

# **A gazdaság kifehéredését vizsgáló bizottság jelentése**

2009. február 6.

A bizottság első jelentését 2008. február 14-én hozta nyilvánosságra, amiben mindenekelőtt tisztázni igyekezett, mit is értünk feketegazdaság alatt. Az első jelentés a 2007. évben érzékelhető fehéredés költségvetési hatásait igyekezett számszerűsíteni. 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. A fehéredés érdekében hozott 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 megfigyelhető folyamataival foglalkozott, és annak költségvetési hozadékát mintegy 30-40 milliárd Ft-ra becsülte.

A bizottság mostani, harmadik jelentése egyrészt a múlt év egészéről szól, másrészt javaslatokat fogalmaz meg a gazdaság kifehéritési folyamatának hosszabb távú támogatására.

## **A gazdaság fehéredésének főbb jellemzői 2008-ban**

A Pénzügyminisztérium korábbi számításai szerint 2008-ban az év egészére nézve mintegy 50 milliárd Ft többletbevétel várható – amint azt a pénzügyminiszter még a nyáron közölte. A bizottság féléves jelentésében szereplő 30-40 milliárd Ft többletbevétel alapján az év egészére 60-80 milliárd Ft-ra lehetett volna számítani, de az éves adatok értékelése alapján a PM korábbi pesszimista becslése látszik reálisabbnak.

2008-ban megrekedt a fehéredés dinamizmusa. Úgy tűnik, hogy a 2007. évi intézkedésekkel a feketegazdaság szereplői „megtanultak” együtt élni, ezért ezeknek az intézkedéseknek további hozadéka fokozatosan lecsökkent. A változatlan intenzitású, vagy esetenként akár a fokozott szigorúságú ellenőrzések is csak a szinten tartást eredményezik.

A gazdaság fehéredési folyamatának köszönhetően a költségvetéshez befolyt többletbevétel meghatározását, akár csak a közelítő becsléssel történő számítását 2008-ban a szokásosnál is több bizonytalan tényező nehezíti. Ez részben azért van, mert a

látványosabb és legjobban mérhető fehéritési folyamatok (mint például a jövedéki termékek dömpingszerű illegális importjának megfékezése) lényegében lezárultak. Másrészt az ősszel kibontakozó pénzügyi és gazdasági válság a legfontosabb gazdasági mutatók trendjét megtörte, így az összes többi tényező hatásának mérése sokkal bizonytalanabbá vált.

**Összességében a bizottság úgy véli, hogy 2008-ban a gazdaság fehéredése következtében a költségvetéshez befolyt többletbevétel mintegy 30-50 milliárd Ft volt.**

Ha visszatekintünk a lényegében 2006-ban indított folyamatra, ez alatt az idő alatt a gazdaság fehéredése következtében **az 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.**

## **A gazdaság fehéredésének szerepe a költségvetés bevételeinél**

A központi költségvetés bevétele 2008-ban a költségvetési előirányzatot mintegy 3,4%-kal, vagyis a GDP növekedési üteménél nagyobb mértékben meghaladta. Ugyanakkor a költségvetés bevételeiből a fekete gazdaság által feltételezhetően legnagyobb mértékben érintett tételeknél ugyanez a növekedés nem figyelhető meg.

A központi költségvetés legnagyobb bevétele a fogyasztáshoz kapcsolt adókból származik, viszont itt a bevétel 0,8%-kal elmaradt a tervezettől.. Minden bizonnyal ugyanezen a területen okozza a feketegazdaság is a legnagyobb kártételét. Bár az alacsonyabb bevétel nem feltétlenül csak a feketegazdaság számlájára írható, de ez mindenképp ellentmond a feketegazdaság visszaszorulásának. Az elmaradás összegét tekintve a legnagyobb az áfa esetében, de arányát tekintve a legszembetűnőbb a regisztrációs adónál. Elképzelhető, hogy ez utóbbi tétel túltervezett volt, de esetleg összefüggésbe hozható a városokban egyre nagyobb számban látható külföldi rendszámú drága luxusautókkal is.

Ugyancsak elgondolkoztató az a különbség, ami a munkavállalói jövedelmek változása, illetve az ebből származó szja befizetés, valamint a jövedelmekkel ugyancsak összefüggésben lévő és ezért avval elvileg együtt mozgó járulékbefizetések alakulása között van. Míg a lakosság jövedelemadó-befizetése a tervezett mintegy 3%-kal meghaladta, addig mind a munkaerő-piaci alapba, mind a társadalombiztosítási alapokba történő befizetések elmaradtak a tervezettől. Ebből persze még nem lehet egyértelműen következtetni a fekete gazdaság szerepére, de logikusnak tűnik az a feltételezés, hogy a vállalkozók egy része nagyobb mértékben kezdett „spórolni” a járulékok befizetésénél, mint a munkavállalói jövedelmek kifizetésénél. Az okok pontos tisztázása viszont csak nagyon alapos kutatómunkával lehetséges.

## A fehéredés makroszintű becslése

### *Az Ecostat kutatóinak modellszámítása*

Az Ecostat Gazdaságmodellező Műhelyének kutatói az ismert államháztartási tényadatok és szakértői hipotézisek alapján végzett modellszámításaikkal azt vizsgálták, hogy a 2008. évi költségvetési tervben szereplő bevételi adatok és a bevétel tényadatainak különbségéből mekkora lehetett az az összeg, ami nem a kifehéredéssel függ össze. Ez utóbbi egyrészt a gazdaság tervezett és tényleges reálfolyamatai közötti különbségből, másrészt bizonyos intézkedések egyszeri hatásából tevődik össze. A többletbevételből fennmaradó rész a gazdaság fehéredése eredményének tekinthető.

Feltételezésük alapján a bevételek tervezett és tényadatai közötti különbségnek (az esetleges tervezési hibákon túl) a következő okai lehetnek.

1. A makrogazdasági pálya eltérhet a tervezettől az alábbiak miatt:

- az inflációs ütem eltér a tervezettől,
- a növekedés mértéke eltér a tervezettől,
- a növekedési szerkezet eltér a tervezettől,
- a keresetalakulás eltér a tervezettől,
- a foglalkoztatottság szintje eltér a tervezettől.

2. Olyan egyszeri, illetve egyedi hatások is okozhatják az eltéréseket, amelyek nem láthatók előre a költségvetési törvény elfogadásakor.

3. Végül az eltérések harmadik oka maga a fehéredés, ami azt jelenti, hogy a gazdasági szereplőinek egy része amellettt dönt, hogy az adott gazdasági körülmények között, illetve gazdaságpolitikai intézkedések mellett tevékenységét ezentúl legálisan, a jogszabályilag meghatározott adó és járulékfizetési kötelezettségek teljesítése mellett végzi.

Az elemzést a négy legjelentősebb költségvetési tételre, a személyi jövedelemadóra és járulékbevételekre, a jövedéki adóra, a társasági adóra és az általános forgalmi adóra végezték el. A járulékbevételek nem tartalmazzák a központi költségvetés hozzájárulásait. A becsült előirányzatokat, a bevételeket, illetve a bevételi különbségeket az alábbi táblázat tartalmazza.

**A költségvetés egyes bevételei 2008-ben (millió forint)**

<b>Költségvetési tétel</b>	<b>2008. terv *</b>	<b>2008. tény</b>	<b>Eltérés</b>
<b>Személyi jövedelemadó</b>	1 938 277	1 998 851	60 574
<b>Társadalombiztosítási járulékok</b>	3 088 811	3 063 388	-25 423
<b>Jövedéki adó</b>	843 877	842 958	- 919
<b>Társasági adó</b>	701 260	688 017	-13 244
<b>Általános forgalmi adó</b>	2 130 606	2 114 089	-16 518

*\* A 2008. évi költségvetési törvény alapján*

A tervezettől eltérő makrogazdasági pálya miatti korrekciókat az alábbi becsült adatok figyelembevételével végezték:

#### Az alkalmazott makrogazdasági korrekciós tényezők

2007 = 100	2008. terv *	2008**	korrekciós tényező
<i>1.a. Bruttó átlagkereset</i>	105,4	108,0	
<i>1.b. Átlagos alkalmazotti létszám</i>	100,3	99,3	
<b>1.Bruttó keresettömeg</b>	105,7	107,2	1,0145
<i>2.a. Háztartások vásárolt fogyasztása, változatlan áron</i>	101,3	100,0	
<i>2.b. Fogyasztói árindex</i>	104,8	106,1	
<b>2.Háztartások vásárolt fogyasztása, folyó áron</b>	106,2	106,1	0,9994
<b>3.GDP (folyó áron, Mrd Ft)</b>	27 440,0	26 641,0	0,9709

\* A 2008. évi költségvetési törvény alapján \*\* Tény, illetve ECOSTAT Gazdaságmodellező Műhely becslés

A fentiek alapján összevetették a 2008. évi tervadatokat a makrogazdasági pálya változása alapján korrigált tényadatokkal. Szakértői megítélésük szerint csak ennek pozitív különbségeit szabad a gazdaság fehéredése következményének tekintenünk. Végeredményben az alábbi eredményhez jutottak.

#### A fehéredés alakulása 2008-ban (millió forint)

Költségvetési tétel	2008. terv *	A makrogazdasági pálya változásával korrigált bevételek	2008. tény	Fehéredés
<b>Személyi jövedelemadó</b>	1 938 277	1 966 289	1 998 851	32 562
<b>Társadalombiztosítási járulékok</b>	3 088 811	3 133 450	3 063 388	-
<b>Jövedéki adók</b>	843 877	843 381	842 958	-
<b>Társasági adó</b>	701 260	680 841	688 017	-
<b>Általános forgalmi adó</b>	2 130 606	2 129 354	2 114 089	-

\* A 2008. évi költségvetési törvény alapján

A táblázatból látható, hogy fehéredés csak a személyi jövedelemadózásnál mutatható ki mintegy 33 milliárd Ft értékben. A többi vizsgált adónem esetében alulteljesülés figyelhető meg. Ez azt mutatja, hogy a fehéredés folyamata mindenképpen lelassult, sőt az szja-n kívüli tételeknél az ellenkező irányú folyamat beindulásának veszélye sejthető.

## 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 járulékcsalásnak, 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*

Az ellenőrzések adatait vizsgálva azt tapasztaljuk, hogy csökkenő mértékű, de még mindig kiemelkedő szabálytalanság a feketefoglalkoztatás: a szabályszegéssel érintett munkavállalók több, mint harmada (38%) bejelentés nélkül dolgozott. A feketefoglalkoztatást eredményező visszaélések igen nagy része az **alkalmi munkavállalói könyves** foglalkoztatáshoz köthető. A munkáltatók sokszor elmulasztják kitölteni az AM könyvet, megspórolják a közteherjegy formájában befizetendő járulékokat. Nem ritka az AM könyv utólagos módosítása is (radírozással, hőérzékeny tinta kimelegítésével). E visszaélésekkel nem csak súlyos munkaügyi jogsértést követ el a munkáltató, de közokirat hamisítást is.

A 2008-ban romlott a **vagyonvédelmi** vállalkozások jogkövető magatartása. A feltárt fekete foglalkoztatottak 13%-át találták itt az elmúlt évben ez az arány még csak 9 % volt.

Jelentős romlás tapasztalható a **vendéglátóipari** munkáltatók körében is. Tavaly az első kilenc hónap adatai szerint a feketefoglalkoztatás alig 5%-a esett erre az ágazatra, míg 2008. első kilenc hónapjában ez az arány elérte a 15%-ot.

A **kereskedelem** területén fellelt bejelentés nélküli munkavállalók száma ugyancsak nőtt a tavalyi hasonló időszak adataihoz képest (2007. január-szeptember: 2-3%; 2008. január-szeptember: 4-5%). Ugyanakkor ezt a változást magyarázhatja az is, hogy majd kétszer több ellenőrzés volt ebben az ágazatban a tavalyihoz képest.

Az elmúlt évben is az **építőipar** területén tarták fel az ellenőrzések a legtöbb fekete munkást, de kevesebbet, mint 2007-ben. Az építőipar vállalkozóit tömörítő szervezet szerint a feketemunka visszaszorítására nem elegendő az ellenőrzések számának, gyakoriságának növelése. Az ágazat sajátosságait figyelembe vevő szabályozásra van szükség ahhoz, hogy ne lehessen olyan áron munkát elnyerni, amely biztosan nem nyújt fedezetet a legális munkavégzésre. Többen felvetik annak szükségességét is, hogy bizonyos nagyságrendű munkát csak olyanok vállalhassanak el akik igazoltan rendelkeznek a szükséges mennyiségű alkalmazottal.

## Járulékbefizetés

A járulékbefizetés változásainak vizsgálata érdekes, több vonatkozásban ellentmondásos képet mutat.

Mind az OEP jogviszony kimutatásaiban, mind pedig az APEH járulékadatai szerint a biztosított jogviszonyt szerzők, illetve járulékot fizetők száma növekedett. (Az egészségbiztosítási jogviszonnal kapcsolatos adatokat külön elemezzük.) Ez a csökkenést mutató foglalkoztatási adatokkal összevetve utalhat arra, hogy megnövekedett a legális foglalkoztatás.

A 2008. évi 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 az elmúlt évben a 110 ezer és a kétszeres minimálbér közötti sávba eső keresetűek száma nőtt meg jelentősen (44%-kal).

Két sajátos területen történt lényeges változás.

### *Biztosított/egészségügyi ellátási jogviszonyok rendezése*

2007. április 1-jétől az egészségügyi szolgáltatás igénybevételekor az egészségügyi szolgáltatók kötelesek ellenőrizni, hogy a beteg az OEP jogviszony-nyilvántartása szerint rendelkezik-e jogviszonnal/jogosultsággal.

A jogviszony-rendezt célzó intézkedések jelenleg is folyamatban vannak, ennek köszönhetően több mint 740 ezer fő jogviszonya tisztázódott.

Dátum	Foglalkoztatottak	Vállalkozók, egyéni járulékot fizetők	Nyugdíjasok	Munka nélküli ellátásban részesülők	Egyéb ellátottak, kiskorúak, tanulók	Összesen
<b>2007.04.</b>	2 827 632	456 471	2 867 389	318 323	2.540.019	<b>9 009 834</b>
<b>2007.12.27</b>	3 199 248	431 556	2 615 906	508 929	2.808.037	<b>9 563 395</b>
<b>2008.01.02</b>	3 196 207	432 625	2 612 563	509 011	2.910.587	<b>9 560 605</b>
<b>2008.04.07</b>	3 191 513	522 341	2 632 748	486 067	2.918.159	<b>9 750 526</b>
<b>2008.08.25</b>	3 205 513	548 845	2 605 738	497 605	2.895.538	<b>9 753 239</b>

A 2007. áprilisi állapothoz képest jelentősen nőtt a foglalkoztatottak és az egyéni vállalkozók/járulékfizetők száma is a nyilvántartásban. Ez elsősorban annak tudható be, hogy a korábbi időszakban meglehetősen rossz volt a bejelentési fegyelem, tehát nem feltétlenül „potyautasokról” van szó minden esetben. Az azonban tény, hogy az egyéni egészségügyi szolgáltatási járulékot (4350 Ft/hó) fizetők száma jelentősen nőtt.

2007-ben 131 522 fő lépett be a társadalombiztosítás rendszerébe, számuk folyamatos növekedés mellett 2008. év végéig elérte a 250 ezer főt, azonban lassuló dinamikájú növekedéssel.

Ez a növekedés természetesen megjelenik a fizetendő járulékösszeg tekintetében is.

A járulék összege 2007. év tíz hónapja alatt 5,1 milliárd Ft volt, míg 2008. november végéig 10,6 milliárd Ft-ot tett ki, ami **5,5 milliárd Ft többletet mutat**. Ezt a növekedést joggal nevezhetjük a fehéredést szolgáló intézkedés hatásának.

### ***A mezőgazdasági őstermelők járulékfizetési kötelezettségének alakulása***

2007. január 1-jétől a mezőgazdasági őstermelők is bevonásra kerültek a kötelező biztosításba, rájuk vonatkozó speciális szabályok megalkotásával.

Fő szabályként az őstermelőnek a minimálbér figyelembevételével kell 29 %-os társadalombiztosítási járulékot 6 % egészségbiztosítási járulékot és 9,5 %-os nyugdíjjárulékot fizetnie. Az ilyen járulékot fizető őstermelő teljes körű biztosítottá válik, a társadalombiztosítás valamennyi ellátására jogot szerez.

Más szabály vonatkozik azokra, akiknek az őstermelésből származó megelőző naptári évben elért bevétele – támogatások nélkül – nem haladja meg a 7 millió forintot. Ők a teljes bevételeik (támogatással együtt számított) 20 %-a után 4 % természetbeni egészségbiztosítási járulékot és 9,5 % nyugdíjbiztosítási járulékot is magában foglaló nyugdíjjárulékot fizetnek. Ezek az őstermelők a társadalombiztosítási ellátások közül természetbeni egészségügyi ellátásra szereznek jogot, illetve nyugdíjhoz szereznek szolgálati időt, és nyugdíj alapjául szolgáló jövedelmet.

Mindkét csoportnak lehetősége van arra, hogy a magasabb társadalombiztosítási ellátás érdekében, önkéntesen magasabb összegű járulékfizetést válasszon.

A bejelentett és biztosított őstermelők száma 48 ezer fő volt. Összevetve az általuk 2007-ben és 2008-ban teljesített járulékbefizetéseket, azt találjuk, hogy az egyes negyedévekben, eltérő mértékben, 24-28%-kal növekedtek ezek az összegek.

**Végül meg kell említenünk** egy további elemzést igénylő tényt. A 2008. évre tervezett SZJA bevételek viszonylag jelentős mértékben túlteljesültek, miközben a járulékbevételek elmaradtak a tervtől.

## **Küzdelem az adócsalás ellen**

### ***Az adóhatósági ellenőrzések szigorítása***

Az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal a 2008. évben is változatlanul kiemelt feladatának tartotta a feketegazdaság elleni küzdelmet, amelynek fő célkitűzéseit a 2008. évi ellenőrzési irányelvben hozta nyilvánosságra. A jogkövető magatartás kikényszerítése érdekében **az eddigiéknél nagyobb szerepet kapott a prevenció, a kockázatelemzés, és a jogszerűtlen adózói eljárásra történő gyors reagálás.**

2008. végéig 280.273 ellenőrzés összesen 468 milliárd forint nettó adókülönbövetet tárt fel, ami az előző év hasonló időszaki adatának 131%-a. Az ellenőrzéshez kapcsolódó szankció 304 milliárd forint, amely 43%-os növekedést jelent az előző évihez képest. A számla- és nyugtaadási kötelezettség elmulasztása, feketefoglalkoztatás, valamint bizonylat nélküli áru miatt 2.170 üzlet került lezárásra, és 378 esetben az adózók tevékenységét függesztette fel.

A feltárt adókülönbövet drasztikus növekedése egyrészt az ellenőrzési hatékonyság javulásának következménye, de jelentheti a feketegazdaság újabb növekedését is. Bár a bizottság az előbbit reméli, de ezt csak akkor lehetne biztosan megállapítani, ha az ellenőrzési rendszer struktúrája és információs rendszere lehetővé tenné az eredmények (pl. az adócsalási gyakoriságok) úgy nevezett teljeskörűsítését. Csak így lehetne reális becslést számítani a feltáratlan adócsalás mértékére, és annak csökkenésére, vagy növekedésére.

### **Az APEH ellenőrzési eredményei néhány kiemelt területen**

- Az adóhatóság a korábbi évek néhány száz vizsgálatával szemben 2007 évben 11.095 vagyonosodási vizsgálatot folytatott le 42,7 milliárd nettó adókülönbövet megállapításával. 2008 végéig 6.061 vagyonosodási vizsgálat fejeződött be, ennek nyomán 32 milliárd forint nettó adókülönbövet került megállapításra. Az egy megállapításra jutó adókülönbövet 7,9 millió forint. Jelenleg további 2.138 ellenőrzés van folyamatban.

A feketegazdaság visszaszorítása érdekében szigorították a becslés és a vagyonosodási vizsgálatok szabályait. 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.

- Kiemelkedően jelentős és adószakmailag bonyolult adóügyekben a gyors és hatékony reagálás megteremtése érdekében új speciális ellenőrzési típusként jelent meg a központosított ellenőrzés, melyet az APEH Kiemelt Adózók Igazgatósága végzett országos hatáskörrel. Ez az új típusú ellenőrzés hatékonynak bizonyult az ország- és régióhatárokon átnyúló áfa-csalások felderítése során. 2007-ben 372 ellenőrzés fejeződött be, melynek keretében 17,1 milliárd forint nettó adókülönbövet mellett 15,1 milliárd jogkövetkezmény került megállapításra. 2008. évben 812 ellenőrzés során kiugróan magas, 86,6 milliárd forint nettó adókülönbövet került jegyzőkönyvezésre.
- A 2008. január 1-től a szerencsejáték szervezési tevékenység ellenőrzését az állami adóhatóság területi szerveinek alkalmazásában álló adóellenőrök is lefolytathatják. A befejezett 8 ezer szerencsejáték-felügyeleti ellenőrzés egyötödében bírságotól határozat született, amelyekben összesen 0,6 milliárd Ft bírság került kiszabásra.



- 2008-ban az APEH több mint 103 ezer társadalombiztosítási alapokat érintő ellenőrzést végzett, a megállapított nettó járulékkülönbözet 13,9 milliárd Ft. A vizsgálati darabszám 33 százalékkal, a megállapítások pedig 10 százalékkal haladják meg a 2007. évi adatokat.
- Fontos ellenőrzési területet jelent az adóminimalizálók köre (bevételeikben minimális áfát vallanak nagy forgalom mellett, így igyekeznek elkerülni a kiutalás előtti ellenőrzést). 2008. évben 132 milliárd Ft adókülönbözet feltárására került sor, amely több mint kétszerese az e körben 2007-ben tett megállapításnak. Az egy vizsgálatra eső adókülönbözet 33,7 millió Ft-ra emelkedett.
- Kiemelt figyelemmel kezelik az adózói életutat, különös tekintettel a gyakori székhelyváltókat, az azonos székhellyel, tulajdonosi körrel, ügyvezetővel vagy kézbesítési megbízottal rendelkező adóalanyokra, a bevétel benyújtását elmulasztókra, az adófizetési kötelezettséget több időszakra vonatkozóan nem vallókra, valamint a tartósan veszteséges egyéni vállalkozókra, gazdasági társaságokra. E körben 2008 végéig 4031 ellenőrzés során 71,8 milliárd forint nettó adókülönbözet került megállapításra. Ez 2007 évben 37,8 milliárd forintot tett ki.

### ***Az új áfa-törvény hatása***

- 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) ill. 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 Unió tagországok közötti információáramlás ill. közös ellenőrzések is növelték az ellenőrzések hatékonyságát. Ezen a területen szorosan együttműködtek a Vám- és Pénzügyőrség szervezetével, valamint az Unió tagországokkal. A körbeszámlázásos csalás tényállása alapján 2007. évben 24,6 milliárd forint adókülönbözet került jegyzőkönyvezésre, 2008. év végéig 18,9 milliárd forint. A megállapítás 76 %-a a nagy forgalmat valló adózók köréből kerül ki. A karusszel csalások ellen folytatott küzdelemben lényeges a tagállami információcsere, valamint a közös ellenőrzés.
- Az elmúlt években – az Európai Unió támogatásával - már több alkalommal vettek részt külföldi adóhatóságokkal együtt közös ellenőrzésekben, melyek az idei évben is folytatódnak. 2008 júniusában zárult le egy magyar-brit bilaterális ellenőrzés, valamint jelenleg is zajlik 9 közös ellenőrzés. 2008-ban megvalósult - első önálló magyar kezdeményezésként – egy multilaterális ellenőrzés is, a német, az osztrák és az olasz adóhatóság részvételével. Ezek a közös ellenőrzések a határokon átnyúló áfa-csalások felderítésének leghatékonyabb eszközei, mindemellett pedig alkalmat teremtenek az ellenőrzési tapasztalatok, módszerek megvitatására is.
- 28 db egy milliárd forint fölötti megállapítást jegyzőkönyveztek 2007-ben, leggyakrabban láncügyletek, körbeszámlázásos ügyletek területén. 2008. év során 43 esetben állapított meg a revízió 1 milliárd Ft feletti nettó adókülönbözetet.

## Vám és jövedéki termékek

### *A Vám-és Pénzügyőrség feketegazdaság elleni fellépésének tapasztalatai 2008-ban*

A feketegazdaság az alábbi, főbb területeken jelent meg 2008-ban is:

- cigaretta-, üzemanyag csempészet, jövedéki-és más adócsalás,
- fiktív számla kiállítás, áfa-csalás, jövedelemeltitkolás,
- alkalmazottak, munkavállalók bejelentés nélküli foglalkoztatása, így a járulékfizetés elkerülése,
- termékhamisítás, szellemi tulajdonjog megsértése,
- fogyasztóvédelemmel kapcsolatos jogsértések.

### *A szigorított ellenőrzések pozitív hatása az alábbi eredményekben mérhető:*

1.) Összehasonlítva a 2007. és 2008. év bevételi adatait megállapítható, hogy – annak ellenére, hogy adómérték emelés nem történt – az **üzemanyagok** tekintetében 2008. december 31-én 485 milliárd forint jövedéki adó bevétel realizálódott az előző évi 476 milliárd forint bevételhez képest. A bevételi adatok növekedéséhez jelentősen hozzájárult, hogy az év első 10 hónapja tekintetében a szabadforgalomba hozott gázolaj tekintetében az előző év azonos időszakához képest 4,5 %-os növekedés volt tapasztalható.

2.) Ugyancsak növekedést mutat a 2007. december 31-ei állapothoz képest (253 milliárd forint) a **dohánygyártmányok** jövedéki adója bevételi számla 2008. december 31-ei záró egyenlege (271 milliárd forint). A növekedés részben köszönhető az év közben bekövetkezett adómérték emelésnek, azonban semmiképpen sem hagyható figyelmen kívül, hogy az év első 10 hónapja tekintetében a szabadforgalomba hozott cigaretta mennyiségében a szigorított ellenőrzéseknek is köszönhetően 0,9 %-os növekedés volt megfigyelhető az előző év azonos időszakához képest.

Ezen a téren a feketegazdaság visszaszorulását jelzi a GfK Hungária Piackutató Intézet 2004. május 27. és 2008. június 08. között végzett üres cigarettásdoboz tárgyú vizsgálata is. Célja a nem legálisan árusított cigaretták előfordulásának, azok legális piachoz viszonyított arányának megállapítása volt. A vizsgálatok eredményeit a közterületeken előtalált üres, eldobott cigarettásdobozokra alapozta a kutatást végző. Az elvégzett vizsgálat megállapította, hogy 2005. évtől kezdve folyamatosan csökkent a közterületen előtalált külföldi eredetű termékek aránya a magyar adójegyet tartalmazó termékekhez képest. Míg 2005. évben 73 % volt a magyar adójegyet tartalmazó termékek aránya az adójegy nélküli termékek 27 %-os arányához képest, addig ez az arány a folyamatos javulás mellett 2008. évben a magyar adójegyet tartalmazó termékek tekintetében 91%-ra nőtt, míg az adójegy nélküli termékek tekintetében 9 %-ra csökkent.

3.) 2008-ban szinte minden hónapban sikerült jelentős elkövetési értékű jogsértéseket felderíteni.

Kiemelt felderítések 2008:

- Január: regisztrációs adócsalás (0,4 Mrd Ft)
- Február: számlagyár (3 Mrd Ft értékű fiktív számlázás)
- Március: adócsalás-pénzmosás (számítástechnikai eszközök)
- Április: pénzmosás, sikkasztás, hűtlen kezelés ( 1 Mrd Ft értékű sikkasztás)
- Május: adócsalás-pénzmosás (4 Mrd Ft)
- Július: pénzmosás 0,2 Mrd Ft
- Szeptember: adócsalás (11 Mrd Ft) pénzmosás (0,2 Mrd Ft)
- Október: adócsalás (1,4 Mrd Ft)
- December: adócsalás (0,3 Mrd Ft)

A pénzmosáshoz kapcsolódóan 2008-ban átvett nyomozóhatósági jogkör alapján a Vám-és Pénzügyőrség 26 bűncselekményt derített fel, 15,6 Mrd Ft értékben.

Egyebekben 2008. során 36 ezer bűncselekményt és szabálysértést derített fel a Vám-és Pénzügyőrség összesen 106 milliárd Ft értékben. (A nyomozások során lefoglalt tárgyak értéke meghaladta a 15, milliárd Ft-ot.)

### ***Jövedéki-, adó-, vámigazgatási folyamatok, ellenőrzési eredmények***

1.) A Vám- és Pénzügyőrség a jövedéki adó, valamint az általános forgalmi adó alapját képező összegek helyes bevallásának ellenőrzését egyrészt az alapvámkezelések során, másrészt a **kockázatelemzések** alkalmával végzik.

Az új feladatként jelentkező központi e-revizori tevékenység keretében a kockázati profillal nem érintett normál és speciális eljárású feldolgozások átlagosan 72 %-a került vizsgálatra.

A kockázati profilokhoz és az e-revizori tevékenységhez kapcsolódó előírások összege a 2008. évben több mint a duplájára, 161 millió Ft-ra emelkedett.

A kiviteli eljárásokhoz kapcsolódó általános forgalmi adóval való visszaélés visszaszorítása érdekében, 2008. november 14-én kiadásra került a kiviteli vámeljárások végrehajtásának részletes szabályairól szóló 114/2008. (XI. 14.) VPOP utasítás, amelyben elrendelésre került, hogy a kivített végző vámhivatalok a kiléptetések közül – kockázatelemzés alapján – válasszanak ki 1 ezrelék, de legalább öt darab kiviteli eljárást, és kezdeményezzék a kiléptető vámhivatal által történő

megerősítését. Fenti rendelkezés elősegíti egyrészt az áfa csalások felfedését, másrészt megelőző hatása is lehet az ellenőrzöttség következtében.

2.) A lefolytatott **utólagos eljárások** hatása közvetett preventív hatása révén járul hozzá a feketegazdaság fehérítéséhez, ezen belül többek között a tiszta piaci verseny fenntartásához, illetve biztosításához. Az ily módon feltárt vám- és adócsalások eredményeként a jogszabályokat megkerülő gazdálkodók nem tudnak jelentős előnyre szert tenni, illetve a korábban megszerzetteket elveszítik, így az adókat és egyéb közterheket becsületesen bevalló és megfizető gazdálkodók piaci versenyképessége nem csorbul irreális mértékben.

A 2008. évben megkezdett és befejezett utólagos ellenőrzések eredményeképpen összesen 0,8 milliárd Ft került bevételezésre. A helyi és központi kockázatelemzés alapján megkezdett és befejezett vámáru-nyilatkozatok utólagos ellenőrzései alapján összesen közel 0,2 milliárd Ft került előírásra a vámhivatalok által. A vámhivatalok utólagos intézkedései kapcsán összesen 0,3 milliárd Ft többletbevétel került előírásra.

3.) A környezetvédelmi termékdíj bevételek, a bírságokkal és pótlékokkal együttesen közel 25 milliárd Ft-ot jelentenek 2008. évben. A hatósági ellenőrzések során konkrét vizsgálati szempontként került meghatározásra a termékdíj fizetési kötelezettséggel összefüggő bejelentési, bevallási és számla záradékolási kötelezettség teljesítésének vizsgálata.

4.) A gazdaság fehérítését, a feketegazdaság visszaszorítását célzó preventív intézkedések közül ki kell emelni, melyek a **távol-keletről származó textil és lábbeli termékeket** célozzák, illetve olyan kereskedelempolitikai intézkedésekhez kapcsolódnak, melyek az áruk megfigyelését, antidömping eljárását érintik (vascsövek, hegesztett acélcövek, mobiltelefonok, speciális járművek, magas cukor tartalmú termékek stb.).

## **A feketegazdaság szerepe költségvetés kiadási oldalán**

A feketegazdaságnak a költségvetésre gyakorolt hatása első sorban úgy jelenik meg, hogy az eltitkolt gazdasági tevékenység után nem fizetik meg az adót és járulékokat, ezért a bizottság is mindenek előtt a fehéredéssel összefüggő többletbevételt kereste, vizsgálta. Ugyanakkor nem hanyagolható el annak a tisztességtelen gazdasági (illetve a gazdaságot is befolyásoló) tevékenységnek a szerepe sem, ami a költségvetési egyensúlyt a kiadási oldal „megcsapolásával”, különböző támogatások és költségvetési források jogosulatlan igénybevételével rontja.

A Magyar Államkincstár 2007-ben kezdve, fokozatosan egyre több területre kiterjesztve fogott hozzá a költségvetési kifizetések jogosultságának alaposabb

ellenőrzéséhez, illetve olyan információs infrastruktúra kialakításához, amely ezeket az ellenőrzéseket valóban hatékonyá teszi. Az ennek következtében már eddig is kimutatható „fehéredés” néhány területen igen látványos. Például a gázár-támogatás esetében a kb. 5%-os célzott ellenőrzés következtében az igénylők száma 2007. évről 2008-ra mintegy 20%-kal csökkent. Hasonlóan jelentős eredmény látszik a lakástámogatások igénybevételeinek ellenőrzése kapcsán is.

Az Államháztartási Törvény előírása alapján a Kincstár széleskörű ellenőrzést indított az önkormányzatoknak az állami támogatásokkal való gazdálkodására vonatkozóan is. Ennek során 2008. évben a jogosulatlanul igényelt kifizetések megakadályozásával, vagy visszafizettetésével mintegy 13 milliárd Ft megtakarítást lehetett elérni.

Jelentős tartalék valószínűsíthető a nem állami fenntartású humán szolgáltatás támogatásánál is, ahol az újonnan beindított ellenőrzéseknek köszönhetően 2008-ban 2,2 milliárd Ft jogosulatlan kifizetést sikerült megakadályozni. (Ebbe tartoznak bele az alapítványi oktatási és szociális intézmények.) Hasonlóan fontos a pályázati úton elnyerhető állami támogatások jogosultságának vizsgálata, hiszen 2008-ban itt is mintegy 2,3 milliárd forint kifizetésének letiltása, illetve a jogosulatlan kifizetés visszafizettetése vált szükségessé. A következő ellenőrzés rendszerének kiépítésének nem a támogatások csökkentését, hanem annak igazságosabb és hatékonyabb elosztását kell szolgálnia.

## **Hogyan tovább?**

Az elmúlt évek feketegazdaság-ellenes intézkedései jelentős eredményt hoztak, de már ezek az intézkedések legfeljebb a szinten tartásra elegendők. A jogsértő magatartással szembeni szigorú fellépés, az ellenőrzés fokozása és a szankciók növelése továbbra is fontos eszköze a gazdaság kifehéritésének, de nem elegendő. Mielőbb be kell indítani azokat a közép- és hosszú távú intézkedéseket, amelyek nem csak a tüneti kezelésre, hanem az okok visszaszorítására koncentrálnak. Mindenek előtt a feketegazdaságot éltető jelenségek ellen kell következetesen és hatékonyabban fellépni.

A szükséges intézkedések főbb területei:

- Szemléletváltás előmozdítása (adótudatosság).
- A korrupció elleni fellépés.
- A közbeszerzési rendszer felülvizsgálata.
- 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 gazdasági ügyekben az igazságszolgáltatás hatékonyságának javítása.

## ***Szemléletváltás elősegítése, az adótudatosság fejlesztése***

Évtizedes megszokásokkal, tabukkal kell szembeszállnunk. A jelenlegi, az adóelkerülést, mint általánosan elfogadott társadalmi normát megkérdőjelező hozzáállásra van szükség, ami kezdetben nyilván nem lesz népszerű. A tisztességes adófizetők érdekeinek védelme érdekében (hogy ne ők fizessenek mások helyett), egyszerre kell a pozitív és a negatív ösztönzést gyakorolni. Ugyanakkor a bizonyítottan jogtévesztőkkel szembeni fellépést meg kell különböztetni a tényleges csalók elleni határozott, hatékony intézkedésektől.

Erősíteni kell az adótudatosságot a „tisztes” adófizetők körében. Hiszen ők azok, akik ha „ráébrednek”, hogy a feketegazdaság szereplőinek adóját velük fizettetik ki, ésszerű magatartásukkal támogatni fogják a feketegazdaság visszaszorulására vonatkozó intézkedéseket.

Új társadalmi-gazdaságpolitikai közmegeállapodásra van szükség az állam szerepéről, a közösségi szolgáltatások „áráról”, illetve arról, hogy azokat milyen forrásokból fedezzék. Nem folytatható tovább, hogy a jelenlegi kusza rendszert toldozzuk-foltozzuk, mert mind többen bújnak ki a legális adó és járulékfizetői körből, ezáltal pedig a tisztességesen adózókra hárul egyre nagyobb teher. Az emberek számára világossá kell tenni, hogy mit várhat el az állampolgár, a vállalkozó az államtól, ez mennyibe kerül, s milyen forrásból fedezzék: vajon a jövedelmekre háruljon nagyobb teher, vagy a vagyona vagy a fogyasztásra. S az államnak is garantálnia kell, hogy a bevételeket nem téríti el más célra, illetve azt, hogy minden eszközzel érvényt szerez a szabályok betartásának.

Új, tiszta alapok nélkül elképzelhetetlen, hogy nőjön a társadalmi szolidaritás, s megváltozzon az a ma uralkodó szemlélet, hogy adót csalni „betyáros virtus”.

Az adótudatosság erősítésének fontos eleme a tisztességes adózók megbecsülése, a velük való együttműködési lehetőségek kiépítése. Ennek módja lehet a pozitív adófizetők listája, ami esetenként eljárási kedvezményeket jelenthet. Ez a megoldás sokkal hatékonyabb lenne, mint például az eredményességi és etikai szempontból erősen megkérdőjelezhető adóamnesztia.

## ***A korrupció elleni fellépés***

A korrupció, és az általa megszerzett illegális jövedelem kártétele messze több mint az a közvetlen veszteség, amelyet a közpénz megcsapolása és az illegális jövedelem utáni adóelkerülés jelent. Az így keletkező illegális pénz egy részét is a feketegazdaságba forgatják vissza, vagyis jelentős forrása lesz a feketegazdaság éltetésének. A mai Magyarországon a korrupció két legfontosabb területének a közbeszerzést és a pártfinanszírozást tartja a legtöbb szakértő.

## ***A közbeszerzési rendszer felülvizsgálata***

A közbeszerzés mindenütt a világon a feketegazdaság egyik éltetője. A korrupciós technikákkal elnyert pályázatból származó többletbevétel többletnyereségét az adóhivatal elől ugyancsak a feketegazdasági technikával lehet elrejteni. Az igazi visszaéléseket általában nem lehet a formai, adminisztratív intézkedések betartásával kizárni. Különösen az érdemi (tartalmi) ellenőrzés és felelősség megerősítésére lenne szükség. A formai, adminisztratív előírások teljesítése ne mentesítse a beruházás megrendelőjét a felelősségre vonás alól a célszerűtlen, gazdaságtalan, indokolatlanul drágán megvalósuló, és minőségileg kifogásolható közbeszerzés esetén. (Lásd pl.: völgyhíd, 4-es metró, alagút löszdombokon, stb.)

Meg kell vizsgálni a végeláthatatlan és ellenőrizhetetlen alvállalkozói lánc korlátozásának lehetőségét, amelynek legalsó szintjén vállalkozó, beszállító kisvállalkozásokat gyakran belekényszerítik a feketegazdaságba.

A közbeszerzési pályázatok elbírálásánál meg kellene követelni annak ellenőrzését, hogy a benyújtott árajánlat reális, - a kötelező bérminimumokat figyelembe vevő - munkabér- és járulékköltséggel kalkulál-e.

## ***Az adórendszer fejlesztése***

A közteherviselés igazságosabbá és elviselhetőbbé tételének kulcsa, hogy többen kevesebb adót fizessenek. Meg kell szüntetni az indokolatlan kivételeket és kibúvókat, az egész rendszert sokkal egyszerűbbé és átláthatóbbá kell átalakítani. Bár az adóteher csökkentése önmagában nem csökkenti a feketegazdaság súlyát, de a végrehajtásához könnyebb társadalmi támogatást kapni. A versenyképességi szempontok mindenekelőtt a foglalkoztatást és az élők munkát terhelő adók és járulékok csökkentése mellett szólnak.

Bár az adócsökkentés segítheti az adómorál építését, de a kirívó kivételek azt sokkal jobban rombolják. Cél kell legyen, hogy ezeket a kirívó kivételeket felszámoljuk

Mivel jelenleg az adóreform egyébként is a politika és szakmai viták központi témájává vált, a bizottság nem tartja indokoltnak e kérdést itt részletesebben tárgyalni.

## ***Az ellenőrzések hatékonyságának javítása***

Bármennyire is elfogadjuk, hogy az ellenőrzések szigorításával önmagában nem lehet további jelentős eredményt elérni, viszont az enyhítés azonnal ki fogja váltani a feketegazdaság további terjedését, növekedését. Ugyanakkor különös figyelmet kell fordítani arra, hogy a tisztességes adózókat soha ne potenciális bűnözőként, hanem megbecsült együttműködő partnerként kezeljük.

Az ellenőrzések hatékonysága érdekében tovább kell fejleszteni a kockázatelemzés alapú mintakiválasztás technikáját. Ugyanakkor az ellenőrzési rendszer fejlesztése alapján meg kell teremteni az ellenőrzési eredmények statisztikai teljeskörűvé tételének lehetőségét is, amely által reálisabban számítható (becsülhető) lenne a még fel nem tárt csalások (feketegazdaság) nagyságrendje.

Az adócsalás sikere jobb felderítése érdekében csökkenteni kell az adatvédelmi korlátozásokat. Jelenleg APEH általi adatkérés szinte csak kizárólag konkrét vizsgálathoz kötődően lehetséges. Meg kell teremteni az általános adatkérési lehetőségek feltételeit. Pl. banki tranzakciós adatbázisokhoz, ingatlan nyilvántartáshoz, jármű nyilvántartásokhoz, stb. való korlátlan hozzáférést, ami jelentősen javítaná az APEH ellenőrzésre kijelöltek kiválasztását.

Legyen lehetőség a piacon használt szoftverrendszerek APEH auditjára. A szállítók ezek után kötelesek garantálni az „auditált” működést. A jogkövető adófizetők szívesebben használnák az APEH által bevizsgált és értelemszerűen könnyebben elfogadott rendszereket.

A költségvetés számára történő befizetések (adók és járulékok) ellenőrzésének szigorítása mellett ugyanilyen kiemelt jelentőségű a közpénzek felhasználásának ellenőrzése is. Ezen belül különösen fontosnak ítéljük:

- Létre kell hozni egészségügyi jogosultsági jogviszony egységes, átlátható és naprakészen működő nyilvántartási rendszerét, ami által kizárható a jogosulatlan igénybevétel, és könnyebben utólérhető a járulékfizetés alól kibújni szándékozók.
- Létre kell hozni az összes szociális támogatás egységes nyilvántartási rendszerét. Ebbe első lépésként a központi költségvetésből fizetett támogatásokat kell felvenni, majd fokozatosan, de mielőbb bővíteni a társadalombiztosítástól a szociális alapú ellátásokkal és az önkormányzatoktól kapott mindenféle támogatással. Egy ilyen rendszerrel tömegesen lehetne kiszűrni az indokolatlan és jogosulatlan kifizetéseket, különösen, ha az összekapcsolható lesz az adóhivatali információkkal is.
- Az ÁHT-vel összhangban meg kell erősíteni az önkormányzatoknak az állami támogatásokkal való gazdálkodásának széleskörű ellenőrzését.

### ***Az igazságszolgáltatás hatékonyságának javítása***

Magyarországon a gazdasági perek – mind a büntetőeljárásoknál, mind a polgári perek estében – általában indokolatlanul hosszú időt vesznek igénybe, esetenként sok évig elhúzódnak. Ennek egyik következményeként mire ítélet születik, addigra a vétkes cég néha már meg is szűnik, adósága behajthatatlanná válik, vagy más esetben az a cég válik fizetéseképtelenné és megy tönkre, amelyik évekig hiába várt az őt megillető pénzre. Ez utóbbi esetben a kiszolgáltató helyzetben lévő kis és közepes vállalkozások a túlélésük érdekében a feketegazdaságba próbálnak menekülni. Ilyen



módon a gazdasági ügyekben az igazságszolgáltatás mai gyakorlata is felelős a feketegazdaságban kialakult helyzetért.

Az okok megszüntetése részben azonnali intézkedéseket, részben pedig csak hosszú távon megvalósítható fejlesztéseket igényelnek.

- Felül kell vizsgálni, és szükség szerint módosítani kell az eljárási szabályokat annak érdekében, hogy az indokolatlan perelhúzódások kizárhatók, de legalább is minimalizálhatók legyenek.
- Meg kell szervezni a bírói kar folyamatos szakmai továbbképzését a gazdasági ügyekben, elő kell segíteni a gazdasági ügyekben bíráskodók közigazdasági és pénzügyi ismereteinek bővítését.
- Ki kell alakítani a gazdasági szakjogász képzés és képesítés rendszerét, és azt követően bizonyos értékhatár feletti ügyben csak ilyen szakképesítéssel is rendelkező bíró vezethesse a pert.

Budapest, 2009. február 6.

Fekete István

Ligeti Csák

Pataky Péter