

A feketegazdaságot és a gazdaság kifehéredését vizsgáló bizottság jelentése

2010. március 4.

A bizottság első jelentését 2008. február 14-én hozta nyilvánosságra, amiben tisztázni igyekezett, mit is értünk feketegazdaság alatt, valamint a 2007. évben érzékelhető fehéredés költségvetési hatásait vizsgálta. A gazdaság fehéredésében az egyes részterületeken mérhető többletbevételeket összevetve a folyamat makroszintű megközelítésével, és figyelembe véve különböző kutatóműhelyek eredményeit, 2007. év folyamán a fehéredésnek tulajdonítható költségvetési többletbevételt a bizottság mintegy 80-100 milliárd Ft közötti összegre becsülte. Az intézkedések többletköltségét levonva, a nettó bevételi többletre mintegy 73-93 milliárd Ft adódott. A 2008. szeptember 22-én megjelent második jelentés a gazdaság fehéredésének 2008. első félévében, majd 2009. február 6-án publikált jelentés a 2008. év egészében megfigyelhető folyamataival foglalkozott, és annak költségvetési hozadékát mintegy 30-50 milliárd Ft-ra becsülte. Mindezt összevetve, 2006. év kezdetétől 2008 végéig a gazdaság fehéredése következtében évenként egymásra rakódó többletbevétel összesen mintegy 200-250 milliárd Ft volt, vagyis e nélkül a 2008. évi költségvetési bevétel legalább 200 milliárd Ft-tal kevesebb lett volna. Viszont a 2006-ban indult fehéredési folyamat 2008-ban lényegében lezárult, további fehéredés csak további új és hatékony intézkedések esetén lenne várható. A változatlan intenzitású, vagy esetenként akár a fokozott szigorúságú ellenőrzések is csak a szinten tartást, vagy a romlás fékezését eredményezték.

2008 őszén kibontakozó pénzügyi és gazdasági válság a gazdaság fehéredésével szembeni folyamatokat is elindított. A válság feketegazdaságra gyakorolt hatásának mérése, pontosabb számszerűsített becslése rendkívül nehéz, mivel a válság következtében a legfontosabb gazdasági mutatók trendje megtört, így az összes többi tényező hatásának mérése is sokkal bizonytalanabbá vált. Szakértői vélemények szerint 2009. évben a fehéredési folyamat leállításának, illetve visszafordulásának költségvetési hatása minden bizonnyal negatív volt, nagyságrendje akár 100 milliárd forint is lehetett. (Az Ecostat kutatóinak kísérleti modellszámításai már 2009 szeptemberében is ekkora összeget valószínűsített.)

A mostani, ötödik jelentés a gazdaság fehéritését célzó állami ellenőrzési rendszer eredményeivel és a feketegazdaság visszaszorítására tett (és nem tett) intézkedések értékelésével foglalkozik.

A bizottság munkája során jelentős mértékben épített a KSH, az APEH, a VPOP és az OMMF adataira és munkatársaik elemző anyagaira, valamint a rejtett gazdasággal tudományos alapossgal foglalkozó kutatóhelyek és intézmények eredményeire. Ez utóbbiak közül külön is ki kell emelni az MTA Közgazdaságtudományi Intézetét, az Ecostatot, az MNB-t, a GKINET-et és a Transparency International magyarországi szervezetét.

A feketegazdaság szerepe a foglalkoztatásban

A feketemunka, a részben vagy teljes mértékben bejelentetlenül végzett foglalkoztatás társadalmi és szociális kártétele messze túlmutat a költségvetés bevételeinek károsításán. Bár a feketegazdaságnak a költségvetés bevételeit legnagyobb mértékben károsító hatása a fogyasztási adók elkerülésében jelentkezik, de ez is gyakran szoros összefüggésben van az illegális foglalkoztatással. A feketén foglalkoztatottak nem csupán élvezői az adó- és járulékszalásnak, de gyakran kiszolgáltatott szenvedői is annak, mivel ezáltal az általános jogbizonytalanságuk mellett sérül biztosítotti jogosultságuk a társadalombiztosításnak mind az egészségügyi, mind a nyugdíj ágán. Mindezek indokolják a fekete foglalkoztatás elleni küzdelem kiemelt jelentőségét.

Fekete foglalkoztatás elleni fellépés eredményei

A munkaügyi ellenőrző hatóság kiemelt feladata a bejelentés nélküli foglalkoztatás feltárása, a szabályszegők szankcionálása. Az elmúlt évek jogalkotása során szigorodtak a szankciók. A bírság összegek emelése és különösen a szabályszegők közbeszerzésből és állami támogatásokból több évre történő kizárása igen súlyos fenyegetést jelent a bejelentést elkerülők számára. Ennek ellenére a feltárt esetek száma nem csökkent. Az ellenőrzések során 56 ezer **feketén foglalkoztatottat** találtak az ellenőrök, ami az összes munkaügyi szabályszegéssel érintett munkavállaló 32%-a. Ez az arány természetesen nem mutatja a fekete foglalkoztatás részesedését a teljes foglalkoztatotti körben, hiszen az ellenőrzések – egyre jobb hatásfokkal – a „fertőzött területekre koncentrálnak.

2009-ben is az **építőipar** „termelte ki” az ellenőrzésen ért feketemunkások legnagyobb százalékát -15 568 főt, az összes fekete munkás 28%-át - bár ez a szám évről évre csökkenő tendenciát mutat. Ennek oka egyrészt a makrogazdasági környezet, a rendszeres munkaügyi ellenőrzések, utóellenőrzések révén egyes foglalkoztatók jogkövető magatartásának elérése, de szerepet játszott az is, hogy a foglalkoztatók egyszerűen rutinosabbak lettek a jogszabályi rendelkezések kijátszásában, különösen az alkalmi munkavállalói (AM) könyvvel történő foglalkoztatásnál.

A gazdasági környezet hatása az ágazatban érezhető: sokkal kevesebb új építkezés megkezdésére került sor, sőt, esetenként a magas készültéségi fokban lévő építkezések is leálltak a pénziány miatt.

Új keletű jelenség az alvállalkozói lánc zsugorodása ebben az ágazatban, előfordult, hogy a generálkivitelező saját embereivel vonult fel az építési területre, akiknek a foglalkoztatása általában szabályos volt. A jogkövető magatartás egyik megnyilvánulási formája az alvállalkozói láncolatban, hogy a fővállalkozó az alvállalkozó munkavállalóit írásos munkaszerződés, vagy kitöltött AM-könyv bemutatása után engedte be a munkavégzési területre.

Nem körbezárt építési területen (útépítés) megtörténik, hogy a munkavállalók az ellenőrzést megghiúsítják azzal, hogy a munkavégzés helyszínéről engedély nélkül elszaladnak. A fővállalkozói felelősség intézménye a gyakorlatban bevált, ritkán kell alkalmazni a vélelem felállítását, a fővállalkozó kiemelten együttműködik a felügyelőséggel, az építésvezető segíti a felügyelők munkáját, az építési napló fontos bizonyítási eszköz az eljárás során.

Az építőiparban főleg a segéd munkák körében tapasztalható a legtöbb jogsértés. A Közép-dunántúli Régióban egyre többször találkozni azzal a jelenséggel, hogy a külföldi székhelyű (szlovák, román) munkáltató magyar munkavállalókat foglalkoztat AM-könyvvel.

Tavaly az ellenőrzések 8%-a érte el – a 2008-as 6%-hoz képest – a **vagyonvédelmi** cégeket, ahol az ellenőrzéseken utolért feketén foglalkoztatottak 24%-át alkalmazták 2009-ben. Az építőipar után továbbra is ebben az ágazatban legtöbb az ellenőrzések során felfedett fekete munkás, hasonlóan a 2008. évi negatív adatokhoz.

A **kereskedelmi** ágazat – a viszonylag nagy, 18%-os ellenőrzést számítva - harmadik helyen áll a feketén foglalkoztatott munkavállalók számával, 2009-ben 10%-os részesedést képviselt. Szemben a korábbi két évvel, amikor a hatodik volt a feketén foglalkoztatott munkavállalók ágazati listájában a kiemelt ágazatok között.

Tavaly a **mezőgazdasági** foglalkoztatóknál és a feldolgozóiparban 6-7%-os volt az ellenőrzött foglalkoztatók százalékos aránya. Míg a mezőgazdaság az elmúlt három évben egyformán a negyedik legfertőzöttebb ágazat volt a feketén foglalkoztatott munkavállalókat tekintve. (2009 év-9%-al, 2008. év 8,4%-al), addig a **feldolgozóipar** csak a bejelentés, munkaszerződés nélkül foglalkoztatott munkavállalók 4%-át képviselte, ami a korábbi évekhez viszonyítva is csökkenő tendenciát mutat az ágazatban. A **vendéglátásban** lefolytatott ellenőrzések az összes ellenőrzések 17%-át tették ki 2009-ben, ahol a feketén foglalkoztatottak száma több mint felével visszaesett 2008-hoz képest (12%-ról 5%-ra).

A kiemelt ágazatokban a feltárt súlyos jogsértések közül még mindig az alkalmi munkavállalói könyvvel történő visszaélések fordulnak leginkább elő a fekete foglalkoztatás körében.

Újfajta jelenség, hogy az egyébként szabályosan foglalkoztató cégek hétvégi foglalkoztatások alkalmával megkockáztatják a jogszerűtlen foglalkoztatást, pl. a szűkös átadási határidő miatt. Általánosságban elmondható, hogy a foglalkoztatók az AM könyves foglalkoztatást továbbra is a járulékok befizetésének kikerülésére használják, nemcsak alkalmi jelleggel.

A feketemunkával kapcsolatban a legjelentősebb változás, hogy a korábbi évekhez képest jelentősen visszaesett a munkavállalási engedély nélkül foglalkoztatott munkavállalók aránya. A visszaesésnek főleg az az oka, hogy 2009. január 1-től már nem kell munkavállalási engedély a román állampolgárságú munkavállalóknak.

Utóellenőrzések

A feketemunkások foglalkoztatásának a legalizálását a legtöbb esetben a munkáltatók az ellenőrzést követően, annak hatására, még a határozat meghozatala előtt megteszik.

Általánosságban elmondható, hogy a bejelentések többsége továbbra is csak egy napos, de egyre gyakoribbak a hosszabb időszakra vonatkozó APEH bejelentések, illetve, hogy a munkáltató a feketemunkával érintett összes munkavállalóját bejelenti az illetékes adóhatósághoz.

A legális foglalkoztatás „kikényszerítője” lehet az ágazati kollektív szerződés

Sajnos kevés ilyen született eddig és hatékonyságuk is eltérő az ellenőrzési tapasztalatok szerint.

Az építőipari szakmunkát végző munkáltatók többsége ismeri az Építőipari Ágazati Kollektív Szerződést és annak tartalmát. A munkavállalók a kollektív szerződésben rögzített béreket kevés kivétellel megkapják. A jogsértő munkáltatók a béreket még az eljárás alatt visszamenőleg kifizetik. A Sütőipari Szakágazati Kollektív Szerződésben foglaltak betartását vizsgáló ellenőrzések során általános tapasztalatként elmondható, hogy a régi nagyüzemekben ismerik a kollektív szerződés rendelkezéseit, míg a kis pékségek nem tudják, hogy az ágazati Kollektív Szerződés rájuk is vonatkozik. A Vendéglátó és Idegenforgalmi Kollektív Szerződésben foglaltak betartását vizsgáló ellenőrzések tapasztalatai azt mutatják, hogy a munkáltatók nagy része nincs tisztában az ágazati kollektív szerződésben foglaltakkal.

Alapvetően elmondható, hogy azon munkáltatók, akik legálisan foglalkoztatnak munkavállalókat, betartják a garantált bérminimumra, valamint az ágazati kollektív szerződésben előírt bérekre vonatkozó előírásokat.

Járulékbefizetés

A járulékbefizetés változásainak vizsgálata során azt látjuk, hogy a biztosított jogviszonyt szerzők, illetve járulékot fizetők száma 2007-2008 években növekedett. Ez, a csökkenést mutató foglalkoztatási adatokkal összevetve utalhat arra, hogy megnövekedett a legális foglalkoztatás. A 2009. évi adatok szerint viszont a járulékbefizetők és a foglalkoztatottak száma is csökkenést mutat, amiből nem mutatható ki a legális foglalkoztatás növekedése.

A KSH adatai szerint 2009. január–novemberben a költségvetési szférában 748 ezer, a versenyszférában a legalább 5 főt foglalkoztató vállalkozásoknál mintegy 1 millió 825 ezer foglalkoztatott dolgozott. Ez a megfigyelt körben a foglalkoztatottak létszámának 3,8%-os csökkenését jelentette az előző év azonos időszakához képest. A költségvetési szférában döntően a közfoglalkoztatás bővülése miatt 3,4%-kal nőtt a létszám, e nélkül számolva 0,6%-kal kisebb létszámot foglalkoztattak, mint egy évvel korábban. A versenyszférában 6,8%-os volt a létszámcsökkenés. Ezek a számok a legalább 5 főt foglalkoztató szervezetek által foglalkoztatottak havi átlagos létszámának alakulását mutatják.

Az adóhatóság statisztikája, amely foglalkoztatási jogviszonyonként vizsgálja a járulékfizetők számát, jobban mutatja a legálisan foglalkoztatottak létszámának változását. E szerint a költségvetési területen 2009-ben átlagosan havonta 682 ezer fő után történt járulékfizetés, a versenyszférában pedig 2 millió 851 ezer fő után. Ez utóbbi adat (összevetve a KSH statisztikájával) azt jelenti, hogy a versenyszférában az 5 főnél kevesebbet foglalkoztató vállalkozásoknál mintegy 1 millió fő dolgozik. **A járulékbevallás alapján a két alapvető foglalkoztatási szférában 2009 első tizenegy hónapjában jelentősen csökkent a foglalkoztatás, a versenyszférában 5,5 %-kal, a költségvetési szférában 6,5%-kal.**

A költségvetési szféra alacsonyabb száma részben az egyes foglalkoztatási jogviszonyok eltérő adóhatósági kezelése, részben egyes államigazgatási területek adatszolgáltatási hiányosságai miatt van.

A járulékbefizetéseket vizsgálva megállapítható, hogy jelentősen átstrukturálódott a befizetők összetétele a járulékalap, azaz a bevallott bruttó kereset alapján. Míg 2007-ben ugrásszerűen megnőtt a minimálbér kétszerese után járulékot bevallók száma, addig 2008-ban és 2009-ben a 110 ezer és a kétszeres minimálbér közötti sávba eső keresetűek száma nőtt meg jelentősen (44%-kal). Összességében vizsgálva a járulékfizetők jövedelem szerinti összetételét, azt látjuk, hogy a minimum járulékalappal egyező és az alatti jövedelem utáni járulék fizetések aránya egy év alatt 60%-ról 1,2 százalékponttal, a hozzájuk tartozó jövedelemösszeg aránya 31,7%-ról 1,7 százalékponttal emelkedett.

Az Országgyűlés tavaszi ülészakán elfogadott törvények életbelépésével, már 2009 második félévétől csökkentek a munkabér után a munkáltatók által fizetendő járulékok. Az intézkedéstől a versenyképesség növelése mellett a fekete foglalkoztatás csökkenését is várták a döntéshozók. A vizsgált rövid időszak, valamint az általános foglalkoztatás csökkenés miatt ilyen hatás nem mutatható ki.

Biztosított/egészségügyi ellátási jogviszonyok rendezése

2007-ben 131.522 fő lépett be a társadalombiztosítás rendszerébe, számuk a folyamatos növekedés mellett 2008. december végéig elérte a 250 ezer főt. A 2009. év végéig az előző évekkel együtt az élő jogviszonnal rendelkező adózók tekintetében 251 ezer egyéb jogcímen nem biztosított adózó nyújtotta be a jogviszonya rendezése érdekében szükséges bejelentőlapot.

A mezőgazdasági őstermelők járulékfizetési kötelezettségének alakulása

2007. január 1-jétől a személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény 3. § 18. alpontjában meghatározott mezőgazdasági őstermelők is bevonásra kerültek a kötelező biztosításba, rájuk vonatkozó speciális szabályok megalkotásával.

A biztosított és járulékfizetésre kötelezett őstermelők száma 2007-ben negyedévente átlagosan 41 ezer, 2008-ban 44 ezer, 2009. évében pedig mintegy 41,5 ezer főre tehető. Ebből azt a következtetést vonhatjuk le, hogy a járulékot fizetők körének további bővülésére ezen a területen nem lehet számítani.

A START-kártyával foglalkoztatottak után fizetett költségvetési bevételek

2009-ben összesen 31,1 ezer START kártyát, 17,1 ezer START PLUSZ kártyát és 11,4 ezer START EXTRA kártyát igényeltek az adózók. Az év végén 63,7 ezer, 32,7 ezer, illetve 17,4 ezer volt az érvényes kártyák száma. Jelentősen bővült a START EXTRA kártyára jogosultak köre azzal, hogy már az álláskeresési támogatásban részesülő álláskeresők is igényelhetik. A 2009. január 1-jétől hatályba lépő változás óta a START EXTRA kártya igénylések száma 74 százalékkal nőtt az előző évhez képest.

A Start kártyás foglalkoztatás célja, hogy ösztönözzön egyes foglalkoztatási csoportok, fiatalok, idősek, hátrányos körzetekben élők legális foglalkoztatására. Az adatokból jól látszik az eszköz növekvő népszerűsége. Ugyanakkor **összevethető adatok hiányában nem mondhatjuk egyértelműen, hogy a korábban a feketegazdaságban foglalkoztatottak legalizálásáról lenne szó.**

Küzdelem az adócsalás ellen

Az adóhatósági ellenőrzések szigorítása és annak eredményei

Az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal 2009-ben is változatlanul kiemelt feladatának tartja a feketegazdaság elleni küzdelmet, amelynek fő célkitűzéseit az ellenőrzési irányelvek tartalmazzák. A jogkövető magatartás kikényszerítése érdekében az eddigiéknél nagyobb szerepet kap a prevenció, a kockázatelemzés, és a jogszerűtlen adózói eljárásra történő gyors reagálás.

A 2009. évben közel 300.000 **ellenőrzés** összesen 443 milliárd forint nettó **adókülönbözetet** tárt fel. Az ellenőrzéshez **kapcsolódó szankció** 300 milliárd forint. A számla- és nyugtaadási kötelezettség elmulasztása, feketefoglalkoztatás, valamint bizonylat nélküli áru forgalmazása miatt mintegy 1400 **üzlet** került **lezárásra**, és 390 esetben az **adózók tevékenységét függesztették fel**.

- Az adóhatóság a 2009. évben 3100 **vagyonosodási vizsgálatot** fejezett be, ennek nyomán 19 milliárd forint nettó adókülönbözet került megállapításra. Az egy megállapításra jutó adókülönbözet meghaladja a 9 millió forintot. Folyamatban van 4990 db SZJA ellenőrzés, melynek várhatóan jelentős része fordul át vagyonosodási vizsgálatba.

A becslés és a vagyonosodási vizsgálatok szabályainak szigorítása egyértelműen a feketegazdaság visszaszorítása irányába hat. Az adóhatóság több szempontú kockázatkezeléssel jelöli ki a vizsgálandó magánszemélyeket: rendelkezésére álló bevallási adatok, társhatósági megkeresések, bejelentések; jelentős értékű ingó- és ingatlan tulajdonnal rendelkezők; nagy összegű tagi kölcsönt nyújtók; tartósan veszteséges vállalkozások tulajdonosi köre; több éven keresztül minimálbérnek megfelelő összeget valló egyéni és társas vállalkozók, a nagy összegű adócsalással (pl. felderített áfa csalások) érintett vállalkozások tulajdonosi köre. A vagyonosodási vizsgálatokat elsődlegesen azon magánszemélyeknél végezték, akiknél a rendelkezésre álló adatok, információk alapján a vagyongyarapodással és az életvitelre fordított kiadással nem állt arányban az adómentes, a bevallott és a bevallási kötelezettség alá nem eső, de megszerzett jövedelem együttes összege.

A 2008-ban bevezetett és 2009-ben továbbfejlesztett egységes, központi kiválasztási rendszer alkalmazásával finomodtak az ellenőrzésre történő kiválasztás szempontjai, ezáltal valóban a legkockázatosabb adózói körnél végzik a vizsgálatokat.

- 2009. év során 45 esetben állapított meg a revízió 1 milliárd Ft feletti nettó adókülönbözetet.
- A feketegazdaság legkritikusabb területe mind Magyarországon, mind pedig az Európai Unió területén továbbra is **az áfa-csalások** köre, ezen belül is a leggyakoribbak a körbeszámlázásos (carussel) illetve a láncügyletek. A szabályozás szigorítása, az ellenőrzések hatékonyabbá tétele révén számos nagy horderejű áfa-csalást tártak fel. Ezen a téren előrelépés történt a szabályozásban (fordított adózás), ugyanakkor az Uniós tagországok közötti információáramlás illetve közös ellenőrzések is növelték az ellenőrzések hatékonyságát. Ezen a területen szorosan együttműködnek a Vám- és Pénzügyőrség szervezetével, valamint az Uniós tagországokkal. A körbeszámlázásos csalás tényállása alapján 2009. évben 33 milliárd forint adókülönbözet került jegyzőkönyvezésre. A karusszel csalások ellen folytatott küzdelemben lényeges a Központi Kapcsolattartó Irodán keresztül zajló tagállami információcsere, valamint a közös ellenőrzés.

- Kiemelkedően jelentős és adószakmailag bonyolult adóügyekben a gyors és hatékony reagálás megteremtése érdekében új speciális ellenőrzési típusként jelent meg 2007. évtől a **központosított ellenőrzés**, melyet az APEH Kiemelt Adózók Igazgatósága végez országos hatáskörrel. Ez az új típusú ellenőrzés rendkívül hatékonynak bizonyult az ország- és régióhatárokon átnyúló áfa-csalások felderítése során. 2009. évben 934 ellenőrzés során 74 milliárd forint nettó adókülönbözet, valamint 53 milliárd forint szankció került jegyzőkönyvezésre.
- Az áfa-törvényben szabályozott **fordított adózási mód** 2006. január 1-jei bevezetése óta jelentősen bővült azon gazdasági események köre, amelyre vonatkozóan a fordított adózás szabályai szerint kell eljárniuk az adózóknak. Az ellenőrzések tapasztalatai alapján elmondható, hogy az új adózási mód bevezetésével jelentősen csökkent a hulladékkereskedelem területén a fiktív számlázás szerepe. Ebben a szektorban a 2009. évben mintegy 3 milliárd forint nettó adókülönbözet került megállapításra.
- Az **adóminimalizálók** ellenőrzésére azért került sor, mert tapasztalható volt, hogy az adózók az elmúlt években bevallásaikban minimális áfát vallottak nagy forgalom mellett, így elkerülve a kiutalás előtti ellenőrzést, amely elsősorban a visszaigénylő pozíciójú bevallások ellenőrzését jelenti. 2009. évben 123 milliárd forint adókülönbözet feltárására került sor. Az egy vizsgálatra eső adókülönbözet 36 millió Ft volt.
- A feketegazdaság elleni fellépés jegyében végzett vizsgálatok fontos területe az **EVA alanyoktól** nagy értékű beszerzéseket elszámoló adóalanyok. Ilyenkor a **számlabefogadótól** kiindulva a számlán feltüntetett gazdasági esemény valódiságának vizsgálata történik. Tapasztalat, hogy olyan megbízási szerződés alapján végzett tevékenység „kiszámlázására” is sor került, amikor az EVA adóalany – a végzett munka jellegében, helyében, díjazásában, rendszerességében – munkaviszony keretében történő foglalkoztatása valósult meg.
- A **készpénzfizetési szabályzatok** ellenőrzésekor általános tapasztalat a bizonylattal nem igazolt pénzkészlet léte, a házipénztár állománya gyakran meghaladja a szabályzatban maximált összeget, a pénzmozgásokhoz kötődő bevételi-kiadási bizonylatok hiánya, sőt egyes adózók negatív pénztáregyenleg kimutatása ellenére is készpénzt vesznek fel a pénztárból.
- A **járulékellenőrzések** tekintetében a foglalkoztatás szabályszerűségének vizsgálata mellett nagy hangsúlyt kap a személyi jövedelemadó ellenőrzések során már feltárt megállapítások járulék- és egészségügyi hozzájárulás vonzata is. 2009-ben az adóhatóság összesen 95 ezer társadalombiztosítási alapokat érintő ellenőrzést végzett, a megállapított nettó járulékkülönbözet 13 milliárd forint.
- Az APEH az elmúlt években – az Európai Unió támogatásával - már több alkalommal vett részt **külföldi adóhatóságokkal együtt közös ellenőrzésekben**, ennek keretében 2009-ben 5 új többoldalú ellenőrzési akció volt. Ezek a közös ellenőrzések a határokon átnyúló áfa-csalások felderítésének leghatékonyabb eszközei.
- Kiemelt figyelemmel kezeli az APEH az **adózoói életutat**, különös tekintettel a gyakori székhelyváltoztatókra, az azonos székhellyel, tulajdonosi körrel, ügyvezetővel vagy kézbesítési megbízottal rendelkező adóalanyokra, a bevallás benyújtását elmulasztókra, az adófizetési

kötelezettséget több időszakra vonatkozóan nem vallókra, valamint a tartósan veszteséges egyéni vállalkozókra, gazdasági társaságokra. E körben 2009 végéig több, mint 4 ezer ellenőrzés során 52 milliárd forint nettó adókülönbözet került megállapításra.

- A **textil- és ruházat, valamint a bőr- és cipőipar** helyzetének enyhítésére az **APEH-VPOP** 2009. évben 4 ezer ellenőrzést végeztek, melynek 16%-a zárult megállapítással, és 114 millió Ft bírság kiszabásával.
- A feketegazdaság elleni összehangolt fellépés, a társhatósági együttműködés, információcsere számszerűsíthető eredményeket hoz. A feketegazdaság elleni küzdelem jegyében jelenleg **8 hatóság** (APEH, VP, NFH, OMMF, ÁNTSZ, FVM Élelmiszerláncot ellenőrző hatóság, MÉBIH, ORFK) ellenőrzési szervei dolgoznak együtt.
A társhatósági ellenőrzések során összességében 2009. évben 26 ezer vizsgálatot végeztek, ami kettőszázzal haladja meg az előző évi adatot. A vizsgálatok számának növekedésével azonban a megállapítások aránya az előző évi 26%-ról 17%-ra, ezzel együtt a kiszabott szankciók is másfél milliárd Ft-ról 0,9 milliárd Ft-ra csökkentek. Ennek egyik fő oka, hogy 2009. évben jellemzően a foglalkoztatottak bejelentésének ellenőrzésére helyezték a hangsúlyt, aminek eredményei részben csak közvetetten, a későbbi adóellenőrzés keretében végzett vizsgálatok során hasznosulnak.
- A VPOP és az APEH által közösen működtetett **ún. RAPID csoportok** 2009. évben 8 ezer vizsgálatot végeztek, melyből közel 2 ezer ellenőrzés zárult megállapítással. A kiszabott mulasztási bírság 186 millió forint volt.
- 2009. évben 66 ezer **adatok gyűjtésére irányuló vizsgálat** elvégzésére került sor. Az ellenőrzéseket számos esetben az ún. „nyolchatósági” együttműködés fémjelzte, és az operatív adóellenőri kapacitás kihasználása, valamint a széles körű adóhatósági jelenlét demonstrálása jellemezte. A vizsgálatok között szerepelt nyugta és számlaadás ellenőrzése, leltár, árueredet vizsgálat, valamint foglalkoztatás ellenőrzése és egyéb adatgyűjtés is.
- 2009. évben csökkent az **egyes adókötelezettségek ellenőrzésére** irányuló vizsgálatok száma. Ezen ellenőrzések (adómemória kiírás, preventív ellenőrzés, adatszolgáltatási, bejelentési kötelezettség ellenőrzése, stb.) jelentősége továbbra is a megelőzésben rejlik, ugyanakkor az ismertté vált információk az utólagos ellenőrzések során hasznosulnak. Az ellenőrzések során nagy gyakorisággal fordul elő, hogy a megállapítás alapjául az iratok (számlák, szerződések, hiteles és kellően dokumentált teljesítésigazolások stb.) hiánya szolgál. Ilyen esetekben az APEH igazgatóságok a vizsgálat során élnek a becslés lehetőségével.
- Vizsgálati módszerek között, az eltitkolt jövedelmek minél jobb felderítése céljából, egyre több esetben alkalmazzák az ún. „**fedett**” **próbavásárlások** módszerét. Ennek lényege, hogy a revizorok bizonyos időn keresztül - kiletük felfedése nélkül - végeznek vásárlásokat egy adott adózónál, és a kapott bizonylatokat összegyűjtik. A bizonylatok adataiból kiindulva adóellenőrzés keretében vizsgálják az adómemória tartalmát, a számviteli nyilvántartásokban való rögzítés tényét, az adókötelezettség bevallását.
- A feketegazdaság fehéritését szolgálják az **árueredetre irányuló** vizsgálatok is. A jogszabályi változások következtében megszűnt az állami adóhatóság hatásköre a beszerzést hitelesen igazoló bizonylatok helyszínen tartásának ellenőrzésére, amely nehezíti a mulasztások feltárását.

- 2008. évben új feladatként jelentkezett, amelyet 2009-ben is kiemelt feladatként vettek figyelembe, a **jogelőd nélkül újonnan alakult gazdasági társaságok 20 százaléka 90 napon belüli preventív ellenőrzése**, melynek során a működés szabályszerűségét, a bejelentett adatok valóságát és az egyes adókötelezettségek teljesítését vizsgálták. 2009. évben közel 10 ezer preventív ellenőrzés került befejezésre. Ennek során több mint ezer esetben jegyzőkönyveztek mulasztást. További 1500 esetben meghiúsult az ellenőrzés, ebből 1300 újonnan „alakult” adózónál kezdeményezték az adószám felfüggesztését.
- Az **adószám alkalmazásának felfüggesztésére okot adó mulasztások** köre 2009. évben új elemekkel bővült. Ilyen új elem pl.: „ha az adózóval szemben az állami adóhatóság 60 napos üzletlezárást, illetve a tevékenység felfüggesztését ismételten rendeli el”. Azonban mivel ebben az esetben az első mulasztás csak 2009. február 1-jét követően számítandó, ennek az új jogszabályi rendelkezésnek a hatása még nem mutatható ki, de egyértelműen a feketegazdaság visszaszorítását célozza meg. 2009-ben összesen mintegy 10 ezer adószámot töröltek. (Ez nagyjából megegyezik a 2008. évben töröltek számával.)

A fehérítés érdekében bevezetett néhány intézkedésről

A kedvezményes (moratóriumos) önellenőrzés

A kedvezményes (moratóriumos) önellenőrzés 2006-ban történt egyszeri bevezetésének meghirdetett célja az volt, hogy a jogkövetésre rávehető (áttérni vágyó) adóalanyok nagyobb anyagi tehertétel nélkül válhassanak innentől tisztességes adófizetőkkel. Emellett nem hanyagolható el az a szempont sem, hogy ezáltal közvetlen többlet adóbevételek folyhat be.

Az akció eredményeként az évente folyamatosan csökkenő adó összértéke eddig 45 milliárd Ft (ebből 2009-ben kevesebb, mint 5 milliárd) volt. A folyamat a részletfizetési lehetőségeknek megfelelően 2011-ben zárul, és összértéke valószínűleg nem fogja meghaladni az 50 milliárd Ft-ot.

A bizottság úgy véli, hogy az ilyen **moratóriumnak legfeljebb rövidtávú haszna lehet**, de ettől egyáltalán nem remélhetjük a gazdaság fehéredését, sem az adófizetési morál javulását. Sőt, sokakkal egyetértve, a bizottság épp az ellenkező hatásra kívánja felhívni a figyelmet: **az ilyen moratórium azt példázza, hogy előbb-utóbb mindig az adócsaló fog jobban járni.**

Az adórendszer változása és annak várható hatása

Az adórendszer változása

A 2009-ben bevezetett új adórendeletek összességében alig változtatták meg az adóterheket, vagyis az adócsökkentések és az adóemelkedések mértéke lényegében azonos volt. A változtatás némileg csökkentette az foglalkoztatást terhelő adókat és járulékokat, és ennek költségvetési bevétel-kiesését az áfa kulcs emelésével igyekeztek kompenzálni.

Az adórendszeri változások várható hatása a feketegazdaságra

A leggyakrabban hangoztatott vélemény szerint a feketegazdaság elterjedését és nagyságát az adórendszer befolyásolja a legnagyobb mértékben. Ennek ugyan ellentmond az a tény, hogy épp a magas adókat alkalmazó skandináv országokban legalacsonyabb a feketegazdaság súlya a GDP-hez viszonyítva, de kétségtelen, hogy a társadalom által igazságosnak és indokoltnak tartott adószintnél magasabb adók az adók elkerülésére ösztönöznek. Az adóterhek bármilyen kiinduló szinthez képesti növekedése kétszeresen is hozzájárul(hat) a feketegazdaság súlyának növekedéséhez: egyrészt egyre több embert indít arra, hogy keresse az adóelkerülés módját akár a törvényellenes úton is, másrészt a jogkövetők versenyhelyzetének romlása miatt a legális gazdaság visszaszorulását eredményezheti.

Az adóterhek csökkentése automatikusan sajnos nem csökkenti a feketegazdaságot, ugyanis aki 100 Ft adót eddig nem fizetett meg (már kialakította ennek kiskockázatú módját, hozzászokott a jogsértő léthez), az a 80 Ft adót sem fogja megfizetni. Sok nemzetközi tapasztalat is azt igazolja, hogy az adócsökkentés elsődleges közvetlen hatása a költségvetési bevételek arányos csökkenése. Ugyanakkor az adócsökkentés hosszú távon jelentősen hozzájárulhat a feketegazdaság visszaszorításához. Ez egyrészt annak köszönhető, hogy az adócsökkentés javítja a jogkövetők versenyhelyzetét, ami hozzájárulhat a legális gazdaság növekedéséhez, másrészt a gazdaság új szereplői alacsonyabb adók mellett nagyobb arányban vállalják az adófizetést. E két tényező együttese hosszú távon már akár kompenzálhatja a költségvetési bevételek rövid távú kiesését is.

A fentiek értelmében a foglalkoztatást terhelő közterhek és a munkajövedelmek adójának csökkentése hosszabb távon segíthet a feketegazdaság, főleg a fekete foglalkoztatás, illetve fekete munkavállalás visszaszorításában. Ugyanakkor az általános forgalmi adó növekedése – amennyiben azt nem követi a számlaadások ellenőrzésének kellő szigorítása – a feketegazdaság növekedése irányában hat. A kétféle adóváltozás hatásainak mérlege hosszú távon mindenképp pozitívnak várható, mivel foglalkoztatást terhelő közterhek csökkentése javítja a versenyképességet, míg a fogyasztáshoz kapcsolódó adók növekedésének nincs ilyen hatása.

A korrupcióellenes törvények

A korrupció elleni harc jegyében a Kormány két törvénytervezetet nyújtott be az Országgyűléshez, amelyek közül az egyik már hatályba lépett, a másik – a Köztársasági Elnök észrevételei miatt – visszakerült az Országgyűlés elé, és erről már csak a következő Parlament fog dönteni.

A már elfogadott törvénynek kétségtelenül vannak pozitívumai, amik közül legfontosabb a bejelentő-védelem. Ugyanakkor ebben a jogalkotási folyamatban az igazán lényeges kérdések kezelése elmaradt, illetve a megszületett és a végleges jóváhagyás előtt álló törvényekben a szakértők jogosan vetettek fel kifogásokat. Ezek közül csupán néhányat említünk:

Erkölcseleg komolyan aggályos a bejelentő jutalmazása. A jogsértés bejelentése állampolgári kötelesség, az ezt teljesítőt minden eszközzel meg kell védeni, de a bejelentés (feljelentés) megtétele nem lehet nyereségérdekű. A korrupció számtalan kártétele és éltetője között nem szabad megfélemlenünk az anyagi szempontok mögött gyakran figyelmen kívül hagyott erkölcsi deficitünkre, amit egy ilyen törvény csak tovább súlyosbíthat.

A jogalkotóknak mindenekelőtt a korrupciónak anyagiak szempontjából a legfontosabb területére, a közbeszerzésre kellett volna koncentrálnia. (Az evvel is összefüggő másik kritikus terület, a pártfinanszírozás törvényes rendezése a jelenlegi politikai szituációban reménytelennek látszik.) A közbeszerzési korrupció visszaszorításában nem az egyéni bejelentések/feljelentések ígérnek a legjobb eredményt, hanem a teljes nyilvánosság biztosítása. Ehhez mindenekelőtt meg kell valósítani, hogy a közbeszerzésekre vonatkozó minden (közérdekű) információ egyszerűen, könnyen, felhasználóbarát módon mindenki számára elérhető, megismerhető, értékelhető, elemezhető legyen. Legalább ilyen fontos lenne a közbeszerzési törvény alapos átdolgozása, áttekinthetővé és minden tisztességes pályázatkíró és pályázó számára egyszerűen teljesíthetővé tétele. A formai előírások tömege helyett a tartalmi felelősség megkövetelhetőségét kellene szolgálnia.

Ugyancsak aggályos és kevésbé indokolható, hogy a hatékony ellenőrzést és végrehajtást nem a meglévő és erre hivatott intézményekre és hatóságokra kívánják bízni, hanem egy új létrehozandó hivatalra.

Hogyan tovább? A bizottság javaslatai

A bizottság egy évvel ezelőtt, majd a legutóbbi, 2009 szeptemberében nyilvánosságra hozott jelentésében részletesen leírta a feketegazdaság visszaszorítása érdekében rövid és hosszú távú intézkedési javaslatait. Az elmúlt év történései ezek aktualitását nem csökkentették, így azokat most csak megismételni tudjuk.

Látnunk kell, hogy a feketegazdaság különböző területei, megjelenési formái nem függetlenek egymástól, hanem egymást éltető és erősítő rendszerben kapcsolódnak össze. Ennek egyik legfontosabb vonatkozása az, hogy az egyik területen keletkező szabad pénz finanszírozza a másik terület működtetését. Többek között így kapcsolódik a korrupció is a feketegazdasághoz: a korrupciós pénzek egy része is a feketegazdaságban „hasznosul”, illetve korrupcióra fordított pénz jelentős része is a feketegazdaságból származik. Mindebből következik, hogy a feketegazdaság visszaszorításában kulcsszerepe van a pénzmozgások láthatóvá, illetve ellenőrizhetővé tételének. Ehhez mindenekelőtt a készpénzforgalom minimalizálása és a számlaadás szigorú és következetes betartatása kell.

A feketegazdaság éltetésében a tudati tényezők is legalább olyan jelentősek, mint a pénzforgalom ellenőrizhetősége. Ebbe beletartozik a jogkövető magatartás jelentőségének és

általános etikai követelményének elfogadásán túl annak felismerése, hogy a közteherviselés igazságos megosztása mindannyiunk közös és egyben egyéni érdeke is.

A fentiek alapján a bizottság szerint **a szükséges intézkedések főbb területei továbbra is a következők:**

- Szemléletváltás előmozdítása (adó tudatosság).
- Az adórendszer javítása (a közteherviselés szélesítése az igazságosság és a versenyképesség figyelembevételével).
- Az ellenőrzések hatékonyságának javítása – mind az adófizetés, mind a közpénz felhasználása területén.
- A korrupció elleni fellépés.
- A közbeszerzési rendszer felülvizsgálata.
- A készpénz használatának korlátozása, a pénzforgalom ellenőrizhetőségének javítása.
- A gazdasági ügyekben az igazságszolgáltatás hatékonyságának javítása.

Az egyes pontok részletesebb magyarázatai megtalálhatók a 2009. szeptemberi jelentésünkben (lásd www.feheredes.org). Itt most külön csak az adórendszert érintően kívánunk szólni, mivel ezt a kérdést az előző jelentés csak címszó szintjén említette.

Az adórendszer átalakítása

Az adórendszer versenyképességének érdemi javítása csak olyan módon valósítható meg, ha az egyszerre képes előidézni a feketegazdaság visszaszorulását, az egyenlőbb közteher-elosztást, illetve azt, hogy jelentősen növekedjen az önkéntes adófizetési hajlandóság, és az ne csupán a hatósági ellenőrzés eszközeivel legyen kikényszeríthető.

Ezen célok érdekében szükségszerűen megkülönböztetést kell tenni, különösen az alacsony jövedelemre bejelentettek és a ténylegesen alacsony jövedelemszinten élők között. A jelenlegi adórendszer abból a hibás feltételezésből indul ki, hogy az alacsony jövedelemre bejelentettek adóterhelése nem változtatható, s ezáltal éppen az adórendszer azon elemi torzulását nem képesek kiszűrni, melynek eredményeként az adófizetők egy jelentős rétege vonja ki magát az adókötelezettségek alól. Ezzel szemben adókötelezettség alá javasoljuk vonni mindazokat, akik nem teljesítik adókötelezettségeiket valós jövedelmi viszonyaiknak megfelelően, hanem annál alacsonyabb jövedelmet vallanak be. E réteg tekintetében ugyanis szükségszerű az adóterhelés emelkedése, elkerülendő ugyanakkor, hogy az intézkedések a ténylegesen alacsony jövedelműek megélhetési viszonyait rontsák.

Az adórendszert érintő konkrét javaslatok megfogalmazása meghaladja a bizottság illetékességét.

Adóhatósági ellenőrzési hatékonyságának javítása

A feketegazdaság visszaszorulását olyasfajta adócsökkentés program tudja a leghatékonyabban előmozdítani, melyet szigorodó, és hatékonyságban is javuló adóhatósági ellenőrzések kísérnek. Az adók csökkentésével párhuzamosan indokolt tehát a

költségelszámolások szigorúbb ellenőrzése, hogy a jövedelemelvitkolás mértékét tovább lehessen csökkenteni. E tekintetben az elmúlt időszakban már történtek pozitív előrelépések, de ezek inkább az elrettentést, és kevésbé az ellenőrzés hatékonyságának növelését szolgálták. Javaslattunk szerint ez utóbbira kell további szabályozási támogatást adni és erőforrást csoportosítani, hogy ne csak a nagyvállalkozások, hanem a kisebb – de a jövedelemelvitkolásban komolyabb szerepet játszó – adózók esetében is átfogó, mélyreható ellenőrzések történjenek. Ennek kapcsán – a fekete- és szürkegazdaság visszaszorítása érdekében – kívánatosnak tartjuk a következőket:

- differenciált ellenőrzés és szankció alkalmazás a legális, transzparens vállalkozások esetében
- vizsgálati módszertan drasztikus javítása minden adózói kört érintően az eredményesség érdekében
- vagyonosodási vizsgálatok szintjének fenntartása a kikényszerített jogkövetés érdekében
- a jövedéki termékkörben a szigorított ellenőrzések megismétlése és folyamatos fenntartása
- a határidők hatóságok általi betartása
- külön adóbíróságok felállítása.

Budapest, 2010. március. 4.

Fekete István

Dr. Ligeti Csák

Pataky Péter