

Műhely

Ellenőrzéssel az adóelkerülés ellen: az idegenforgalmi adóellenőrzés sajátosságai

Az ellenőrzés hatékonyságának megítélése 14 település tevékenységének vizsgálatán keresztül

Hazánk helyi adórendszerét színesíti az idegenforgalmi adó, melyre sajátos adózási szabályok vonatkoznak. A belőle származó bevételek csak a turisztikailag frekventált településeken teszik ki a helyi költségvetés meghatározó hányadát, azonban adóigazgatási szempontból ez a legtöbb adminisztrációs és ellenőrzési feladattal járó helyi adónem. Az adót a szállásadó köteles a vendégitől beszédni és önadózással bevallani, valamint befizetni az önkormányzatnak. Annak megítéléséhez azonban, hogy az adóbevallás valós adatokat tartalmaz, elengedhetetlen az ellenőrzési tevékenység és annak a helyi viszonyokhoz igazítása. Az önkormányzatok különféle módszereket és eszközöket alkalmaznak az eltitkolt vendégéjszakák, valamint a jogtalanul igénybevett mentességek feltárására. A tanulmány célja ezeknek a módszereknek a feltérképezése, annak érdekében, hogy szintetizálhassa az idegenforgalmi adóellenőrzés hatékonyságára ható tényezőket.

Idegenforgalmi adóelkerülés

„Az emberekkel meg kell szeretetni az adófizetést. ... Mert Magyarországon egy baj van, egy óriási nagy baj: Magyarországon az emberek

nem szeretnek adót fizetni... Senki sem szeret... én sem.” /Móricz Zsigmond, Rokonok, 1932/

Az idegenforgalmi adóztatásban, ahogy az adóknál általánosságban elmondható, az adót beszedő hatóságok célja a bevételek folyamatos gyarapítása, mivel a folyamatos fejlődés alapfeltétele a forrásteremtés, ami legkézenfekvőbb módon a helyi adóbevételek növelésével serkenthető. Az idegenforgalmi adóbevételek növekedését a helyi adóhatóságok többféle módszerrel is elérhetik: közvetlenül az adómérték emelésével, közvetetten pedig az adóelkerülés megelőzésével, valamint a szállásadók minél több adó bevallására való ösztönzésével. A szakirodalom jellemzően a személyi jövedelemadó, illetve a vállalkozási jövedelmek adóztatására vonatkoztatva foglalkozik az adóelkerülés kérdésével, de hasonló megállapítások igazak az idegenforgalmi adó szempontjából is. Az adóelkerülés meghatározásának alapot az adózás rendjéről szóló 2017. évi CL. törvény. 1. §-ában szereplő rendeltetésszerű joggyakorlás elve ad, melynek értelmében joggal való visszaélésnek minősül az olyan joggyakorlás, amelynek célja az adótörvényekben és önkormányzati rendeletben foglalt rendelkezések megkerülése.

Az adóelkerülés és adócsalás szorosan összefügg az adómorál fogalmával. Empirikus megfigyelések megerősítik, hogy az adómorál fontos szerepet játszik az adócsalás magyarázatában, mivel az erkölcsi viselkedés sokszor nem független mások megfigyelt viselkedésétől (Méder – Simonovits – Vincze, 2012). Az adóelkerülés mértéke függ az adókulcs mértékétől is, melynek modellezésére a szakirodalomban leg-

többször emlegetett Laffer-görbe, azaz az adóbevétel–adókulcs függvény (Laffer, 2004) szolgál. Azonban nem bizonyított, hogy a magas adókulcsok csökkentése önmagában növelné az adófizetési hajlandóságot, habár pozitív összefüggés van az adóterhelés és a szürkegazdaság között, a tapasztalatok alapján pusztán az adóterhelés csökkentése nem csökkenti a rejtett gazdaság méretét (Sipos, 2015). Frey és Weck-Hannemann (1984) szerint az adómorál legalább akkora szerepet játszik az adóbevétel alakulásában, mint az adókulcs. Simonovits (2010) adottnak vette az adómorált, és olyan hasznosságfüggvényt feltételezett, amelyben a fogyasztás nyújtotta hasznosság mellett a bevallásból is fakad hasznosság. Vizsgálataiban kimutatta, hogy minél erősebb az egyén adómorálja, annál nagyobb a bevallásból fakadó hasznossága, vagyis annál nagyobb a társadalmilag optimális jövedelem-újraelosztás és a nettó adó. Traxler (2010) a bevallásból fakadó hasznosságot függővé tette a normakövetők arányától is, minél kevesebben csalnak adót, annál nagyobb hasznosságot tapasztal egy adott egyén a bevallástól.

Magyarországon a rendszerváltást követően az adórendszerben az önadózás módszere került előtérbe, amely esetén az adófizető saját maga állapítja meg, vallja be és fizeti meg az adót, tulajdonképpen önkéntes alapon. A szocializmus éveiben azonban a progresszív jövedelemadózás és a magas effektív adóterhelés következtében a jövedelem eltitkolása tipikus attitűddé vált (Sipos, 2015). Az adórendszer megreformálása ellenére az adófizetők nem váltak meg erősen gyökeret vert, korábbi tapasztalataiktól, így ebben a helyzetben Kornai (1990) véleménye szerint nem szerencsés az adórendszert ilyen mértékben az önkéntes adóbevallásra építeni, hiszen az nem szolgáltatja az adóköteles jövedelem valós értékét, és az adóhatóság kiegészítő információk megszerzésére kényszerül. Az idegenforgalmi adózás rendszere is az önadózás mechanizmusán alapul.

Az idegenforgalmi adó ellenőrzése

Az adót a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény 34. § alapján a szállásadó (a szálláshellyel, ingatlanal rendelkező jogosult) szedi be a vendégektől az ott tartózkodásuk utolsó napján.

Az adó tehát nem közvetlenül a szállásadót terheli, ám a 34. § (2) bekezdése rendelkezik arról, hogy akkor is kötelesek azt megfizetni, ha a vendégtől elmulasztották beszédni. A beszédett idegenforgalmi adót a szállásadók havonta, a tárgyhónapot követő 15. napig kötelesek bevallani és megfizetni az önkormányzati adóhatóság felé. Az önkormányzati adóhatóságok a legtöbb turisztikai jelentőségű településen hangsúlyt fektetnek az idegenforgalmi adóbevallások helyességének és a mentes vendégéjszakák jogszerűségének ellenőrzésére. Az idegenforgalmi adó megfizetése alól ugyanis több esetben is mentesülnek az adóalanyok.

Az adóellenőrzési tevékenység alapvető kiindulópontja a vendégkönyv, melyet a szállásadók kötelesek az összes vendégről a helyi rendeleteknek megfelelő adattartalommal vezetni. A vendégkönyvben külön megjelöléssel kell szerepeltetni az adómentes vendégéjszakákat, amelyek jogossága a születési dátumok vagy különböző igazolások alapján ellenőrizhető. A magánszállásadók papír alapú vendégkönyvet vezetnek, melyet minden esetben aláíratnak a vendégekkel, akik aláírásukkal igazolják a vendégkönyvbe felvezetett adatok hitelességét. Azon szálláshelyek (jellemzően a szállodák, panziók és kempingek), amelyek elektronikus vendégnyilvántartást vezetnek, kötelesek a vendégekkel bejelentőlapot kitöltetni és aláírni, annak igazolásaként, hogy az elektronikusan nyilvántartott adataik a valóságnak megfelelnek. A vendégkönyvekben és vendégnyilvántartásokban szereplő adatok ellenőrzésén kívül azonban a legnehezebb feladata az adóhatóságnak a rejtett vendégéjszakák feltárása. Az adóbevallásokból eltitkolt vendégéjszakák a települések költségvetési bevételeit rontják, ezért felderítésük elsődleges célja az ellenőrzéseknek. Az adóelkerülés csökkentésének több módszere is létezik a közvetlen ellenőrzési eszközökön és folyamatokon kívül, mint például kedvezménykártya-rendszer bevezetése (Karcagi-Kovács – Timcsuk, 2016), mely a turistákat teszi érdekeltté az adó megfizetésében a településen igénybe vehető különféle kedvezményekért cserébe.

Az adóelkerülés feltárását szolgáló ellenőrzések gyakorisága, illetve a kapcsolódó szankciók komoly hatást gyakorolhatnak a jogszabályok betartására (Ambrus – Kovács, 2014). A vállalat

kozások adózási morálját vizsgálta Gelencsér és Bokorné (2012) egy nem reprezentatív kutatás során, melynek során úgy találták, hogy a büntetések volumene nem egyenes arányban javítja az adófizetési fegyelmet, a nagyobb összegű szankciók nem feltétlen visszatartó erejűek, ugyanis az alacsonyabb bírsággal sújtott adózók nagyobb arányban nyilatkozták, hogy ezen túl jobban figyelnek az adózási szabályokra és határidőkre. Idegenforgalmi adóztatás szempontjából egyéb tényezőket is célszerű szem előtt tartani, hiszen a település vezetésének nem érdeke magas bírságokkal az adózók ellehetlenítése.

Települések idegenforgalmi adóellenőrzési tevékenységének felmérése

Az ellenőrzési módszerek a társadalmi és gazdasági fejlődésnek, a digitalizációnak (a Magyar Turisztikai Ügynökség Nemzeti Turisztikai Adatszolgáltató Központjának (továbbiakban: NTAK) és egyéb digitális felületeknek, például online foglalási rendszereknek) köszönhetően folyamatosan bővülnek. A különféle ellenőrzési platformok használata következtében az adóalanyok a korábbi évek, évtizedek tapasztalataitól eltérően jellemzően betartják az adózási szabályokat. Ennek ellenére az adóellenőrzéstől a legtöbb adózó tart. Ambrus és Kovács (2014) vizsgálata kimutatta, hogy egy ellenőrzéshez kapcsolódó szankciót követően az adózók még inkább jogkövetőkké válnak. Emellett felmérték, hogy az adóalanyok kétharmada az adózási kérdésekről más adóalanyokkal is konzultál, amellett, hogy más forrásokból is informálódik. A vizsgálat ugyan a NAV felé teljesülő adózásra vonatkozott, hasonló megállapításokat lehet tenni az idegenforgalmi adó szempontjából is. Egy-egy adózó esetében felmerülő bírság vagy egyéb szankciók következtében valószínűsíthető, hogy nem csak az adott szállásadó, hanem más adózók adózási morálja is javulni fog.

Az önkormányzati adóhatóságok idegenforgalmi adóellenőrzési tevékenységének felmérése kvalitatív kutatási módszerrel (Boncz, 2015), interjú készítésével valósult meg. A kutatás megtervezésénél a kiindulási pontot az az előzetes feltevés jelentette, miszerint az ellenőrzések hatékonyságát elsősorban különféle szervezeti korlátok befolyásolják. Az elemzés lefolytatásá-

hoz nem véletlenszerű mintavétellel, célirányos kiválasztással kerültek megállapításra a vizsgálatba bevont települések.

Az interjúk alanyai önkormányzati adóhatósági munkatársak és csoportvezetők voltak, annak érdekében, hogy közvetlen, szakmailag releváns véleményekhez lehessen jutni. Az interjú nem reprezentatív, hiszen nem az összes idegenforgalmat adóztató önkormányzat megkeresése történt, és nem is statisztikai jellegű eredményeket szolgáltat, melyek könnyen összehasonlíthatók lennének. Azonban az ellenőrzési tevékenység kérdéskörének érzékenysége és az önkormányzati gyakorlatok különbözősége miatt mégis az interjúk lefolytatása biztosított hiteles és releváns információkat.

A mintába bevont önkormányzatok kiválasztásához egy ún. önkormányzati idegenforgalmi koncentrátsági index (I) került képzésre. A 3178 magyar helyi önkormányzat közül 756 idegenforgalmi adót realizáló önkormányzat 2018. évi költségvetési adataiból és a KSH (2020) szállás-helyek 2018. évi forgalmi adataiból a szerző három részindexet számított. Az első az idegenforgalmi adóbevétel index (I_1), ami az egy állandó lakosra jutó idegenforgalmi adóbevétel standardizált értéke. A második a vendégforgalom index (I_2), ami az egy állandó lakosra jutó vendégéjszakák számának standardizált értéke. A harmadik pedig az idegenforgalmi adó arányának indexe (I_3), amely az idegenforgalmi adóból származó bevételeknek a költségvetési bevételeken belüli arányának standardizált értékét jelöli. A részindexeknek az alábbiak szerint számított egyszerű számtani átlagával képzett idegenforgalmi koncentrátsági index segítségével felállítható a helyi önkormányzatok rangsora.

Az idegenforgalmi koncentrátság szerinti rangsor nyújtott alapot a minta kiválasztásához: a TOP10 település került a vizsgálati mintába (1. táblázat), kiegészülve négy, turisztikai szempontból kiemelkedő önkormányzattal, Budapest V. kerületével, Hajdúszoboszlóval, Cserkeszőlővel és Hegykővel.

Ahhoz, hogy széleskörű, objektív információkat lehessen gyűjteni, félig strukturált interjú készítése történt, ami a strukturált és a mélyinterjú ötvözete. A strukturált interjú kötött beszélgetés, tulajdonképpen egy szóbeli kérdőív, melynek

1. táblázat: Interjú-vizsgálatba bevont települések 2018. évi adatai

Település	Népesség (fő)	Egy lakosra jutó helyi adóbevétel (millió Ft)			Egy lakosra jutó vendégéjszaka (millió db)	Idegenfor- galmi adómérték (Ft/fő/éj, %)	Kereskedelmi szálláshelyek száma (db)	Magán szállás- helyek száma (db)
		összesen	idegenfor- galmi adó	iparüzési adó				
Zalakaros	1996	275,6	136,9	105,3	362,3	500	23	559
Hévíz	4633	298,6	131,8	109,6	276,3	500	36	582
Mátraszentimre	417	381,5	101,2	153,6	330,8	350	16	47
Bük	3631	348,6	94,4	235,6	231,5	500	27	376
Zamárdi	2410	236,8	69,2	56,0	145,5	500	16	785
Visegrád	1841	149,2	55,2	61,2	156,4	460	11	34
Parádsavár	328	160,0	58,1	58,2	139,5	500	3	35
Berekfürdő	1001	121,1	54,4	32,0	137,9	450	14	113
Egerszalók	2024	109,3	44,7	64,6	116,5	400	12	109
Tihany	1342	252,5	52,5	59,4	126,4	500	13	187
Budapest 5. Kerület	25803	252,4	81,2	69,2	99,2	0,04	36	1073
Hajdúszoboszló	23873	82,0	21,7	52,5	54,1	500	73	1338
Cserkeszőlő	2262	64,8	40,0	16,0	90,2	500	10	159
Hegykő	1694	57,1	26,8	25,9	75,1	400	8	34

Forrás: szerző saját szerkesztése KSH (2020), BM (2020) adatok alapján

célja a kódolható adatgyűjtés. A mélyinterjú az alany tapasztalatainak és gondolatainak feltárására vagy egy témakör mélyreható megismerésére irányul, az interjú folyamán a kutató engedi az alanyt kibontakozni, közbekérdezzel nem zavarja. A félig strukturált interjú ezt a kettőt ötvözi, a folyamán a kutató előre meghatározott kérdéseket tesz fel, de van lehetőség a kötetlen beszélgetésre is, illetve közbülső kérdések feltevésére. Az interjú készítése személyesen történt, előre megtervezett szerkezetben összeállított kérdések alapján.¹ Mivel az interjúkészítés javarészt egyéni tapasztalatokat tár fel, az eredmények általánosíthatósága korlátozott. Az elemzés azonban rámutatott, hogy az önkormányzat szervezeti korlátai mellett a helyi adottságok és az ellenőrzési módszerek alkalmazásának korlátai befolyásolják leginkább az ellenőrzés hatékonyságát (1. ábra). A tényezők vizsgálatával a következő megállapítások tehetők.

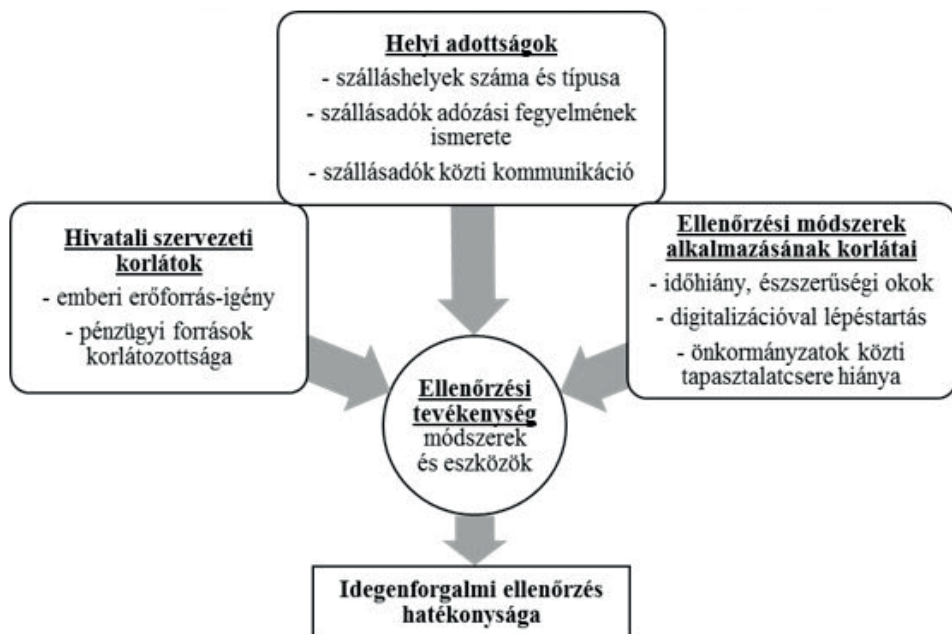
1) Hivatali szervezeti korlátok:

a) A helyi adóztatásban nehéz megteremteni és fenntartani a törvényi és helyi követelmények szinkronját, valamint jó színvonalú adóapparátust működtetni. Ugyancsak nehéz a lakossági és vállalkozói adófizetési szándékot befolyásolni, a fi-

zetési képességet és készséget összhangba hozni. Az *emberi erőforrás* rendelkezésre állására nem csak a hivatali létszámkeretek, hanem az adóellenőri munkakör speciális körülményei is hatással vannak. A hatósági munka speciális szakmai ismeretigényétől kezdve, az ellenőri munka fizikai teljesítményelvárásain át az adóellenőrzés általános társadalmi megítéléséig számos tényező tudja akadályozni, hogy az önkormányzatok megfelelő munkaerőt találjanak a feladatkörre. A probléma több településen is jellemzően fennáll, ugyanis a legtöbb önkormányzat a turisztikai szezonban (annak rövidebb vagy hosszabb időszakában) foglalkoztat adóellenőröket, szezonális munkára pedig javarészt vagy tanulókat, vagy nyugdíjasokat tudnak alkalmazni.

Az ellenőrök kiválasztásánál figyelembe kell venni a feladatok komplexitását, ami szellemi és fizikai teljesítményt egyaránt megkövetel. Egy ellenőrzés lebonyolításához elsősorban ismereni kell a vonatkozó jogszabályokat (az adózás rendje, az adóigazgatás, az adóellenőrzés, helyi adózás és helyi önkormányzati igazgatás tekintetében egyaránt), tisztában kell lenni a hatáskörökkel. A vendégforgalom ingadozása, a hétfégi és ünnepnapok bővebb vendégszám következtében az ellenőrzéseket több településen hétfégén

1. ábra: Idegenforgalmi adóellenőrzést befolyásoló tényezők



Forrás: szerző saját szerkesztése

és ünnepnapokon is végzik az adóellenőrök. Mindemellett a helyszíni ellenőrzések lebonyolítása rendszeres ellenőrzés esetén (gyalogosan járva a településeket) fizikailag is megterhelő lehet. Amely településen nem állandó jelleggel foglalkoztatják az ellenőröket, és a szezonálisan alkalmazott munkatársak személye sem állandó, ott a betanítás nehézségeivel és időigényével is küzdenek az önkormányzatok.

b) A **pénzügyi források** korlátozottsága jelenti a másik szervezeti akadályát annak, hogy több ellenőrt is foglalkoztathassanak az önkormányzatok. Legelső korlát, hogy a többlet-béringény finanszírozására a legtöbb hivatalnál nem tudnak forrást elkülöníteni. Ellenőrök állandó foglalkoztatása hosszú távú, kisebb önkormányzatoknál jelentős összegű kiadást jelent, de szezonális alkalmazottak bére is megterhelő lehet egy-egy kisebb település számára. Az adóellenőrzések eszközigénye is pénzügyi ráfordításokat követel, a helyszíni ellenőrzések lefolytatásához az irodai

eszközállományon kívül a legtöbb esetben járművet is szükséges biztosítani (autót, kerékpárt), főként az időjárás viszonyokhoz való alkalmazkodás végett, valamint egyéb eszközök használata is felmerül, mint például fényképezőgép. A pénzügyi források biztosításánál elsődlegesen a gazdaságossági szempontot kell az önkormányzatoknak figyelembe venni, hiszen az adóellenőrzésre és behajtásra fordított költségek érszerűségi okokból nem léphetik túl az adóbevétel összegét.

2) Helyi adottságok befolyásoló szerepe:

a) A **szálláshelyek száma és típusa** alapvetően meghatározza az adóellenőrzési tevékenység gyakoriságát és mélységét. Hozzávetőlegesen 200 darabot meghaladó számú magán-szálláshely esetén alkalmaznak az önkormányzatok adóellenőröket. A kereskedelmi szálláshelyek száma abból a szempontból irreleváns, hogy a legtöbb ellenőrzési feladat a magán-szobakiadók esetében merül

fel, a szállodák idegenforgalmi adónyilvántartásainak ellenőrzése ritkábban felmerülő feladat. A nagyobb szálláshelyek esetében több település elmondása szerint is kevesebb ellenőrzés szükséges, ugyanis a különféle adatszolgáltatási kötelezettségek, az online szoftverek használata, a számlázás és fizetés szabályozottsága, a kártyás fizetési lehetőségek elterjedése mind hozzájárult, hogy ezen szálláshelyek bevallásai „fehéredjenek”, a mentességek alkalmazása és a vendégéjszakák bevallása valódi és hiteles legyen.

b) Hatékonysági szempontból a szálláshelyszolgáltatók **adózási fegyelme** és adófizetési morálja, pontosabban ezek ismerete is nagymértékben befolyásolja az ellenőrzések szükségességét. Az adóellenőrzés megtervezésénél ugyanis azokat az adózókat célszerű több vagy erőteljesebb ellenőrzés alá vonni, akiknél adófizetési, adóbevallási vagy más adóigazgatási probléma merül fel akár esetjelleggel, akár rendszeresen. Ennek feltérképezéséhez azonban nem csak az aktuális bevallások helyességének ellenőrzése nyújt esz-közt, hanem hosszabb időszak, akár több év tapasztalatai is.

c) Az ellenőrzések hatékonyságánál azon helyi sajátosság is szerepet játszhat, hogy milyen mélységű és gyors a kommunikációs kapcsolat az adózók között. Több önkormányzat is azt tapasztalta, hogy egy-egy ellenőrzési hullám vagy egy-egy kiszabott bírság hatására nem csak az érintettek, hanem más szállásadók adózási fegyelme is javulást mutat. Az **adózók közti kommunikációra** több tényező is befolyással bír, mint például turisztikai egyesületi vagy szövetségi tagság.

3) Ellenőrzési módszerek alkalmazásának korlátai:

a) Annak következtében, hogy a legtöbb településen nincs kifejezetten adóellenőri munkakörben foglalkoztatott munkatárs és jellemzően az adóügyekkel (is) foglalkozó ügyintézők feladatkörébe tartozik az adó ellenőrzése, jelentősen meghatározza az ellenőrzési cselekmények gyakoriságát az **idő, mint korlátozó tényező**. Az ügyintézők kisebb településeken többféle önkormányzati, hatósági munkakört is betöltenek, a napi feladatok mellett nehezen tudnak időt szakítani ellenőrzési feladatokra.

b) Az időhiány következtében is szükséges az észszerűségi okokat figyelembe venni az ellenőrzési tevékenység megtervezésekor. Nem csupán gazdaságossági elvárások miatt kell megtalálni az egyensúlyt az ellenőrzések gyakoriságának és intenzitásának kijelölésekor, hanem amiatt is, hogy a szálláshelyek ne érezzék vegzálásnak a folyamatos vizsgáldást, ami az adózók vagy adózói csoportok túlzott ellenőrzésének elkerülésével megelőzhető. Az éves ellenőrzési tervet érdemes úgy elkészíteni, hogy a napi helyszíni ellenőrzések szisztematikusak legyenek, engedjék szűrőpróba-szerű ellenőrzések beiktatását és biztosítanak időt átfogó vizsgálatok elvégzésének is.

c) Az adózási ügyintézőknek és idegenforgalmi adóellenőröknek is muszáj **lépést tartani a digitalizációval**, ami nem csak a munkahelyi kötelezettségek teljesítésében nyilvánul meg, hanem a digitális fejlődés által nyújtott lehetőségek felhasználásában és ellenőrzésbe történő beépítésében is. Az MTÜ által fejlesztett NTAK adatszolgáltatási rendszerben nyilvánartartott adatokhoz a helyi önkormányzatok idegenforgalmi adóval foglalkozó munkatársai is hozzáférnek az önkormányzati egységes szolgáltatási platform (ASP rendszer) NTAK szakrendszerének adóellenőri jogosultsága birtokában. A portálon a település regisztrált szállásadóinak adatai szerepelnek, amelyek valós idejű foglaltsága és a foglalatok alapján kalkulált havi idegenforgalmi adója kérdezhető le.² Az adatbázisban szereplő adatok a foglaltságról és vendégszámról a napi helyszíni ellenőrzések során nyújtanak elsősorban segítséget, másodsorban a havi adóbevallások adattartalmával történő összehasonlításuk egészíti ki az ellenőrzési módszereket és cselekményeket. Az interjúk is rávilágítottak, hogy az NTAK rendszer bevezetését követő átmeneti időszaknak (amikor a szállásadók még „barátkoznak” az új kötelezettséggel és az összes szálláshely adata felülvizsgálatra nem kerül) el kell telnie ahhoz, hogy a rendszer teljes mértékben valós és naprakész adatokat szolgáltatson. A digitalizáció tekintetében szükséges megemlíteni az online foglalási rendszereket, amelyek figyelemmel kísérhetők. A vizsgált települések adóhatóságai közül többen is jelezték, hogy a foglalási portálok igénybe vették adóellenőrzési célokra. A legtöbb esetben azonban csak annak felderítésére

használták, hogy a településen üzemeltetnek-e működési engedély nélkül szálláshelyet. Legfőképp idő hiányában nincs mód a foglalási adatok részletes vizsgálatára és a bevallásban szereplő adatokkal történő összevetésére.

d) Az ellenőrzési módszerek kiválasztásánál és az ellenőrzési tevékenység különböző jellemzőinek és tényezőinek megtervezésénél az önkormányzatok közti *tapasztalatszere* is segítséget nyújthatna. Az interjúk lebonyolítása után azt a következtetést vontam le, hogy az önkormányzati adóhatóságok közt ritkán történik szakmai egyeztetés vagy tapasztalatszere az idegenforgalmi adóellenőrzés tekintetében (is). Pedig ahogy Szophoklész is megírta, „bölcsek tanulni tud”,³ más települések ellenőrzési módszereinek tapasztalatainak megismerése és esetleges átvétele ugyanis elősegíthetik a minél hatékonyabb és eredményesebb adóellenőrzés megvalósulását.

Ellenőrzés hatékonyságának mérése

Az ellenőrzés hatékonyságát nehéz megítélni és mérlegelni. Az ellenőrzési munka eredményét nem feltétlenül az elvégzett vizsgálatok számában lehet mérni, hanem inkább azok minőségi jellemzőiben. Az adóellenőrzés módszereinek megfelelő megválasztása, az előzőekben bemutatott tényezők szempontjainak figyelembe vétele alapjaiban meghatározza az ellenőrzés hatékonyságát. Kézenfekvő lenne az adóhátralék összegének mérése, azonban adóhátralékot több eset is eredményezhet. Az adófizetési kötelezettség késedelmes fizetése a leggyakoribb, azonban például megszűnt (csődjelárással, kényszertöréssel, stb.) vállalkozások fennmaradt, behajthatatlannak nem minősülő tartozásai is növelhetik a hátralék összegét, amelyek valószínűsíthetően az adóellenőrzéstől független tényezők hatására maradnak fenn. Így a települések idegenforgalmi ellenőrzési tevékenységének adóhátralék összege szerint történő összehasonlítása félrevezető lehetne, és nem feltétlenül szolgáltatna hiteles és valódi eredményeket.

A hatékonyság mérésének eszköze lehetne ezen kívül a „láthatatlan” vendégéjszakák számának vizsgálata, azonban az adóbevallásokban és adatszolgáltatásokban nem szereplő, ellenőrzések során fel nem tárt vagy tárható vendégéjszakák

számát nehéz megbecsülni. A becslésre egy 2016-os kutatás vállalkozott, a Jegyzők Országos Szövetsége és az EMKA Tanácsadó Kft. kimutatta, hogy az idegenforgalmi adót beszedő települések csaknem fele nem ellenőrzi megfelelően az adófizetést, így nagyon magas – számításaik szerint átlagosan 23 százalék – a „láthatatlan” vendégéjszakák becsült aránya.⁴

Következtetések

A szakirodalom és a kapcsolódó jogszabályi környezet tanulmányozása is rámutatott, hogy az adóellenőrzési tevékenység elengedhetetlen az idegenforgalmat adóztató településeken, amennyiben a helyi önkormányzat az adóelkerülést minimalizálni, az adóbevételt pedig maximalizálni szeretné. Az ellenőrzési hatékonyság növekedése az adóbevételek emelkedését eredményezheti, ehhez az ellenőrzéseket még tovább kell fokozni, ami azonban többlet erőforrások biztosítását követeli meg (munkaerő, eszközök, stb.). Ha a településen nem érvényesül a pénzügyi források szabta korlát, az intenzívebb ellenőrzés költségigényei akkor sem feltétlenül állnak arányban az elérhető bevételnövekményekkel. Emellett nem lehet figyelmen kívül hagyni azt sem, hogy a túlzott ellenőrzés az önkéntes jogkövetésre is negatívan hatna. A hatósági jelenlét tehát oda szükséges összpontosítani, ahol tetten érhetők a szándékos visszaélések és a vizsgálatok prevenciós erővel is bírnak. Az adóhatóságnak az erőforrásait a célszerűség és a gazdaságosság szempontjait érvényre juttatva kell felhasználni. Az ellenőrzési terveket és irányokat pedig úgy kell meghatározni, hogy az adózókat az önkéntes jogkövetésre ösztönözze, még ha csak az ellenőrizhetőség tudatával is, hiszen ez nem csak az adóhatóságnak, hanem az adóalanyoknak az érdekeit is egyaránt szolgálja.

Az interjúk készítésekor arról is sikerült megbizonyosodni, hogy az önkormányzatok NTAK rendszerhez való hozzáférése támogatni fogja az adóellenőrzési tevékenységet, amennyiben történnek olyan fejlesztések, melyekkel bővílni fog a hozzáférhető adatok köre. Ugyanis jelenleg csak a vendégéjszaka-számok kérhetők le, azok is csak naponkénti külön lekérdezéssel, összesített, szűrhető adattáblák nem állnak rendelkezésre. Emellett egyéb adatok (vendégekre vonatkozóan)

sem érhető el, így jelenlegi állapotában a magán szálláshelyek vendéglátóinak kiváltására egyelőre alkalmatlan a rendszer.

Annak megítéléséhez, hogy az idegenforgalmi adóellenőrzés összességében hatékonyan folyik-e, az interjúk eredményeinek összesítésénél tapasztaltak alapján definiált (az előzőekben bemutatott) tényezők nagy száma ad támpontot. A hatékonyságra ugyanis nagyon sok korlátozó szempont hatással van, amelyek nagy része a legtöbb önkormányzat esetében egyidejűleg fennáll. Az egyes településeken fellépő korlátok és problémák arra a következtetésre vezetnek, hogy az idegenforgalmi adónak ellenőrzésére vonatkozó tevékenység országos viszonylatban nem hatékony.

GRÓF KATALIN

Felhasznált irodalom:

1990. évi C. törvény a helyi adókról
2015. évi CCXXII. törvény az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól
2017. évi CL. törvény az adózás rendjéről
- Ambrus, R. A. – Kovács, T. (2014): Adóellenőrzési eljárások változása és szerepük a jogtudatos magatartásra. In: Székely, Cs. (szerk.): Makrogazdasági döntések – hálózati szinergiák, Nemzetközi tudományos konferencia a Magyar Tudomány Ünnepe alkalmából, Nyugat-magyarországi Egyetem, Sopron, pp. 542-551.
- Belügyminisztérium (2020): 2018. évi helyi adóbevételek adónemenkénti településsoros adatbázisa. Közérdekű adatigény alapján nyújtott adatszolgáltatás.
- Boncz, I. (szerk.) (2015): Kutatásmódszertani alapismeretek. Pécsi Tudományegyetem, Pécs, ISBN 978-963-642-826-6
- Frey, B. S. – Weck-Hannemann, H. (1984): The hidden economy as an 'unobserved' variable. *European Economic Review*, Vol. 26, No. 1-2, pp. 33–53.
- Gelencsér, P. – Bokorné Kitanics, T. (2012): Szankciók hatása az adómorálra. In: Svéhlik, Cs. (szerk.): „Aktuális gazdasági és társadalmi attitűdök Magyarországon” VII. KHEOPS konferencia tanulmánykötet, pp. 150-156.
- Hunyadi, L. – Vita, L. (2002): *Statisztika közgazdászoknak*. Központi Statisztikai Hivatal, ISBN: 963-215-498-3

Karcagi-Kovács, A. – Timcsuk, P. (2016): *Konfliktusok egy turisztikai desztinációban - hajdúszoboszlói esettanulmány*. Köztes-Európa, 8. évf. 1-2. sz., pp. 17-29.

Kornai, J. (1990): *The Road to a Free Economy – Shifting from a Socialist System: The Example of Hungary*. W.W. Norton & Company, Inc., New York

Központi Statisztikai Hivatal (2020b): *Stainfo – Tájékoztatósi adatbázis. Ágazati gazdaságstatisztikai adatbázis, statinfo.ksh.hu* (utoljára megtekintve: 2020.05.08.)

Laffer, A. (2004): *The Laffer Curve: Past, Present, and Future*. The Heritage Foundation, June 1, 2004.

Magyar Államkincstár (2020): *Tájékoztató a bevezetett helyi adók szabályairól*. Településsoros adatbázis (utoljára megtekintve: 2020.05.14.)

Magyar Turisztikai Ügynökség (2020): *Nemzeti Turisztikai Adatszolgáltató Központ* <https://info.ntak.hu> (utoljára megtekintve: 2020.05..05.)

Méder, Zs. Z. – Simonovits, A. – Vincze, J. (2012): Adómorál és adócsalás – társadalmi preferenciák és korlátozott racionalitás. *Közgazdasági Szemle*, 59. évf. 10. sz., pp. 1086–1106.

Simonovits, A (2010): Adómorál és adórendszer. *Közgazdasági Szemle*, 57. évf. 6. sz., pp. 481–496.

Sipos, Á. (2015): A központi és helyi adóbevezetés gyakorlatának és az adózási morál alakulásának kölcsönhatásai. *Prosperitas*, 2. évf. 1. sz., pp. 123-143. ISSN 2064-759XII

Traxler, C. (2010): Social Norms and Conditional Cooperative Taxpayers. *European Journal of Political Economy*, Vol. 26, pp. 89–103.

Turizmus.com (2016): *A települések fele nem ellenőrzi az idegenforgalmi adót bevallókat*. <https://turizmus.com/szabalyozas-orszagmarketing/a-telepulesek-fele-nem-ellenorzi-az-idegenforgalmi-adot-bevallokat-1138968> (utoljára megtekintve: 2020.05.08.)

Jegyzetek

A szerző köztisztviselő, PhD-hallgató, Bük

1. Az interjúk során feltett fő kérdések a következők:

Az önkormányzatnál hogyan történik az idegenforgalmi adó ellenőrzése és milyen rendszerességgel?

Milyen jogviszonyban foglalkoztatnak idegenforgalmi adóellenőröket? Szerződésük milyen konkrét feladatokat tartalmaz? Amennyiben nem folyamatos foglalkoztatás keretében, akkor milyen gyakorisággal alkalmaznak adóellenőrt?

Jellemezze az adózói fegyelmet és az adófizetési hajlandóságot! Összességében mennyire elégedettek az adózói fegyelemmel és az adófizetési hajlandósággal? Jellemzően milyen arányú az adóhátralék?

Milyen módszereket alkalmaznak az önkormányzatnál az idegenforgalmi adóelkerülés ellenőrzésére? Milyen módszerek váltak be? Milyen gyakorisággal végzik a kollégák ezeket az ellenőrzési tevékenységeket? Mennyi energiát és erőforrást emésztene fel ezek az ellenőrzési

feladatok? Mennyire tartják őket hatékonyak az adófizetési hajlandóság növelésében?

Mi a véleményük az új NTAK rendszerről? Milyen előnyeit/hátrányait tapasztalják? Mennyire tudják majd hasznosítani az adatbázist a napi munkájukban?

Véleménye szerint milyen módon lehetne fokozni az adózói fegyelmet?

2. A jövőben a folyamatos informatikai fejlesztéseknek köszönhetően remélhetőleg az adatbázisból kinyerhető adatok köre és különböző szempontok szerinti szűrési lehetősége bővülni fog, ezáltal is támogatva az adóellenőrzési tevékenységet.

3. Szophoklész: Antigoné (710. sor), Trencsényi-Waldapfel Imre fordításában.

4. <https://turizmus.com/>

