségvetési kerete, se kapacitása. Jelenleg 2 hét van a praktikus ismeretek átadására, 5 nap az adott munkakör megismerésére. Saját képzés kialakítására 15 éve törekszik a vezetés, irigyelve a VPOP-t, melynek már 70 éve van belső képzési rendszere. [...] Az is sajnálatos, hogy a felsőoktatás nem képez kimondottan adóigazgatási szakembereket. [...] Idén végre lesz már saját képzés az APEH-en belül.

Személyügyi területen dolgozó munkatárs:

Már az adott munkakörre történő a kiválasztás is a képzettségi elvárások alapján történik. Minden új belépő tanfolyamon vesz részt. A revizorok külön revizori képzést kapnak. Vanak rendszeres találkozók is, ahol az új jogszabályokkal ismerkednek a revizorok, illetve tapasztalatcserét és állandó kapcsolatot biztosító interregionális találkozók.

Keresetek

Az egyik budapesti igazgatóság ellenőrzési igazgatóhelyettese:

Ahogy az APEH dolgozóinak javadalmazása fokozatosan romlott a versenyszférában elérhető bérekhez képest, az APEH vesztett presztízséből és tekintélyéből. Ma egy kezdőnek 51.000 Ft bruttó fizetést tudunk felajánlani, mely összeg persze idővel emelkedik (amikortól a szerződés határozott idejűvé válik), de egy kezdő ennyi pénzből nem tud magának egzisztenciát kialakítani. [...] Egy átlagos könyvvizsgáló cégnél ugyanakkor 100–150000 Ft induló fizetést is megkap egy hasonlóan kvalifikált kezdő munkaerő.

Egy 20 éves gyakorlattal rendelkező diplomás revizor illetménye az APEH-nél mintegy bruttó 100 000 Ft, ezen felül kap még 13. havi fizetést, 40000 Ft ruhapénzt, és mozgó bért, ami plusz 1–5 havi fizetést jelenthet. Ebből a szempontból az 1999-es év kiugróan volt, voltak, akik 10 havi mozgót is kaptak, átlagosan 5–6 havit osztott ki az ellenőrzési terület. [...]

A szakmai színvonal hanyatlásáért egyértelműen a fizetések alacsony volta okolható. Egy 1200 embert irányító igazgatóhelyettes személyi fizetése (négy és félszeres szorzó alapján) 215000 Ft. Erre jön még a nyelvpótlék, valamint az illetménypótlék. [...] A Széchenyi utcai központban a fizetések az igazgatóságoknál kapható szintnél mintegy másfélszer magasabbak. Ezek az összegek még a bírák, ügyészek fizetésével összehasonlítva is aránytalanul alacsonyak. Nem is csoda, hogy hiány van az APEH-nél jogászokban, erre vezethető vissza az is, hogy másodfokon gyakran veszíti el az APEH a pereit. A versenyszférában sokkal jobb jogászok találhatóak.

Az APEH központ személyügyi felsővezetője:

A KTV valamilyen állapotban találta a szervezetet: egyesek alacsonyabb, mások magasabb fizetést kaptak 92-ben, mint amekkorát a KTV alapján adhatott nekik az APEH. A KTV bevezetésekor a besorolásnak megfelelő szintnél magasabb juttatást azok a vezetők, diplomások, értékesebb munkaerők kaptak, akik munkája többet ért az APEH számára. A KTV alapján bércsökkentésre sehol nem került sor, de az a visszás helyzet állt elő, hogy az előírt illetményüknél alacsonyabb bért kapók fizetését az APEH néhány év alatt fejlesztette fel a KTV által előírt szintre. Ennek következtében éppen azoknak az APEH-dolgozóknak nőtt a bére, akik a korábbi években a szervezeten belül viszonylag kevesebbet kaptak, mert a munkájukat így ítélte meg a szervezet, és akik a munkaerőpiacon is kevésbé értékesíthető szaktudással rendelkeztek. Ez a bérfeljesztési kötelezettség éveken keresztül gyakorlatilag teljesen elvitte a bérfeljesztési lehetőségeket, és így az illetménykategóriájuknak megfelelő vagy annál magasabb összeget kereső dolgozók – tehát pont a szakmailag jobb munkaerők – ezekben az években nem kaptak bérfeljesztést. [...] 1996 óta az APEH arra törekedett, hogy megvív-

gálja, mely részterületek munkája ér többet, és igyekezett ott magasabb béreket biztosítani. [...]

A KTV a dolgozó kora, végzettsége alapján határozza meg az illetmény nagyságát, nem ad lehetőséget munkakör szerinti differenciálásra. Igazgatói engedéllyel ugyan el lehet térni a KTV-ben meghatározott illetménytáblától, lefelé 80%-ig, felfelé pedig 140%-ig, sőt e fölé is lehetne menni, ha volna rá keret és engedély. Egy 13000 dolgozót foglalkoztató szervezetben mindenestre meglehetősen abszurdnak tűnik az a követelmény, hogy minden egyes esetben a KTV-től való eltérést magának az igazgató asszonynak kelljen engedélyeznie.

Tavaly (1999-ben) a közszférában sehol nem volt béremelés, így az APEH-nél sem. A központban dolgozó felsővezetők bére ugyan egy törvénymódosításnak köszönhetően nőtt egy kicsit (ugyanis változott az illetménykiegészítések szabályozása). Ez a növekedés azonban a területi igazgatóságokat nem érintette, amiből bizonyos bérfeszültségek is adódtak. Ugyanakkor a mozgóbér jelentős növekedése miatt végül is az igazgatóságokon is nőttek a keresetek! [...] A szakirányú felsőfokú végzettséggel rendelkezők között az elmúlt években nem voltak elegendően olyanok, akik az APEH-hez akartak volna jönni dolgozni az APEH kínálta bérért.

Ösztönzési rendszer, mozgóbér

Az APEH központ személyügyi felsővezetője:

A jobb eredményt elérő szervezeti egységek kapnak nagyobb jutalmat. A szervezeteken belül pedig a kiemelkedő teljesítményt nyújtók kapnak több jutalmat. Nincs eleve differenciálás a különböző munkakörök között. Érdemes volna esetleg megvizsgálni a Bács-Kiskun megyei értékelési gyakorlatot. Ott először a munkaköröket állítják aszerint sorba, hogy a kívántnak megfelelő munkavégzés mennyiben járul hozzá a szervezet teljesítményéhez, majd azt nézik meg, hogy a munkakört betöltő személy az elvárásokhoz képest mennyit nyújtott. Ez azt szolgálja, hogy az eredményesebb emberek megbecsülése fokozódjon.

A KAIG egy felsővezetője:

A revizor hozza az eredményt, de maga a revíziós eredmény, az egyéni revizori teljesítmény nem jelent semmit. A revizor frontember, de háttérintézmény áll mögötte. A vizsgálatokhoz információra van szükség, a revízió általában valamihez képest történik, komplex értékelés előz meg minden revíziót. [...] A KAIG-nak van egy bérkerete, és ebből gazdálkodva igyekszik jól megfizetni azt, akit értékes munkaerőnek tart, akit szeretne, ha az APEH-nél maradna.

Az APEH központ személyügyi felsővezetője:

A revizorok munkáját objektív és szubjektív mutatók alapján egyaránt meg lehet ítélni. Objektív mutatók a feltárt adóhiány, a perek száma, az, hogy hányan támadják meg a megállapítást stb. [...]

A költségvetésben megjelenő tervezett jutalomnagyság a valóságban elérhető jutalomnak mindössze 30–40%-a. Ebből negyedévente 20% előleg kerül a dolgozókhoz, amit vissza kell fizetni, ha végül az év végén nem sikerül a célkitűzések teljesítése. Év végén az kell a 100%-ra történő kipótláshoz, hogy november 25-éig a plusz feladatok 90%-a is el legyen végezve; csak ekkor van esély csak arra, hogy a dolgozók karácsony előtt kézhez kapják a jutalmat.

Ha valamilyen pluszfeladatot az APEH nem teljesít teljesen, mint például a tavalyi évben az [irreálisan magas] áfa-előirányzatot, akkor a különböző körülmények alapján a felügyeleti szerv, a Minisztérium dönthet arról, hogy a feltételhez kötött jutalomból mennyit kaphat az APEH.

Tavaly az áfa-feladat teljesíthetetlenül magas szinten lett meghatározva. Nem volt nyilvánvaló év közben, hogy sor kerül-e majd valamilyen korrekcióra. Minden körülmény ismeretében a felvételi szerv mérlegelt, és végül úgy döntött, hogy az APEH, mivel a többi feladatát messze túlteljesítette, az eredetileg kitűzött jutalom 80%-át megkaphatja. [...] A mozgóbér 1999-ben így is kiugróan magas volt.

Korrupció

Az APEH központ elemző közgazdásza:

A revizorok sokkal kevésbé korrumpálhatóak, mint pl. a rendőrök. Ott lenne nagyobb a kérésítés, ahol van közvetlen pénzügyi kapcsolat a szereplők között, de ez a revizorok esetében nincs így. Az APEH mintegy 13–14000-es létszámához viszonyítva az a maximum 5 ilyen [felderített] eset évente elhanyagolhatóan kevés.

Igazgatóhelyettese által interjú adására kiválasztott revizor:

Mindig ketten járnak a revizorok, hogy megakadályozzák a megvesztegetést. [...] Osztályonként változó, hogy mennyire állandó a revizorok párosítása. Van, ahol a párokat évente váltogatják, máshol állandóak a párok. [...]

[...] Az osztályon nem tudni olyan esetről, amikor kipattant volna egy korrupciós ügy. Felderített korrupciós ügy nincs. Az APEH-nek van egy etikai kódexe. Eszerint a revizor a cégtől elfogadhat tollat, italt, ebédet, azaz kis értékű ajándékokat. [...]

[Az adóhivatalnál azért is kisebb a korrupció elterjedtsége, mint a rendőrségnél, mert] a rendőrök közalkalmazottak, az APEH-esek pedig köztisztviselők. Ez fontos különbségtétel! Igaz ugyan, hogy az APEH-en kívül, a versenyszférában sokszor még alacsonyabb végzettséggel is kétszer, háromszor annyit lehet keresni, mint amit az APEH-es köztisztviselők ke-

resnek. De a versenyszférában általánosak a likviditási gondok, nagy a bizonytalanság – az APEH legalább biztos fizetést nyújt.

Az Állami Számvevőszék egy felsővezetője:

A magyarországi közmorál természetesen rányomja a bélyegét az APEH és a VPOP működésére is. Az elmúlt évtizedben sok helyen működtek az országban lengyel piacok, kínai piacok, ahol rendkívül olcsón kerültek eladásra valószínűleg illegálisan az országba hozott áruk. Ezek a piacok jelenleg is működnek. Az APEH arra törekszik, hogy magukon a piacokon a számlaadási kötelezettség elmulasztása esetén leleplezzen árusokat és büntessen, miközben azzal sem az APEH, sem a VPOP nem nagyon törődik, hogy vajon hogyan is érkeznek az országba az ezeken a piacokon gazdát cserélő áruk, pedig ez volna a kulcsfontosságú probléma. A hatóságok már hosszú évek óta nem reagálnak erre a kihívásra. Ezt nem lehet kizárólag a lassú probléma-felismeréssel és reakcióidővel magyarázni, itt szinte egészen biztos, hogy korrupció rejlik a háttérben. [...] A komoly adóhátralékot felhalmozó, nem fizető cégeket sem mindig számolja fel az APEH, nem egyformán bánik e tekintetben a különböző cégekkel... Ez is elgondolkoztató.

Adótanácsadással is foglalkozó kft. vezetője-tulajdonosa:

Korrupció nyilvánvalóan van. Emberileg érthető is ez. Találkoztam is olyan ügyféllel – végül vissza is utasítottam a megbízását – amelyik azzal dicsekedett, hogy beépített embere van az APEH-nél... Ezzel még akkor, amikor szó volt arról, hogy a mi cégünk végezze a cég könyvelését, engem is összehoztak. Ez az ember szolgálataiért autót kapott a cégtől, és érdekes módon az APEH-nél valahogy senkinek nem szúrt szemet ez, senki se firtatta, vajon hogyan futhatta a fizetéséből ilyen kocsira. A [vesztegető] cég, miközben nyilvánvaló módon adót csal, ma is virágzik. [...]

Olyan esetről is hallottam, amikor egy cégnél tartott ellenőrzés során nagy adóhiány nyomára bukkant az APEH, a revizor erről értesítette is feletteseit. Ezután hosszas alkudozás, jogértelmezési huzavona kezdődött a cég és az APEH között, majd az APEH egy könyvvizsgálóhoz irányította a céget... Ez a cég aztán megfelelő trükkökkel eltüntette az eredetileg kifogásolt hiány nagy részét, s ezért az eredetileg feltárt adóhiány felénél nagyobb honoráriumot kapott. [...] A szóban forgó cég pedig megúszta egy kevés adóhiány megállapításával, ami után csak alacsony bírságot kellett fizetnie. [...] Az kétségkívül igaz, hogy leleplezett korrupciós esetekről keveset lehet olvasni. Pedig talán az írott sajtót nem jellemzi az, hogy torzítaná, titkolná az ilyen híreket.

