

Parragh Bianka – Palotai Dániel

# Az ösztönző adórendszer felé

## Az adórendszer és az adóigazgatás reformja Magyarországon

**ÖSSZEFOGLALÓ:** Sikeres gazdasági felzárkózás csak az állam és a magánszektor minél több területre kiterjedő együttműködésével valósítható meg. Kiemelt terület az adórendszer, ami az állami működéshez szükséges bevételeket teremti meg, másfelől a magángazdaság feltételeit alapjaiban szabályozza. Magyarországon e tekintetben mérföldkő volt a 2010 utáni adóreform, amely az adószervezet növekedésbarát átalakítása mellett az egyszerűsítésre és az adóelkerülés csökkentésére is törekedett. Az adóigazgatás reformja egy második hullámban, 2016-ban vette kezdetét. Célja az együttműködő, ügyfélbarát adóhatóság kialakítása, amely modern eszközökkel, helyes ösztönzőkkel tereli az adózókat a szabályok betartása felé. Tanulmányunkban egyrészt az adórendszer, másfelől az adóigazgatás eddigi átalakulásának lépéseit és eredményeit tekintjük át, valamint sikeres nemzetközi példák bemutatásán keresztül javaslatokat teszünk, és felhívjuk a figyelmet a megújulás további lehetőségeire is.<sup>1</sup>

**KULCSSZAVAK:** közpénzügyek, fiskális politika, adórendszer, adóigazgatás, intézményrendszer, makroökómia, gazdasági szereplők viselkedése, kooperáció

**JEL-KÓDOK:** H20, H21, H3, H71, H83

Gazdaságtörténeti visszatekintésben az állam és a piac viszonya mindig hatással volt a gazdaság teljesítőképességére, eredményességére és fenntartható működésére. *Kolozsi, Lentner és Parragh* (2017) bemutatta, hogy a közsféra és a magánsféra közötti kapcsolat alapján több modell azonosítható, amelyek közül az állampolgárokkal, a vállalati szektorral, a bankokkal és egyéb érintettekkel kooperatív kapcsolatot kiépíteni képes állam lehet a legsikeresebb. A kooperatív állam viselkedésével és hozzáállásával úgy alakítja ki keretrendszerét és szabályait, hogy az a szabályokat betartó partnerek szempontjából együttműködésre ösztönözzön.

A helyes ösztönzőket alkalmazó intézményrendszer az állam és az érintettek közötti kölcsönös előnyökre épít, és ezáltal tereli a magánszektorra az együttműködés felé. A sikeres állami működés szempontjából lényeges, hogy az állampolgárok és a vállalkozások érdekeltté váljanak az állami intézkedések sikerében és azonosuljanak céljaival.

Ezzel szemben egy nem kooperatív, büntető, szankcionáló modellben az állami működést az érintettekkel szembeni bizalmatlanság jellemzi, ahol a tipikus állami szabályozó eszköz a szabályokat betartók túlzott terhelése. A naiv állam esetén az állam részéről megjelenik már az együttműködésre törekvés, a többi piaci szereplő (vállalatok és lakosság) azonban erre még nem áll készen. A kooperatív állam elmélete il-

*Levelezési e-cím:* parragh.bianka@uni-nke.hu  
palotai.daniel.titkarsag@mnb.hu

leszkedik a „jó kormányzás” koncepciójához is. A jó kormányzás egyik legfontosabb feladata ugyanis, hogy pénzügyi, gazdasági stabilitást és fenntarthatóságot biztosítson az intézmények, a gazdasági szereplők és a polgárok számára egyaránt (Domokos és szerzőtársai, 2016). 2010 óta számos területen történt fordulat a magyar gazdaságban, amelyek az együttműködő, eredményesebb állam irányába mutatnak. Ilyen volt a gazdasági tevékenységet és foglalkoztatást ösztönző adóreform, és ennek nyomán a költségvetési fordulat, amely biztosította az államháztartás fenntarthatóságát. A csökkenő pályára állított államadósság egyúttal növelte a lakosság bizalmát az állampapírok iránt, így a költségvetést növekvő arányban lehetett belső, forintforrásokkal finanszírozni. 2013-tól a monetáris politikában is fordulat történt, ami az inflációs cél szem előtt tartásával a korábbiaknál aktívabban támogatta a gazdasági válságból való kilábalást, és lehetséges eszközeivel hozzájárult a fenntartható növekedés biztosításához. A Növekedési Hitelprogram – a kínálati korlátok oldásával – újra aktivizálta a vállalati hitelpiacot a hitelösszeomlás (*credit crunch*) után, ami hozzájárult a hitelezés nélküli kilábalás elkerüléséhez. Emellett az alapkamat csökkentése a gazdaság minden szektorában mérsékelte a kamatterheket. Különösen sokoldalú együttműködés kellett a devizahitelek konverziójához,<sup>2</sup> amely az egyik legnagyobb gazdasági és társadalmi veszélyforrást szüntette meg (Matolcsy, 2015).

Tanulmányunkban arra keressük a választ, hogy a kooperatív állam elmélete és a hazai gyakorlat milyen mértékben találkozik egymással. Az adózás dimenziójában bekövetkezett változások mennyire segítették az elmúlt években a kooperatív állam céljainak elérését? Akkor tekinthető kooperatívnak az adórendszer, ha az állam társadalmilag elfogadható és teljesíthető adózási szabályokat hoz (amelyek a költségvetés számára is megfelelő fedezetet nyújtó adóbevételeket tesznek lehetővé), illet-

ve ha az adóigazgatás támogatja a szabályok minél nagyobb fokú betartását, a magánszektor pedig mindezek következtében a szabályokat elfogadja, követi, sőt internalizálja.<sup>3</sup> Az adózás kooperatív rendszere tehát az állam oldaláról két tényezőn, az adórendszer szabályain és az adóigazgatás gyakorlatán alapul. Az adórendszer 2010–2013 között végrehajtott gyökeres reformja úgy támogatta egyidejűleg a gazdasági növekedést és a költségvetési egyensúlyt, hogy közben a felek közötti kooperációra is alapozott. A munkát terhelő adókról a fogyasztási adókra helyezte át a hangsúlyt, amivel ösztönözte a munkavállalást, és csökkentette az adórendszer gazdasági döntéseket torzító hatását. A válságadókkal megerősítette a tehermegosztást, célzott intézkedésekkel pedig támogatta a gazdaság fehéredését és így a fair versenyt. Mindezek jelentősen hozzájárultak a foglalkoztatás és a gazdasági teljesítmény fellendüléséhez, amely később további adócsökkentéseket tett lehetővé.<sup>4</sup>

A Nemzeti Adó- és Vámhivatalban (NAV) 2016-ban elindult adóigazgatási reform teljes paradigmaváltást kíván elérni. A NAV átalakulásának az lett a célkitűzése, hogy a korábbi büntető hatóság képe helyett egy együttműködő, szolgáltató, támogató, az ügyfelekkel méltányosan bánó szervezetté váljon. Az elindított adóigazgatási reform keretében hangsúlyossá vált az adómorál javítása, amely egy ügyfélközpontú adóhatóság által érhető el könnyebben (Ambrus és Széles, 2017). A paradigmaváltásból következő további intézkedések pedig nemcsak az adómorál javulását, hanem az ország versenyképességét is támogathatják (Parragh, 2015b).

## AZ ADÓRENDSZER REFORMJA

### Az adóreform célja

A magyar adórendszerben 2010 után jelentős reform kezdődött meg, amelynek érdemi ré-

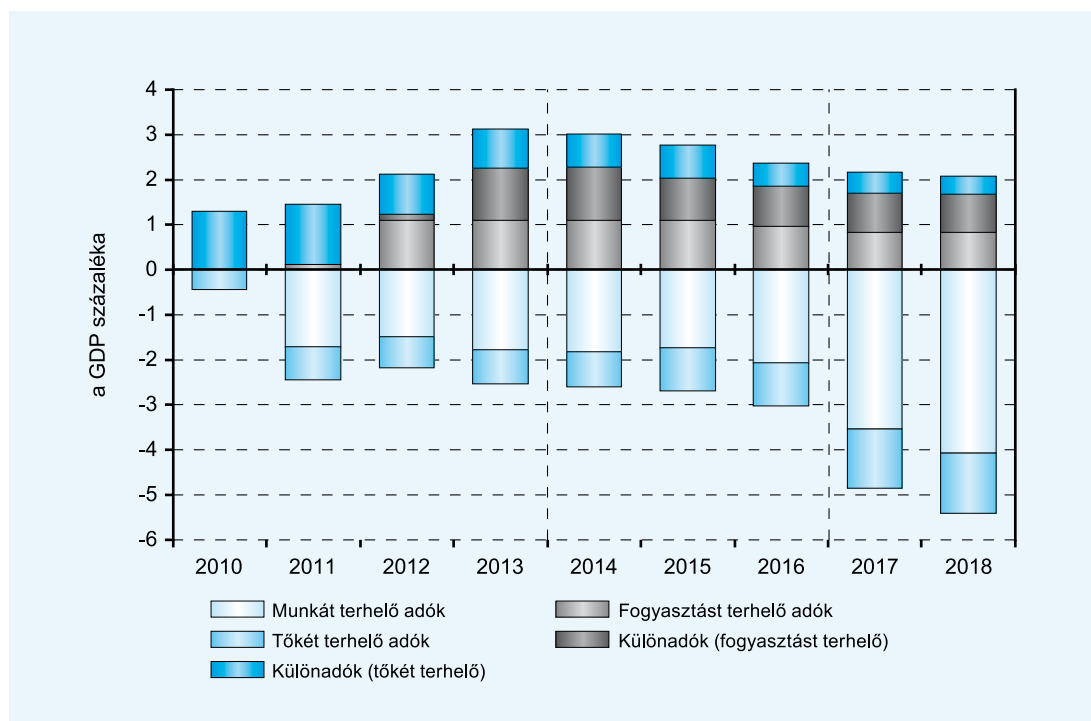
sze 2013-ig megvalósult (Palotai, 2017). Az adóreform során az adóbevételek hangsúlya átkerült a munkát és tőkét terhelő adók felől a fogyasztási, forgalmi típusú adók irányába. Az átalakítással érdemben csökkent a munkára rakódó adó- és járulékterhek mértéke, illetve mérséklődött a tőkére kivetett adók szintje, amelynek fedezetét a fogyasztási adók és ágazati különadók részesedésének növekedése biztosította. Az átalakítás hozzájárult az adórendszer versenyképességének növeléséhez, ugyanis a fogyasztási, forgalmi típusú adónemek jellemzően kevésbé torzítóak, illetve kevésbé befolyásolják a magyar termékek nemzetközi versenyképességét, így kevésbé károsak a növekedésre és a foglalkoztatásra, mint a jövedelmeket és így a munkavállalást terhelő adók. Emellett az adóreform fontos elemei voltak az adóelkerü-

lés visszaszorítása érdekében hozott intézkedések, amelyek a költségvetés számára biztosított többletbevételeken túl a tisztább verseny feltételeihez is hozzájárultak. (Lásd 1. ábra)

Az adóreformra több kedvezőtlen tényező együttes fennállása miatt volt szükség. A magyar adórendszer 2010-ig nemcsak nem támogatta kellő mértékben a reálgazdasági növekedést, de a strukturális problémák egyik fő forrása is volt. A munkát terhelő adók szintje Magyarországon 2010-ben számottevően magasabb volt a regionális versenytársainknál, ami jelentősen visszafogta a foglalkoztatást és növekedést (Matolcsy, 2014). A foglalkoztatási ráta 2010-ben hazánkban volt a legalacsonyabb az Európai Unión belül. A gazdasági növekedés és költségvetési egyensúly igénye így egyidejűleg merült fel a gazdaságpolitika

1. ábra

### A 2010 ÓTA VÉGREHAJTOTT ADÓINTÉZKEDÉSEK KUMULÁLT KÖLTSÉGVETÉSI HATÁSA (STATIKUS SZEMLELETBEN)



Forrás: Palotai (2017)

számára, amelynek legfőbb eleme az adórendszer reformja volt (Parragh, 2015a).

### A foglalkoztatásösztönző adóreform

A munkát terhelő adók strukturális átalakítása 2011 és 2013 között ment végbe. Az adóreform keretében a személyi jövedelemadó addigi progresszív, kétkulcsos rendszerét felváltotta az egykulcsos adó, jelentősen kibővült a családi adókedvezmény, eltörölték a szuperbruttósítást és az adójóváírást, kivezették a járuléklafont és bevezették a Munkahelyvédelmi Akcióterv célzott kedvezményeit. A módosítások hatására a munkát terhelő adók rendszere célzott kedvezményeket tartalmazó, egykulcsos adórendszerévé vált. A munkát terhelő adók csökkentésének céljait kétfelé választhatjuk aszerint, hogy a munkaerőpiachoz erősebben kötődő, magasabb aktivitási rátával jellemezhető vagy a hátrányos munkaerő-piaci helyzetű csoportokat vizsgáljuk. Az elsőnél az adórendszer reformjának célja a többletmunkára és a jobb teljesítményre való ösztönzés volt, amelyet a marginális adóékek csökkenése támogatott. 2010 előtt ugyanis az egységnyi többletjövedelemre kivetett adóteher (marginális adóék) szintje Magyarországon 60–80 százalék között mozgott, szemben a környező országokra jellemző 35–50 százalék közötti mértékkel. Ez a magas szint büntette a többletmunkavégzést (a munkakínálat intenzív határon történő alkalmazkodása következtében) és a humán tőkébe való befektetés, a tanulás és képzés ellen hatott, valamint a jövedelmek eltitkolására ösztönzött. Az egykulcsos adó és az adójóváírás kivezetése biztosította, hogy a marginális adóék a többi visegrádi ország szintjére csökkenjen, és a többletmunkából származó jövedelem nagyobb része a munkavállalónál maradjon.

A második csoportnál a munkaerő-piaci aktivitás és a foglalkoztatottság növelése volt a cél, amit a Munkahelyvédelmi Akcióterv (MAT)

keretében bevezetett célzott kedvezmények támogattak. Ezek a kedvezmények ugyanis pontosan azon csoportokat célozták (25 év alatti és 55 év feletti munkavállalók, a GYES-ről visszatérő kismamák, a tartósan álláskereső, illetve a szakképzettséget nem igénylő munkakörben foglalkoztatottak), amelyeknél az aktivitási ráta különösen alacsony volt, és amelyek a munkaerő-piaci belépésre vonatkozó döntéseik során jobban reagálnak a pénzügyi ösztönzőkre.

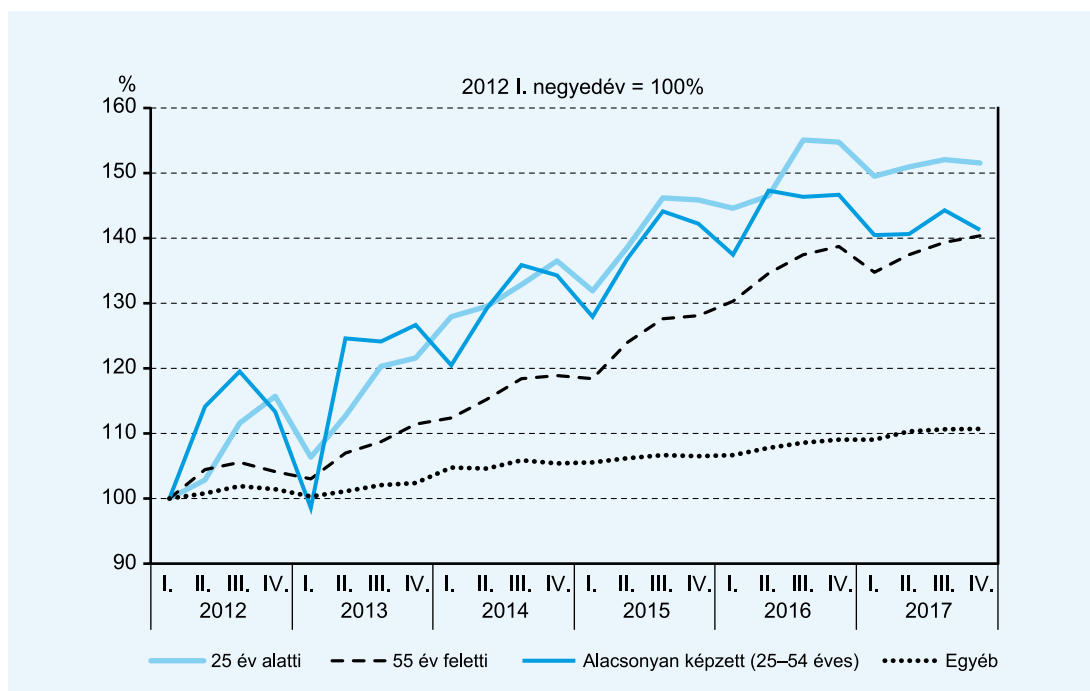
Az új adórendszer átalakításának fontos eleme volt az elsősorban társadalompolitikai célokat szolgáló családi adókedvezmény jelentős bővítése. A kormányzat fontos céljaként tűzte ki a kedvezőtlen demográfiai folyamatok megállítását és potenciálisan a megfordítását, amelynek fő eszköze a születésszám növelése. A családi adókedvezmény a gyermekvállalás anyagi terheihez való hozzájárulással támogatja a családalapítást.

Az adóreform elérte kívánt foglalkoztatás-politikai célját. Az adóreform kezdete, azaz 2010 óta mintegy 750 ezer fővel nőtt a foglalkoztatottak száma, akiknek több mint kétharmada a versenyszférában tudott elhelyezkedni. A munkanélküliség szintje a foglalkoztatás és aktivitás bővülésével párhuzamosan 2017 végére 4 százalék alá csökkent, míg a foglalkoztatási ráta 60 százalék közelébe, az európai uniós átlagnak megfelelő szintre emelkedett.

Sikeres volt a Munkahelyvédelmi Akcióterv, amelynek hatására a célcsoportokban az átlagot jelentősen meghaladó mértékben, 40–50 százalékkal növekedett a foglalkoztatás szintje (lásd 2. ábra). A kedvezményezett csoportok extenzív oldali rugalmassága (a munkába állás valószínűsége) a legmagasabb az összes nemzetgazdasági foglalkoztatott között, ezért tudtak a célzott kedvezmények eredményes hatást elérni.

A munkát terhelő adók mérséklése mellett csökkentek a tőkét terhelő adók, azaz a vállalatok közterhei, elsősorban a kis- és középvállalatok számára. A kkv-k számára már 2010

### A MUNKAHELYVÉDELMI AKCIÓTERV ÁLTAL ÉRINTETT FŐBB CSOPORTOK FOGLALKOZTATÁSÁNAK NÖVEKEDÉSE 2012 ELSŐ NEGYEDÉVÉHEZ KÉPEST



Forrás: Eurostat

Megjegyzés: A bemutatott három kiemelt munkaerő-piaci csoport lefedi a MAT keretében kifizetett kedvezmények átlagosan 87 százalékát, valamint az igénybevevők 91 százalékát. Az „Egyéb” kategóriába a három kiemelt csoporton kívül az összes nemzetgazdasági foglalkoztatott tartozik.

év közepétől 10 százalékra csökkent a társasági adó kulcsa azzal, hogy a társasági adó sávhatára a korábbi 50 milliőről 500 millió forintra emelkedett. A veszteségleírás korlátozásával és az adójellegű ráfordításoknál bekövetkezett változásoknak köszönhetően bővült az adó alapja, valamint a kedvezményrendszer is átalakításra került. A különböző vállalati kisadók (kisadózó vállalkozások tételes adója – KATA, kisvállalati adó – KIVA) érdemben csökkentették a kkv-k adóterheit azzal, hogy több másik adó- és járuléknemet kiváltak. Míg a KIVA adónemet választók száma az évek során mérsékelt maradt, addig a KATA-t választók létszáma fokozatosan emelkedik és 2017 második felére átlépte a 230 ezer főt.

A tőkét és munkát terhelő adók csökken-

tése nyomán kieső költségvetési bevételeket több különböző forrásból sikerült pótolni. Új bevételi forrásként a két legfontosabb irány a fogyasztási adók adóbevételi részesedésének emelése és a szektorspecifikus különadók bevezetése volt. A különadókat olyan ágazatok fizették, amelyek jövedelemtermelő képessége az átlagos felett volt, ezáltal hozzájárultak a közterhek egyenlőbb eloszlásához. Az általános forgalmi adó felső kulcsa 2012-ben 25-ről 27 százalékra növekedett, amely különböző jövedékiadó-emelésekkel (dohányárak, üzemanyagok) hozzájárult az adóbevételeken belül a fogyasztási adók arányának tartós növekedéséhez. A fogyasztási, forgalmi adókon belül jelentős a különadók aránya, összességében a bevételnövekedés mintegy felét adják.

### Beértek az adóreform eredményei

A 2013-ig lezajlott adóreform eredményei a foglalkoztatás bővülésében, a gazdasági teljesítmény és az adóbevételek növekedésében, az adóelkerülés csökkenésében is megnyilvánultak, és mindez később lehetővé tette egyes adónemek (szociális hozzájárulási adó, társasági adó, célzott áfakulcsok) további mérséklését.

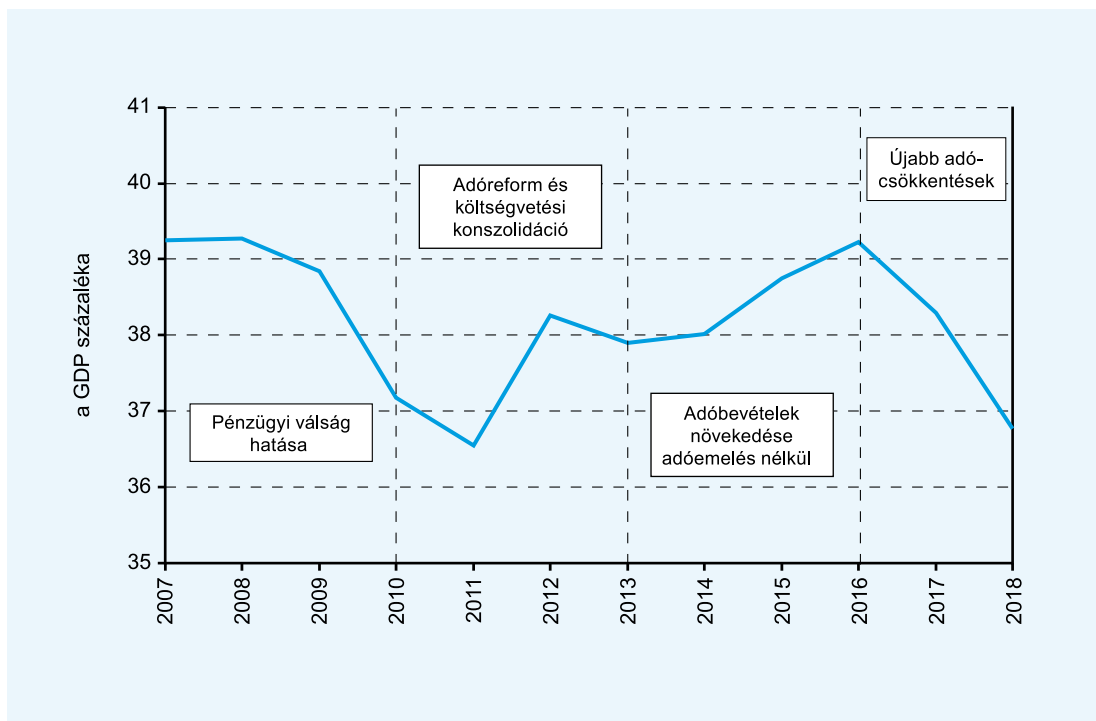
A foglalkoztatás bővülésével a gazdasági növekedés is élénkült, ami növelte az adóbevételeket. 2013–2016 között – a GDP mintegy 1,5 százalékkal – úgy növekedtek az adóbevételek, hogy közben nem emelkedtek az adókulcsok (Palotai, 2017). A GDP-arányos adóbevételek ilyen mértékű – adóemelő intézkedéseket nem igénylő növekedése – a

korábbi évek adó- és transferváltozásainak kedvező, hosszabb távú hatásait mutatja. A GDP-arányos adóbevételek alakulását mutatja a 3. ábra. Az MNB egy új tanulmányának (Szoboszlai és szerzőtársai, 2018) számításai szerint a 2010 óta végrehajtott intézkedések hosszú távon a GDP 6 százalékkal járulhatnak hozzá a gazdasági növekedés erősítéséhez. Az adócsökkentések tehát középtávon részben önffinanszírozóvá váltak.

A bevételek emelkedéséhez hozzájárult különböző gazdaságfehérítő lépések hatékony alkalmazása. A Nemzetgazdasági Minisztérium 2011–2012-ben megvizsgálta a legjobb nemzetközi példákat olyan lehetőségeket keresve, amelyek hozzájárulhatnak a gazdaság fehéredéséhez. A vizsgálat eredményeképpen, többek között a szintén sikeres bolgár és svéd példára

3. ábra

### A GDP-ARÁNYOS ADÓBEVÉTELEK (ADÓCENTRALIZÁCIÓ) ALAKULÁSA MAGYARORSZÁGON



Forrás: Palotai (2017)

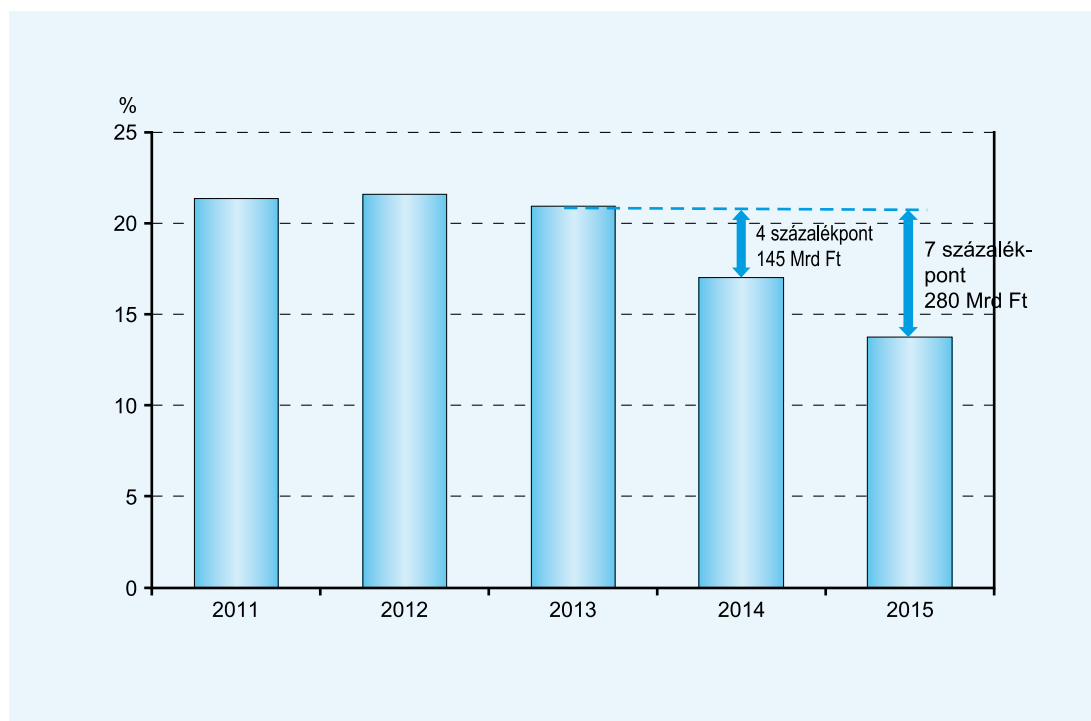
alapozva kezdődött el az online pénztárgépek bevezetésének tervezése és előkészítése, mely alapján a kormány 2012 októberében döntött a bevezetésről.<sup>5</sup> 2015-től új eszköz lett az Elektronikus Közúti Áruforgalom Ellenőrző Rendszer (EKÁER) kialakítása. Az online pénztárgépek és az elektronikus közúti áruforgalom-ellenőrző rendszer hatása az áfabevételek emelkedésében, illetve a rejtett gazdaság visszaszorulásában jelentkezik. A gazdaság fehéredésével úgy sikerült az adóbevételeket tartósan emelni, hogy közben nem volt szükség az adókulcsok emelésére. Az Európai Bizottság kezdetben szkeptikus volt az online pénztárgépek gazdaságfehérítő hatásával kapcsolatban, így először nem, majd később a kormánynál jelentősen alacsonyabb mértékben vette csak figyelembe a bevezetésből származó többletbevételt. Ez is hozzájárult ah-

hoz, hogy 2013 során 2014-re 3 százalékos fölért a költségvetési hiányt jelzett előre az Európai Bizottság. Utólag ugyanakkor az Európai Bizottság is elismerte a gazdaságfehérítő lépések hatékonyságát. Az adóelkerülés egyik leggyakoribb mérőszáma, az úgynevezett áfaadórés, ami az elméletileg potenciálisan beszédhető és a ténylegesen beszédett áfa-adóbevétel különbsége. Ennek mértéke Magyarországon 2013 és 2015 között 7 százalékponttal csökkent (Poniatowski és szerzőtársai, 2017). Ez azt jelenti, hogy az áfabevételek éves szinten mintegy 280 milliárd forinttal lettek magasabbak 2015-re az adóelkerülés csökkenése miatt úgy, hogy közben nem került sor az áfa kulcsok emelésére (lásd 4. ábra).

A bevételek adóemelés nélküli, számottevő emelkedése megfelelő mértékű költségvetési

4. ábra

#### A BESZÉDETT ÉS POTENCIÁLISAN BESZÉDHEŐ ÁFABEVÉTELEK KÜLÖNBÉGÉNEK (ÁFARÉS) ALAKULÁSA MAGYARORSZÁGON 2011 ÉS 2015 KÖZÖTT



Forrás: Európai Bizottság



mozgásteret biztosított ahhoz, hogy 2017-ben újabb jelentős adócsökkentések valósulhassanak meg. A 2010-ben megkezdett gazdaságpolitikával összhangban 2017-től több lépésben jelentősen csökkennek a munkáltatói járulékkerhek, és az immár egykulcsos társasági adó mérséklődésével tovább csökken a munkát és tőkét terhelő adók súlya. A fogyasztási típusú adók arányának korábbi növekedését részben ellensúlyozzák az utóbbi években végrehajtott célzott áfacskökkentések (baromfi, sertéshús, hal, tojás, friss tej, internetszolgáltatás, éttermi szolgáltatás), amelyhez az adóreform beérő eredményei és a rejtett gazdaság visszaszorulása együttesen teremttették meg a mozgásteret.

Összességében tehát az adórendszer a célokkal összhangban a munkát terhelő adók irányából a fogyasztási adók felé tolódott el. A munkára és tőkére kivetett adók és járulékok tekintetében az intézkedések statikus költségvetési hatása a 2010–2018 közötti időszakban kumuláltan a GDP több mint 5 százaléka tehető, ezt a fogyasztási és szektorális adókat érintő intézkedések a GDP mintegy 2 százalékaival ellensúlyozzák (Palotai, 2017). Mindez összességében számottevő adócsökkentést jelent, az adórendszer egészségesebb, növekedéstámogató szerkezete felé történő elmozdulás mellett. Az adóreform egyfelől elősegítette a költségvetési stabilizációt, másrészt lefektette az alapokat egy új, egészségesebb szerkezetű, növekedésbarát adórendszer kialakulásához (Lentner 2017). Az adócsökkentések rövid távon bevételkiesést okoznak, ugyanakkor hosszabb távon a kedvező gazdaságostönző hatások következtében nagyrészt megtérülhetnek, elsősorban a foglalkoztatás emelkedésén, illetve a fogyasztás és beruházás élénkülésén keresztül.

Tanulmányunk alapkérdéséből kiindulva az adóreform a kooperatív állami megközelítés jegyeit viseli magán. A munkát és tőkét terhelő adók csökkentése mérsékli az adórendszer egészének gazdaságtorzító hatását, a gazdaság

fehéredése támogatja a fair versenyt, az alacsonyabb kulcsok és egyszerűbb szabályok pedig elősegítik az adószabályok könnyebb betartását. A növekedéstámogató adórendszer önmagában azonban nem lehet sikeres, az adószabályok betartatásához és ellenőrzéséhez jól szervezett, az adózókkal együttműködő adóigazgatásra is szükség van.

## AZ ADÓIGAZGATÁS REFORMJA

Az adórendszer átfogó reformját az adóigazgatás reformjának is követni kellett, hiszen az adóreform nem lehet teljes az adóhatóság megfelelő hozzáállása, teljesítménye és hatékonysága nélkül. Ez egybecsengett a teljes állami működés felülvizsgálatával, amelynek célja egy korábbiaknál modernebb, jobban együttműködő közigazgatás kialakítása volt. Az adóigazgatási reform 2016-ban kezdődött a NAV szervezeti átalakításával, majd 2017-ben folytatódott a NAV 2.0 Megújulás Stratégiai Program és később a Cselekvési Terv elfogadásával.<sup>6</sup> *Izer Norbert* akkori adószabályozásért és számvitelért felelős helyettes államtitkár szerint a megújult NAV célja egy korszerű, átláthatóan és hatékonyan működő szolgáltató és ügyfélbarát adóhatóság kialakítása, amely a jelenleginél eredményesebben képes biztosítani az állami költségvetés bevételeit.<sup>7</sup> A következőkben a megkezdett adóigazgatási reform főbb elemeit mutatjuk be, majd sikeres nemzetközi példákat ismergetünk, amelyek a hazai adóigazgatás fejlesztésében is hasznosak lehetnek.

### Szervezeti reform egy hatékonyan működő adóhatóság érdekében

Az adóhivatal hatékonyságának javulásáról akkor beszélhetünk, ha kevesebb erőforrást felhasználva ugyanazt a minőséget, illetve ugyan-



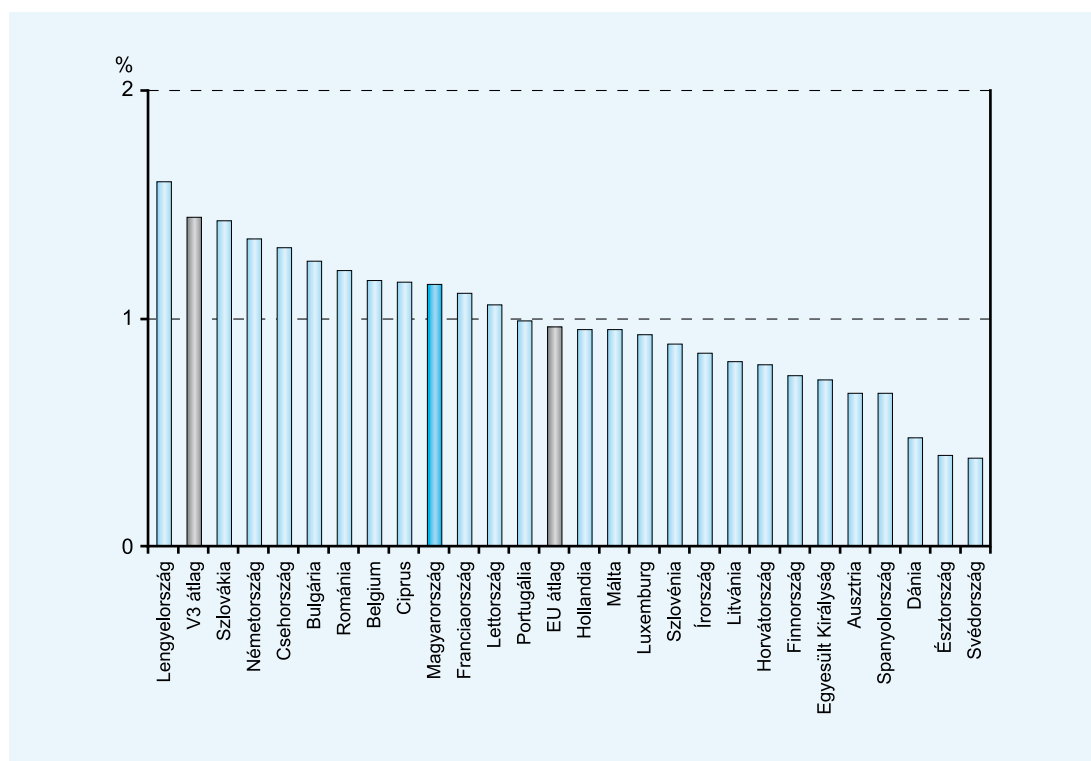
azon erőforrás hatékonyabb felhasználásával jobb minőséget képes biztosítani. Az Európai Bizottság (2012) adóigazgatással foglalkozó tanulmánya szerint nincs összefüggés egy ország adóhivatalának dolgozói létszáma és a rejtett gazdaság mértéke között. A beszedett adóbevételekre eső adószakmai igazgatási költség az adóhivatalok hatékony működésének egyik indikátora. Az OECD (2015) tanulmánya szerint Magyarországon az adószakmai működési költségek az adóbevételek 1,15 százalékát tették ki (lásd 5. ábra). Bár ez a szám a legacsonyabb a visegrádi országok körében, még meghaladja az uniós átlagot.

A NAV szervezeti működését 2016 előtt erősebb tagoltság és párhuzamosságok jellemezték. 2015-ig a szervezeti átalakítást

megelőzően háromszintű rendszer működött (központi irányítás, régiós főigazgatóságok, megyei igazgatóságok). A másodfokú hatósági tevékenység önálló szakmai irányítása nem volt része a központi irányításnak. Ebből következően a régiós főigazgatóságok 3–3 megyei illetékességi területet átfogva komplex szakmai irányítási hatáskörrel rendelkeztek. Ennek keretében a szakmai koordinációs feladatok mellett a másodfokú hatósági tevékenység is a regionális szinthez kapcsolódott. Összegezve megállapítható, hogy az első- és másodfokú szervek irányítása a régiós főigazgatóságokon koncentrálódott. *Tállai András* – korábbi parlamenti és adóügyekért felelős államtitkár – tájékoztatása alapján a főigazgatóságok sok esetben egymástól eltérő gyakor-

5. ábra

### ADÓSZAKMAI IGAZGATÁSI KÖLTSÉG AZ ADÓBEVÉTELEK ARÁNYÁBAN



Forrás: OECD 2015

latot és jogértelmezést alkalmaztak, azok nem voltak összehangolva.<sup>8</sup>

2016-tól alapvetően megváltozott az adóhatóság szervezeti struktúrája.<sup>9</sup> A regionális főigazgatóságok megszűnésével a háromszintű rendszer helyett kétszintű jött létre, amely végrehajtó szintből (megyei igazgatóságok) és központi irányításból áll. 2016. január elsejével létrejött az önálló hatáskörrel rendelkező NAV Fellebbviteli Igazgatóság, amelynek feladata az egységes jogértelmezési, jogalkalmazási gyakorlatot támogató felülvizsgálat az ítélezési tapasztalatok hasznosításával. Az adó- és vám- (7+7) főigazgatóságok korábbi években folytatott működési rendje és eltérő felülvizsgálati gyakorlata ezzel megszűnt, országosan egységes szervezeti és szakmai működés került kialakításra az új szervezeti struktúrában. A NAV szervezeti átalakításával a másodfokú hatáskört gyakorló szervezeti egység mind szervezetenként, mind pedig a hatáskört tekintve ma már az elsőfokú szervezethez elkülönülten látja el feladatait.<sup>10</sup>

Önálló szakmai hangsúlyt kapott a Központi Irányításban a NAV jogi, hatósági, felügyeleti tevékenysége. Ez a kodifikációs előkészítő tevékenységgel, a szervezet szabályszerű, jogszzerű működésének felügyeletével, a joghatást kiváltó döntések komplex szakmai követelményeinek meghatározásával a NAV szintű egységes joggyakorlat, egységes jogértelmezés érvényesülését hivatott karbantartani a szakmai területekkel együttműködve. Előtérbe került elvárás a hatósági döntéseket érintően, hogy az általa kiadott döntések jól szerkesztettek, közérthetőek legyenek és világosan, lényegre törően közvetítsék a hatóság álláspontját. Amennyiben egy logikusan felépített, közérthetően megfogalmazott döntéssel találkozik az adózó, sokkal nagyobb valószínűséggel fog jogkövető magatartást tanúsítani, hiszen megérti, hogy a vonatkozó jogszabályok milyen kötelezettségeket rónak rá, illetve, hogy milyen jogosultságokat biztosítanak számára.

## Az ügyfélközpontú adóhatóság szerepe az adómorál javításában

Az ügyfélközpontú szemlélettel rendelkező adóhatóság célja, hogy az adózókat támogassa a szabályok betartásában, nem pedig szankciókkal sújtsa utólagosan a szabályszegést. Ehhez egyfelől világosan kell kommunikálni a szabályokat, másfelől segíteni a szabályoknak való megfelelést, végül pedig jutalmazni azok betartását. Mindezek ösztönzik és támogatják a szabályok önkéntes betartását, azaz javítják az adómorált. Megítélésünk szerint így nagyobb adómegfelelést lehet elérni, akár kisebb ráfordítással.

Az adóhivatalok tanácsadás jellegű szolgáltatásai hozzájárulnak az adózási folyamatok gyorsulásához, és üzleti/adózási szituációkhoz illeszkedő tanácsadással segíthetik a vállalkozások működését. Példaértékű a brit kormány weboldala,<sup>11</sup> amely az adóhatósági weboldallal szinte egybefonódva, átfogó módon nyújt tájékoztatást, tanácsokat, üzleti tervezési segítséget a vállalkozásoknak. A weboldal felépítése logikus, a szolgáltatásokat átlátható módon közli, hozzáigazítva a felhasználók élet- és üzleti helyzeteihez.

2018-tól a NAV is elindítja vállalkozásokat segítő mentor szolgáltatását (2017. évi CL. törvény az adózás rendjéről – továbbiakban Art. – 257. §). A hazai tapasztalatok szerint ugyanis gyakran előfordul, hogy a gazdasági szereplők nem tudják pontosan, mit vár el tőlük a jogszabály és a hatóság, ez pedig sokszor vezetett bírságokhoz. Tállai András 2017 októberi nyilatkozata alapján a NAV több mint 80 ezer kezdő vállalkozás támogatására készül, kéthetente ingyenes előadásokat szervez, majd ezen felül szóban vagy írásban is tájékoztatást fog nyújtani a kezdő vállalkozások adókötelezettségeiről. A kapcsolatfelvételt követően pedig lehetőség nyílik majd fél éven keresztül személyre szabott segítségnyújtásra is.<sup>12</sup>

2017-ben az ügyfélközpontú szemlélet

megvalósítása érdekében bevezetésre került az adózók érdekét szolgáló új jogintézmény, a „támogató eljárás”, amely a jogszabályoknak nem teljes mértékben megfelelő módon eljáró adózók számára kínál lehetőséget a felmerülő hibák korrigálására, ezáltal a büntető szankciók elkerülésére (Art. 139. §).<sup>13</sup> A támogató eljárás során az adóhatóság az adókötelezettségek teljesítésével kapcsolatos dokumentumok (adózó által benyújtott bevallások, adatszolgáltatások, bírságtól, más hatóságtól vagy adózóktól származó adatok) kiértékelését elvégzi, és ha olyan hibát észlel, amely az adózó által javítható, akkor a szankcionálást megelőzve önellenőrzés elvégzésére hívja fel az adózót. A támogató eljárás célja a feltárt hibák, hiányosságok orvoslása az adóhatóság szakmai támogatásával. Az eljárás során felmerülő jogsértések miatt a NAV büntetést nem szab ki. Amennyiben a hibák az adózó által nem javíthatók, vagy az adózó nem vállalja az önellenőrzést, akkor szigorúbb eljárás keretében az adóhatóság ellenőrzést indít, büncselekmény felmerülése esetén pedig tájékoztatja a nyomozó hatóságot.

Szintén a megelőző, támogató adóhatóság koncepciójába illeszkedik a 2017-ben bevezetésre került „adótraffipax”. Az adóhatóság honlapján meghirdetett adótraffipax előre mutatja, hogy hol és melyik ágazatban kell számítani célirányos adóellenőrzésekre.<sup>14</sup> Az ellenőrzések előre meghirdetésével az adóhatóság támogatja és ösztönzi a vállalkozásokat, hogy tartsák be a szabályokat, elkerülve ezzel a törvényekből adódó negatív következményeket. Az adótraffipax azonban nem zárja ki, hogy a megjelölt helyszíneken kívül is ellenőrizzen az adóhatóság.

Jutalmazó eszközként került bevezetésre 2016-ban Magyarországon a minősítő rendszer (Art. 153–162. §), amelynek az együttműködésen alapuló elve az, hogy a megbízható adózók maguk is részesüljenek kedvezményben.<sup>15</sup> Jó minősítésben részesül az a vállalkozás, amelyik – 5 évre visszatekintve – időben

eleget tett minden adózói kötelezettségének, ezzel szemben kockázatos minősítést kap az, aki működésével kimutathatóan megsértette az adójogszabályokat. Az olyan adózó, amelyik nem sorolható e két csoportba, általános kategóriába kerül. A megbízható adózóknak a visszaigényelt általános forgalmi adót rövidebb határidővel (30–45 nap) utalja vissza az adóhatóság, bizonyos mulasztásoknál az általános szabályok szerinti bírságtételeknek csak az 50 százalékát kell megfizetniük, adóellenőrzésük maximum 180 napig tarthat (az általános eljárásnál ez maximum 365 nap) és kisebb adóelmaradás esetén évente egyszer automatikus fizetési könnyítési lehetőséget kapnak pótlékmentesen. A kockázatos adózói minősítés hosszabb áfakiutalási időt (75 nap), szigorúbb adóhatósági felügyeletet (esetükben általános ellenőrzési határidők 60 nappal meghosszabbodnak), nagyobb adminisztrációt és gyakoribb ellenőrzéseket von maga után. A kockázatos minősítésből az adótartozás és egyéb feltételek teljesítése után negyedévente van lehetőség kikerülni. A minősítő rendszer bevezetése szintén hozzájárult az adóhatóság együttműködő, kooperatív irányba történő elmozdulásához.

Az önadózás rendszerén belül a hatósági intézkedések kapcsán az önkéntes teljesítést támogató megoldások is új elemként jelentek meg az eljárási szabályokban. Tekintettel arra, hogy az adóbevételek 90 százaléka önadózás útján folyik be, különös hangsúlyt kellett kapnia az önadózás és önkéntes teljesítés hatósági figyelemfelhívással történő ösztönzésének. A szankciós rendszer megújítása ösztönzi az önkéntes teljesítést, hiszen a feltételes adóbírság az eljárások elhúzódása ellen jótékony hatást fejt ki. A „feltételes adóbírság” jogintézménye (Art. 216. §) értelmében, ha az adózó lemond az adóellenőrzés megállapításairól hozott határozat elleni fellebbezéséről és az esedékességig megfizeti az előírt adókülönbötetet, mentesül a kiszabott adóbírság 50 szá-

zalékának megfizetése alól, következésképpen a fizetési kötelezettség halasztása céljából történő fellebbezések visszaszorítását is támogatja. Az önadózás további pozitív hatásai közé sorolható a bürokrácia csökkentéssel párosuló alacsonyabb hatósági fenntartási költség is.

### Az adóadminisztrációs terhek csökkentésének lehetőségei

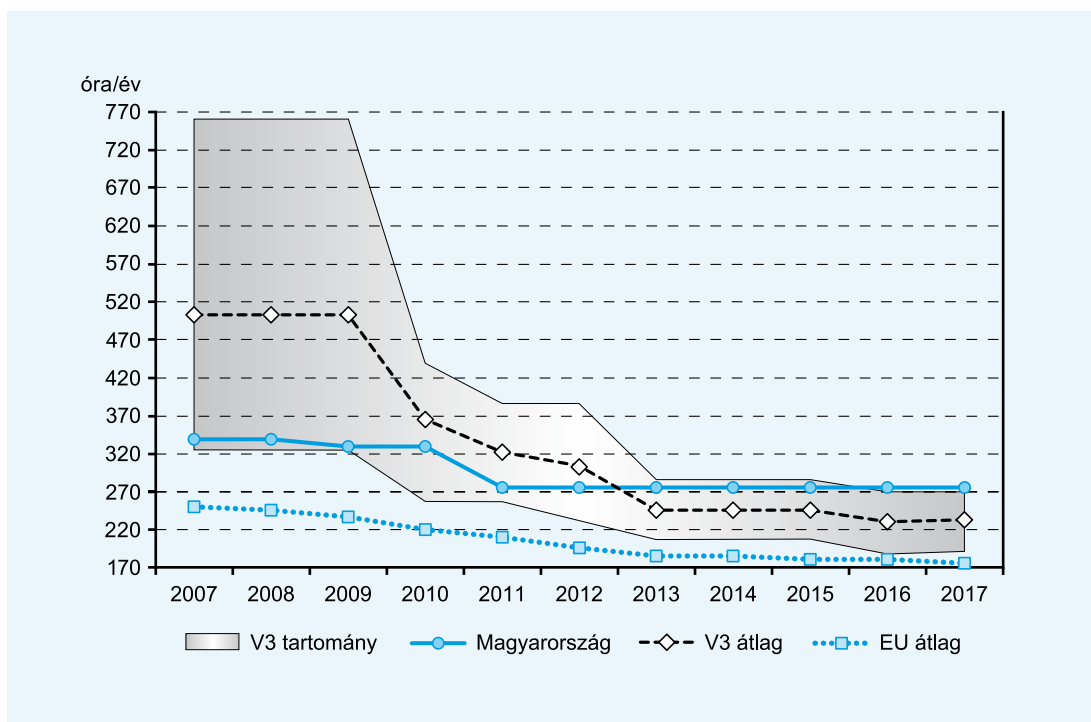
A hatékony adórendszer egyik feltétele, hogy alacsony költségráfordítással biztosítsa az állam számára az adóbevételeket. Ennek értékelésekor ugyanakkor nem szabad figyelmen kívül hagyni a társadalmi költségek alakulását sem, ami magába foglalja az adózói oldalon a magánszektor adózásra fordított idejét

is (Nagy, 2017). A vállalatok adóbevallással töltött óráinak számát összegzi a 6. ábra. Az adóadminisztrációval töltött idő visszafogja a gazdasági szereplők termelékenységét, amelyet egyrészt a digitalizáció térnyerésével az elektronikus adóbevallások elterjedése mérsékelhet, másrészt az adóhatóság aktív szerepvállalása az adóbevallások elkészítésében (Ambrus és Széles 2017). Ezek az intézkedések az adminisztrációs terhek csökkentése mellett a társadalmi elvárásnak való megfelelést is szolgálják. A vállalati adófizetés ideje Magyarországon meglehetősen magas (277 óra/év), amely a szabályok egyszerűsítésével, illetve az adózókra rakódó feladatok egy részének adóhatóság általi átvállalásával csökkenthető.

Az adóadminisztráció az adózási folyamatok egyre átfogóbb automatizálása terén is

6. ábra

## A VÁLLALATOK ADÓBEVALLÁSSAL TÖLTÖTT ÓRÁINAK SZÁMA EGY ÉVBEN



Forrás: Világbank-Doing Business, PWC

csökkenthető, ide tartozik az adóbevallások kiállításának és az adófizetések gördülékenyebbé tétele. Az adóhatóság által kiállított, adófizetői információt tartalmazó előre kitöltött adóbevallás (*pre-filling*) alkalmazása rövidíti az adóbevallással töltött időt. Az előre kitöltött adóbevallások terén a dán adóhatóság úttörőnek számít, ugyanis már 1988-ban alkalmazta ezt az eljárást (Európai Bizottság, 2012). A legfejlettebb adórendszerek teljesen automatizált módszert alkalmazva az adófizetők nagy többségének előre elkészítik a személyijövedelemadó-bevallást elektronikus és/vagy nyomtatott formában (Dánia 84 százalék, Finnország 94 százalék, Svédország 60 százalék). Az előre kitöltött adóbevallás rendszere más európai országokban is közkedvelt (Belgium, Észtország, Franciaország, Litvánia, Hollandia, Szlovénia, Portugália és Spanyolország).

Magyarországon nagy előrelépés történt, amikor a NAV a 2016-os adóévre először vállalta a személyijövedelemadó-bevallások elkészítését. Az e-szja elindításával az új elektronikus rendszeren keresztül a 2016-os adóévre már 3,8 millió magánszemélynek nyílt lehetősége a bevallás tervezetét megtekinteni, módosítani és jóváhagyni. A NAV a rendelkezésre álló kontrolladatok alapján készíti el az adótervezetet, felhasználva az adózó korábbi években benyújtott szja-bevallásait és az adóévben beérkezett havi járulékbevallásokból elérhető adatokat.

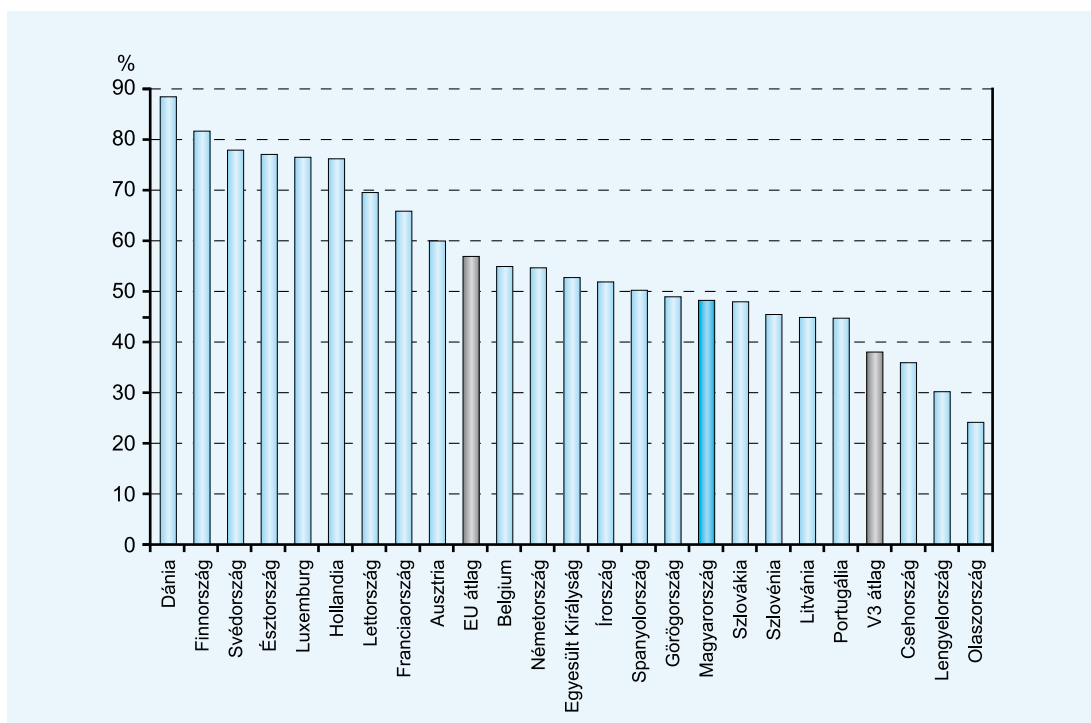
Nemzetközi viszonylatban a személyi jövedelemadó mellett az általános forgalmi adó területe az, ahol egyre gyakrabban jelennek meg kezdeményezések a bevallás-tervezet megvalósítására (Európai Bizottság, 2012). A jövőben egy e-szja-hoz hasonló, több adótípusra is kiterjedő elektronikus bevallási rendszer kialakítása célszerű lehet Magyarországon. Tállai András bejelentése szerint 2018-tól már a jövedékiadó-bevallást is a NAV készíti el, amelyet később az áfabevallási tervezet elkészítése követhet.<sup>16</sup>

A digitalizáció egyfelől az ügyfelek adminisztrációs terhet, másfelől az adóhivatal költségeit is csökkenti, valamint gyorsíthatja az eljárásokhoz szükséges időt, illetve alapfeltétele sok területen az automatizálásnak. A közigazgatási és adóigazgatási eljárások digitalizálása (e-közigazgatás) jelentősen egyszerűsíthetik a vállalkozások mindennapi ügyintézését. Az interneten történő közigazgatási ügyintézés fontos versenyképességi és hatékonysági kérdés, mind a lakosság, mind pedig a vállalatok tekintetében. Magyarországon az online ügyintézés meghaladja a régiós átlagot, ám kis mértékben elmarad az uniós átlagtól. A nemzetgazdasági miniszter tájékoztatása szerint Észtországban már 1996-ban elkezdődött az állami adminisztráció elektronikussá tétele és mára már gyakorlatilag papírmentes a hivatali ügyintézés, ezzel szemben Magyarországon még korlátozott számú hivatalos ügy intézhető el teljes mértékben az interneten keresztül.<sup>17</sup> Az interneten történő közigazgatási ügyintézésről lásd a 7. ábrát.

A mobil alkalmazások elterjedése gyorsítja és egyszerűsíti az adózási folyamatot és támogatja a gazdasági szereplők működését (OECD, 2017). Chilében 2017-től mobil alkalmazáson keresztül (SII) az elektronikus ügyintézésen felül az áfa- és a személyijövedelemadó-bevallás is benyújtható. Dél-Koreában is biztosítja az adóhatóság a vállalkozásoknak az előre kitöltött adóbevallások benyújtását mobil alkalmazás által. A mobil felületen a vállalkozások megtekinthetik elektronikus számláikat, információkat tudhatnak meg üzleti partnerükről, a magánszemélyek pedig adójóváírást is kezdeményezhetnek. A dán adóhatóság (SKAT) mobil alkalmazásával az áfa bevallására és befizetésére van lehetőség, továbbá az applikáción belül adókalkulátor működik.

A különböző rendszerekben, adatbázisokban tárolt adatok, információk összekapcsolása is csökkentheti az adóadminisztrációs terhet. Erre jó példa az osztrák bejelentésmen-

### INTERNETEN TÖRTÉNŐ KÖZIGAZGATÁSI ÜGYINTÉZÉS (2016)



Forrás: OECD

tes családtámogatás rendszere (*Antragslose Familienbeihilfe*),<sup>18</sup> amely során az adóhatóság az újszülött gyermekek után a családi pótlékot automatikusan kifizeti a családok számára. Az osztrák népességnyilvántartó rendszerből automatikus adatszolgáltatás útján továbbítják az adatokat az adóhatóság rendszerébe, így a családi pótlék és adókedvezmény igényléséhez nem szükséges formanyomtatványok kitöltése és adóhivatalban történő ügyintézés.

#### A gazdaság fehéredését támogató intézkedések

A legtöbb fejlett országban kiemelt gazdaságpolitikai célok között szerepel az adóelkerülés

és a rejtett gazdaság visszaszorítása, amelyet az adóhatóságok hatékony működésükkel támogathatnak (Csomós és Kreiszné, 2015). Az adóelkerülés versenytorzító, mivel versenyhátrányt okoz a legálisan működő vállalkozások számára, csökkenti a költségvetés bevételeit, amelynek következtében az adóterhek nagyobb mértékben koncentrálnak a bevallott tevékenységet folytatókra, torzítja a gazdasági statisztikákat és ebből eredően a döntéshozatalt is megnehezíti. A nem bejelentett munkaviszony csökkenti a munkavállalók szociális, jogi és anyagi biztonságát. Az adóelkerülésnek számos oka lehet: a gazdaságot terhelő adóterhek nagysága, a bírságok mértéke, az adóhatóság ellenőrzések hatásossága, az állami intézmények által nyújtott szolgáltatások színvonalának megítélése.

Az állami szabályozás túlzott növelése (például munkaerő-piaci szabályok szigorodása) ösztönözheti a rejtett gazdaságban való részvételt azáltal, hogy megnöveli a formális szektorban való működés költségét a rejtett gazdasághoz képest. Emellett az állam működési hatékonysága is befolyásolja az adóelkerülés mértékét. Az Európai Unió tagországaiban a rejtett gazdaság becsült mértékét mutatja a 8. ábra.

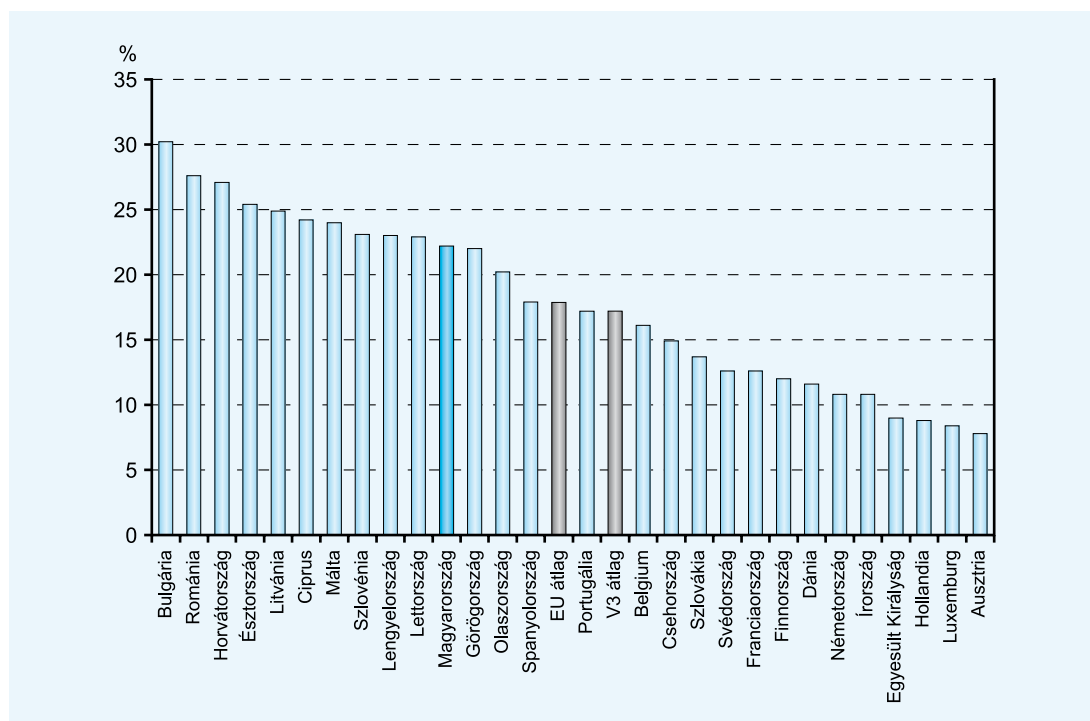
Magyarországon a 2010-ben kezdődött adóreform egyik központi eleme volt az adórendszer „igazságosságának” javítása. Ennek érdekében a már tárgyalt módon csökkent és lineárisra vált a munkát terhelő adók korábban magas adókulcsokkal működő rendszere, erőteljesebben bevonásra kerültek a közteherviselésbe a válság által kevésbé sújtott ágaza-

tok, valamint közvetlen, célzott intézkedések is születtek az adóelkerülés csökkentésére (Varga, 2017).

Az online pénztárgépek bevezetéséről a kormány 2012 októberében döntött, összhangban a Széll Kálmán Terv adóbeszedés hatékonyságának növelésére vonatkozó célkitűzésével. Az első online pénztárgépek üzembe helyezésére végül 2013 szeptemberében került sor és más szektorok mellett jelenleg már a teljes kiskereskedelmi szektorra kiterjed. Az online pénztárgépek működésükkel erősítik az önkéntes jogkövetést és jelentős mértékben támogatják a NAV ellenőrzési tevékenységét, ugyanis a pénztárgépek által szolgáltatott adatok részletes ismeretében az ellenőrzési kapacitást arra a körre lehet irányítani, ahol az a legjobban indokolt. Az online pénztárgépek bevezetésének

8. ábra

### A REJTETT GAZDASÁG BECSÜLT MÉRTÉKE AZ EU-BAN A GDP ARÁNYÁBAN (2016)



Forrás: Schneider, 2016



pozitív hatása – az egyéb, gazdaság fehéredését célzó intézkedések mellett – az áfabevételek kedvező alakulásában is egyértelműen tetten érhető (lásd az áfarés már ismertetett alakulása).

Szintén a Széll Kálmán Terv része volt a megtett úttal arányos elektronikus útdíjfizetési rendszer bevezetése, mely a 2015-ben indult Elektronikus Közútiáruforgalom Ellenőrző Rendszer alapját is képezte. Az EKÁER bevezetésének célja a jogkövető gazdasági szereplők pozíciójának erősítése, az áruforgalom monitorozása, a gyakran emberi egészséget veszélyeztető élelmiszerekkel kapcsolatos visszaélések kizárása és az adóelkerülők kiszűrése volt. Az elektronikus rendszerrel az adóhatóság nyomon követheti az áruk tényleges útját, hiszen a szállítással kapcsolatos adatok még a fuvarozás előtt rögzítésre kerülnek egy központi rendszerben. Az útdíjbefizetést ellenőrző kamerák és a tengely-súlymérő állomások adatainak segítségével könnyen kiszűrhetővé válik az áfacsalások leggyakoribb és legnagyobb kárt okozó módszere, az utaztatásos áfacsalás. Az áruforgalom kétes szereplői így gyorsan beazonosíthatók, velük szemben szinte azonnali hatósági fellépésre nyílik lehetőség. Az EKÁER bevezetésével jelentős eredmények mutatkoznak a külföldi fiktív árumozgatások, az áfacsalások visszaszorítása terén az élelmiszeriparban is. A zöldséggyümölcs ágazatban 40 százalékról a felére csökkent a rejtett gazdaság aránya az EKÁER hatására. *Mélykúti Tibor*, a Tej Termékintézet elnöke tájékoztatása szerint, a hazai boltok polcain található UHT tejek 85 százaléka korábban külföldről származott, melyek vélhetően feketeimport útján jutottak a kiskereskedelembé.<sup>19</sup> Mára ez az arány megfordult, többek között az EKÁER-nek köszönhetően, 2016-ban az UHT tejek 83 százaléka már magyar feldolgozóktól származott.

2018 júliusában élesben indul a gazdaságfehérítés újabb eszköze, az elektronikus számla-

adatok online adatszolgáltatása (online számlázás) amelynek köszönhetően a NAV évi 50 ezer milliárd forintnyi számlaforgalom adatait vizsgálva valós időben tudja majd kiszűrni a fiktív számlázókat.<sup>20</sup> Az online számlázás jelentősen csökkenteni fogja a vállalkozások adminisztrációs terheit és megteremti annak a lehetőségét, hogy a NAV részlegesen kitöltse a vállalkozások áfabevallását is.

A gazdaság fehéredését a jövőben segítheti az online pénztárgépek és az EKÁER rendszerének további bővítése, a fordított áfa alkalmazási körének kiterjesztése és a POS terminálok terjedésének támogatása is.

Az online pénztárgépek és az EKÁER bevezetése segítette a gazdaság fehéredését és érdemben javította a költségvetés pozícióját. E lépések eredményeképpen 2010 és 2016 között 23,3-ról 22,2 százalékra mérséklődött az adóelkerülés becsült mértéke (Schneider, 2016).

## ÖSSZEZÉS

A dolgozat elején azt a kérdést tettük fel, hogy a magyar adórendszer és adóigazgatás elmúlt években tapasztalt változásai összhangban vannak-e a kooperatív állam elméletével? Megítélésünk szerint a részletek áttekintése után az a válasz rajzolódik ki, hogy az adórendszer egyértelműen sokkal kooperatívabbá vált a jelentős adóreformok következtében, az adóigazgatás tekintetében pedig 2016 óta megtörténtek az első, fontos lépések ebbe az irányba.

Az adózás rendszerét érintő főbb reformokra 2010 és 2013 között került sor Magyarországon. Az intézkedések nemcsak a foglalkoztatás érdemi növelését segítették elő, hanem hozzájárultak a gazdasági növekedés élénkítéséhez is, az elmúlt években pedig további adócsökkentésekhez biztosítottak költségvetési mozgásteret. A hatékony adórendszer úgy

képes előteremteni a költségvetési bevételeket, hogy az a lehető legkisebb torzítást okozza a gazdasági erőforrások elosztásában, valamint lehetőség szerint a gazdasági növekedést is elősegítse. A magyar adórendszer ebbe az irányba mozdult el a 2010-től bevezetésre került adóreformmal, amely során csökkent a munkát terhelő adók korábbi magas szintje, és az adóbevételek hangsúlya a fogyasztási adók felé tolódott el. Az adóreform kedvező hatásainak érvényesülését támogatta a gazdaság fehéredését célzó eszközök bevezetése. Az alanyi adókedvezmények többségét célzott társadalmi, munkaerő-piaci célokra hatékonyan alkalmazható kedvezmények váltották fel, amelyek sikerét mutatja, hogy a Munkahelyvédelmi Akcióterv által érintett csoportokban még magasabb volt a foglalkoztatás bővülése, mint a nemzetgazdaság egészében.

Az adórendszer minél transzparensabb és hatékonyabb működését pedig az adóigazgatásban végrehajtott intézkedések szavatolhatják. 2016-ban megkezdődött az adóigazgatási reform, amelynek célja, hogy a NAV intézményi átalakításával egy hatékonyabban működő

intézmény jöjjön létre, valamint az adóhatóság kooperatív, támogató módon járuljon hozzá az adózók terheinek csökkentéséhez, az adómorál javításához. Az adóigazgatási paradigmaváltásnak köszönhetően több új intézkedés is bevezetésre került, mint például az adózói minősítő rendszer, a támogató eljárás, a mentorálás, az adótraffipax vagy a feltételes adóbírság. Az adóadminisztráció csökkentése érdekében az adózási folyamatok gyorsításához hozzájárult, hogy a 2016-os adóévtől a NAV már átvállalja a személyijövedelemadó-bevallások elkészítését. Az e-szja bevezetése mellett 2018-tól a jövedéki adóbevallást is az adóhivatal készíti el, amelyet később az áfabevallás tervezetének elkészítése követhet. Mindeközben az online pénztárgépek és az EKÁER bevezetése eredményesen segítette a gazdaság fehéredését. Az ügyfélközpontú szemlélet fejlesztésével, a büntetések nagyságának mérséklésével, a tanácsadás jellegű szolgáltatások előtérbe helyezésével pedig az adómorál további javulása várható. E célokat segíthetik további sikeres nemzetközi gyakorlatok átvétele is, amelyekből többet is bemutatunk írásunkban.

## JEGYZETEK

<sup>1</sup> A szerzők köszönetet mondanak Matolcsy Györgynek, Parragh Lászlónak, Tállai Andrásnak, Szeleczi Zsuzsannának, Kalocsai Kornélnak, Baksay Gergelynek, Csomós Balázsnak, Domokos Péternek és Meizer Gábornak a cikk készítése során nyújtott segítségükért

<sup>2</sup> A Kúria 2014. június 16-ai jogegységi határozata teremtett jogi alapot a lakossági devizahitelek teljes körű forintosításához. A szükséges kormányzati döntések mellett a konverzió végrehajtásában nélkülözhetetlen szerepe volt a Magyar Nemzeti Banknak is, amely a jegybanki tartalékokból biztosította az átváltáshoz szükséges devizaliquiditást a kereskedelmi bankok számára, mintegy 9 milliárd euró értékben.

A jegybanki devizatenderek 2014 ősze és 2015 szeptembere között lezajlottak, így 2015 végére a magyar háztartások mérlegéből lényegében teljesen kivezetésre kerültek a devizahitelek.

<sup>3</sup> Valamely viselkedési szabály elsajátítása értelmezésünkben attitűdváltozáshoz is vezet, mivel az együttműködő fél nem egyszeri alkalommal követi és fogadja el a szabályokat, hanem tartósan megváltozik viselkedése, megváltozik szemlélete és gondolkodásmódja.

<sup>4</sup> Az aktivitás és a foglalkoztatás emelkedését hátráltatta a 2010 előtt túlságosan laza szociális

ellátórend-szer is. A segélyek és járadékok több formája (tartósan biztosított munkanélküli segély, rokkantnyugdíj-asok jelentős létszáma) a foglalkoztatás ellen hatott. Ebben az időszakban munkavállalás nélkül is lehetőség volt a minimálbérrel összevethető mértékű járadékban tartósan részesülni, ami nyilvánvalóan a munkavállalás ellen ösztönzött.

- <sup>5</sup> Jelentés a Gazdasági és Pénzügyminiszterek Tanácsa által 2012. március 13-án a túlzott hiány eljárás keretében kiadott ajánlás megvalósítása érdekében hozott intézkedésekről
- <sup>6</sup> 1306/2017. (VI. 8.) kormányhatározat és 1567/2017. (VIII. 28.) kormányhatározat
- <sup>7</sup> SZAK-ma.hu – A XXI. századnak megfelelő adószabályozást készítünk. Interjú Izer Norbert adószabályozásért és számvitelért felelős helyettes államtitkárral. 2016/9. lapszám, [http://szak-ma.hu/ado/a-xxi-szazadnak-megfelelo-adoszabalyozast-keszitunk-interju-izer-norbert-adoszabalyozasert-es-szamvitelert-felelos-helyettes-allamtitkarral-1-01181](http://szak-ma.hu/ado/a-xxi-szazadnak-megfelelo-adoszabalyozast-keszitunk-interju-izer-norbert-adoszabalyozasert-es-szamvitelert-felelos-helyettes-allamtitkarral)
- <sup>8</sup> Kormány.hu – Modernizálja az adóhatóságot a kormány. <http://www.kormany.hu/hu/nemzetgazdasagiminzisterium/parlamenti-allamtitkarsag/hirek/tallai-xxi-szazadi-modern-adohatosagot-szeretnenk>
- <sup>9</sup> 2015. évi T/7918. számú törvényjavaslat egyes törvényeknek a Nemzeti Adó- és Vámhivatal átalakításával, valamint a költségvetési tervezéssel és gazdálkodással kapcsolatos módosításáról. <http://www.parlament.hu/irom40/07918/07918.pdf>
- <sup>10</sup> NAV Szervezeti és Működési szabályai: [https://www.nav.gov.hu/nav/kozerdeku\\_adatok/altalanos\\_kozzeteteli\\_lista/nav\\_feladat\\_es\\_hataskore\\_1366633265651/szmsz/nav\\_szmsz](https://www.nav.gov.hu/nav/kozerdeku_adatok/altalanos_kozzeteteli_lista/nav_feladat_es_hataskore_1366633265651/szmsz/nav_szmsz)
- <sup>11</sup> <https://www.gov.uk/>
- <sup>12</sup> SZAK-ma.hu – 2018 új fejezetet nyit az adózásban – INTERJÚ TÁLLAI ANDRÁSSAL. <http://szak-ma.hu/ado/2018-uj-fejezetet-nyit-az-adozasban-101538>
- <sup>13</sup> Adó Online – A NAV támogató eljárása. <https://ado.hu/rovatok/ado/a-nav-tamogato-eljarasa>
- <sup>14</sup> <https://www.nav.gov.hu/nav/adotraffipax>
- <sup>15</sup> NAV – Az adózói minősítéssel kapcsolatos tudnivalók (2016). [https://www.nav.gov.hu/data/cms404510/71.\\_sz.\\_fuzet\\_Az\\_adozoi\\_min\\_sitessel\\_kapcsolatos\\_tudnivalok\\_20160504.pdf](https://www.nav.gov.hu/data/cms404510/71._sz._fuzet_Az_adozoi_min_sitessel_kapcsolatos_tudnivalok_20160504.pdf).
- <sup>16</sup> Hirado.hu – A jövedéki adóbevallás elkészítésében is segít a NAV. <https://www.hirado.hu/belfold/kozelet/cikk/2018/01/18/a-jovedeki-adobevallas-elkesziteseben-is-segit-a-nav/>
- <sup>17</sup> Portfolio.hu – Varga hatalmas tervet jelentett be. <https://www.portfolio.hu/gazdasag/adozas/varga-hatalmas-tervet-jelentett-be.270339.html?k=3&i=270339>
- <sup>18</sup> European Public Sector Award 2015 – ALF (Child Benefit without Application). [http://www.epsa2015.eu/files/Exec.\\_summary\\_ALF-AT.pdf](http://www.epsa2015.eu/files/Exec._summary_ALF-AT.pdf)
- <sup>19</sup> Magyar Idők – Levegőhöz jutottak a termelők. <http://magyaridok.hu/gazdasag/levegohoz-jutottak-termelok-2567659/>
- <sup>20</sup> Rendelettervezet „a számla és a nyugta adóigazgatási azonosításáról, valamint az elektronikus formában megőrzött számlák adóhatósági ellenőrzéséről szóló 23/2014. (VI. 30.) NGM rendelet módosításáról”. [https://www.nav.gov.hu/nav/onlineszamla/jogszabalyok/A\\_nemzetgazdasagi\\_min20180117.html](https://www.nav.gov.hu/nav/onlineszamla/jogszabalyok/A_nemzetgazdasagi_min20180117.html)

IRODALOM

- AMBRUS R. A., SZÉLES Zs. (2017). Az elektronikus adóügyintézés fejlesztése és gyakorlata. *Pénzügyi Szemle*, 62 (4). <https://www.penzugyiszemle.hu/penzugyiszemle-folyoirat-aktualis-szam/az-elektronikus-adougyintezes-fejlesztese-es-gyakorlata>
- BALOG Á. (2014). Adóelkerülés és rejtett gazdaság Magyarországon. *Köz-Gazdaság – Különszám az adópolitikáról*, 2014/4. <https://www.mnb.hu/letoltes/balog-15-30.pdf>
- CSOMÓS B., KREISZNÉ HUDÁK E. (2015) *A rejtett gazdaság mértékének csökkentése Magyarországon*. Magyar Nemzeti Bank, <https://www.mnb.hu/letoltes/csomos-balazs-kreiszne-hudak-emese-a-rejtett-gazdasag-mertekenek-csokkentese-magyarorszagon.pdf>
- DOMOKOS L., PULAY Gy., PÁLYI K., NÉMETH E., MÉSZÁROS L. (2016). *A legfőbb ellenőrző intézmények hozzájárulása a jó kormányzáshoz*. Állami Számvevőszék, Tanulmányosorozat, [https://www.asz.hu/storage/files/files/a\\_jo\\_kormanyzas\\_epitokovei/1.pdf](https://www.asz.hu/storage/files/files/a_jo_kormanyzas_epitokovei/1.pdf)
- KOLOZSI P., LENTNER Cs., PARRAGH B. (2017). Az állampénzügyek megerősítése, mint a jól irányított állam kiépítésének alapja. *Polgári Szemle, Gazdasági és Társadalmi Tudományos folyóirat*, 13. évfolyam, 2017/4–6. szám, 28–51, <https://polgariszemle.hu/aktualis-szam/146-allampenzugyi-muhely-nemzetgazdasagtan/917-kozpenzugyi-megujulas-es-allami-modellvaltas-magyarorszagon>
- LENTNER Cs. (2017). Scientific Taxonomy of Hungarian Public Finances After 2010. *Civic Review*, Vol. 13, Special Issue, 2017, pp. 21–38
- MATOLCSY Gy. (2014). Csendes adóforradalom Magyarországon? *Köz-Gazdaság*, 2014/4. Különszám az adópolitikáról, 7–13.
- MATOLCSY Gy. (2015). *Egyensúly és növekedés*. Magyar Nemzeti Bank Könyvsorozat, Kairoosz
- NAGY L. (2017). Az adórendszer hatása a vállalati versenyképességre és a tőkebeáramlásra. Nemzetközi összehasonlítás a közép-kelet-európai térségben. *Pénzügyi Szemle*, 62 (1). [https://www.penzugyiszemle.hu/documents/nagyl-2017-1-m-1pdf\\_20170406151436\\_95.pdf](https://www.penzugyiszemle.hu/documents/nagyl-2017-1-m-1pdf_20170406151436_95.pdf)
- PALOTAI D. (2017). Beértek a 2010–2013 közötti adóreform kedvező hatásai. 2017. 09. 18. <https://www.mnb.hu/letoltes/palotai-daniel-adoreform-gyumolcsei-mnb-honlapra.pdf>
- PARRAGH B. (2015). Nyugodt építkezés az adózásban. *Polgári Szemle*, 11. évfolyam, 2015/1–3. <http://polgariszemle.hu/archivum/93-2015-junius-11-efolyam-1-3-szam/gazdasagpolitika/648-nyugodt-epitkezés-az-adozasban>
- PARRAGH B. (2015b). Szemléletváltás a közszférában – Reform és versenyképesség. In: Tanulmánykötet – Vállalkozásfejlesztés a XXI. században, V. Óbudai Egyetem
- PONIATOWSKI, G., BONCH-OSMOLOVSKIY, M., BELKINDAS, M. (2017). Study and Reports on the VAT Gap in the EU–28 Member States: 2017 Final Report, Report of project TAXUD/2015/CC/131
- SCHNEIDER, F. (2015): Size and development of the shadow economy of 31 European and 5 other OECD countries from 2003 to 2015: different developments. <http://www.econ.jku.at/members/Schneider/files/publications/2015/ShadEcEurope31.pdf>
- VARGA J. (2017). Az adóteher-csökkentés és a gazdaság kifehéritésének pályája Magyarországon 2010 után. *Pénzügyi Szemle*, 2017/17–21. oldal/ Reducing the Tax Burden and Whitening the Economy in Hungary after 2010, [https://www.penzugyiszemle.hu/documents/vargaj-2017-1-mpdf\\_20170406150004\\_70.pdf](https://www.penzugyiszemle.hu/documents/vargaj-2017-1-mpdf_20170406150004_70.pdf)
- EURÓPAI BIZOTTSÁG (2012). Improving tax governance in EU Member States: Criteria for

successful policies. Occasional Papers, 114, [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/occasional\\_paper/2012/pdf/ocp114\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2012/pdf/ocp114_en.pdf)

OECD (2015). Tax Administration 2015: Comparative Information on OECD and Other Advanced and Emerging Economies, OECD

Publishing. [http://dx.doi.org/10.1787/tax\\_admin-2015-en](http://dx.doi.org/10.1787/tax_admin-2015-en)

OECD (2017) Tax Administration 2017: Comparative Information on OECD and Other Advanced and Emerging Economies, OECD Publishing. [http://dx.doi.org/10.1787/tax\\_admin-2017-en](http://dx.doi.org/10.1787/tax_admin-2017-en)