



---

ÁLLAMI  
SZÁMVEVŐSZÉK

ELNÖK

Ikt.szám: V-2002-049/2009.

L-0947J000

**Tisztelt Országgyűlési Képviselő!**

Az Állami Számvevőszék befejezte az APEH által kialakított ellenőrzési portfólió és kockázatkezelési rendszer célszerűségének és eredményességének ellenőrzését, amelynek fontosabb megállapításairól, javaslatairól az alábbiakban tájékoztatom.

A kormánynek az APEH közép-, illetve hosszabb távú (2002-2008 közötti) működésével kapcsolatos elvárásai, valamint a Hivatal feladat-végrehajtása feltételeinek meghatározására tett intézkedései nem voltak konzisztensek. Míg 2003-ban az elvárás a feladat-végrehajtás hatékonyságának növelése volt, amelynek céljából mintegy 1300 fős létszámcsökkentést rendeltek el, addig 2006-ban a többletfeladatok eredményesebb ellátását fogalmazták meg, amelyhez 2217 (1717+500) fő felvételét engedélyezték. Ezen felül az illetékhivatalok és a Szerencsejáték Felügyelet 2007. évi integrációjával további 1456 fő került át a Hivatalhoz. A vizsgált időszakra vonatkozó elvárás megfogalmazására, illetve az ehhez kapcsolódó jogszabályok módosításának előkészítésére azokban az években került sor, amikor az ezen időszakot megelőző kormányzati döntés szerinti létszámleépítést hajtotta végre a Hivatal. Az átszervezések, illetve létszámfejlesztések végrehajtását követően a PM nem követelte meg, az APEH pedig nem értékelte azok megvalósításának célszerűségét, az elvárt hatások, eredmények teljesülését.

Az APEH a középtávú stratégiáiban megfogalmazott célok figyelembevételével alakította ki éves ellenőrzési irányelveit, amelyekben meghatározta azokat az adózói köröket, amelyekre az adott évi ellenőrzései elsődlegesen irányulnak, valamint a kiemelten kezelendő kockázati szempontokat. Ezeket elemzésekkel, értékelésekkel megalapozta. Az irányelvekben célul tűzte ki pl. az adóelkerülés elleni eredményesebb fellépést, a költségvetési bevételek minél teljesebb körű beszedését, a hatósági munka színvonalának emelését, az adókötelezettségek teljesítését segítő szolgáltatások fejlesztését, azonban nem mérte és nem értékelte, hogy az egyes években az ellenőrzési stratégiájában kitűzött célok milyen mértékben valósultak meg.

A Hivatal ellenőrzési portfóliója az ellenőrzések tervezésének egyik eszköze. Alkalmazását korlátozza, hogy a Hivatalnak folyamatosan változó feltételek (pl. feladatbővítések, a létszám ellentétes irányú változtatásai) mellett kell megfelelnie a kormány elvárásainak. A portfólióban meghatározza az ellenőrzési típusok tervezett arányszámait a felhasználható revizori kapacitások arányában. E tervezési mód esetében a humán erőforrás-kapacitás arányok egyrészt nem vezethetők le a tervezési dokumentumokban megfogalmazott célkitűzésekből és feladatokból, másrészt nem teszi lehetővé a kapacitások rugalmas felhasználását, mivel azt a szervezeti struktúra alapvetően meghatározza. Orientálja az ellenőrzési szakterületet az irányelvekben megfogalmazott célok megvalósítására, ugyanakkor nem alkalmas az ellenőrzési tevékenység utólagos értékelésére.

Az APEH célszerűen alakította ki az adóalanyok ellenőrzésre kiválasztását segítő kockázatkezelési rendszerét. Központilag fogalmazta meg és folyamatosan bővítette a különböző vizsgálati célokhoz kapcsolódó kockázati tényezőket, biztosítva annak egységes alkalmazását. A regionális igazgatóságok a helyi sajátosságok figyelembevételével határozták meg a kockázati tényezők paraméterértékeit az egyes feladatokhoz, vizsgálati típusokhoz, témákhoz rendelve. A

---

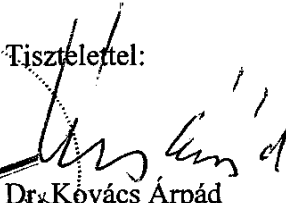
vizsgált időszakban az összes ellenőrzésnek több mint háromnegyedét kockázatkezelés alapján rendelték el olyan adózói körök és adózói magatartás típusok esetében, amelyeknél magas az adóelkerülés kockázata. Az ellenőrzésre kiválasztás eljárásrendje, folyamata és dokumentálása szabályozott. A Hivatal folyamatosan bővítette a kiválasztáshoz alkalmazott adatállományok körét, de nem biztosította, hogy egy adóalanyra vonatkozóan valamennyi információ egy adatállományban álljon rendelkezésre.

A Hivatal nem az Art. előírásait, illetve belső szabályzatait figyelembe véve tesz intézkedéseket a hátralékállomány teljes körének „haladéktalan” hátralékkezelésbe vonásáról, hanem a humánerőforrás-kapacitása függvényében kockázati paraméterek alapján kiválasztja az állományból azokat a hátralék-tételeket, amelyekre megindítja a végrehajtási cselekményeket. A hátralékállomány a vizsgált időszakban 77%-kal, 964 Mrd Ft-ról 1710 Mrd Ft-ra nőtt annak ellenére, hogy a Hivatal 42%-kal növelte a beszedett hátralékok összegét, és évente növekvő összegben törölt hátralékokat. A törlések közel felét az elévülés miatti törlések tették ki. Az APEH folyamatosan méri a hátralékkezelésbe vont hátralékállomány alakulását, és csak közvetve figyeli a hátralékkezelésbe nem vont állomány összesen értékét. Nem követi nyomon, hogy a hátralékkezelésbe nem vont hátralékok mennyi ideje állnak fenn. Ennek következménye, hogy ezen tételek esetében fokozottabban áll fenn az elévülés lehetősége, ami kedvezőtlenül hat az adófizetési fegyelemre. A hátralékok fennállási idejének hosszabbodásával egyre magasabb a hátralékkezelésbe nem vont hátralékok aránya: a 2008. december 31-i állapot szerint a 4,2 millió működő adózói hátralék-tételből 3,1 millió (73,8 %) tételt, ezen belül a működő adózói körben a 60 napnál régebben fennálló hátralék-tételek közel kétharmadát, a 360 napnál régebbiek 69%-át a Hivatal nem vonta hátralékkezelésbe. A 60 napnál hosszabb ideje fennálló hátralék-tételek több mint 2/3-át nem vonta hátralékkezelésbe.

Vizsgálatunk alapján szükségesnek tartjuk többek között, hogy a pénzügyminiszter írja elő az APEH elnöke számára, hogy vizsgálja felül és módosítsa a Hivatal ellenőrzési stratégiájának a fekete- és szürkegazdaság mérésére vonatkozó célkitűzéseit; intézkedjen olyan mutatószámok kidolgozásáról, amelyek alkalmasak egyrészt az éves ellenőrzési irányelvekben meghatározott célkitűzések megvalósulásának, másrészt valamennyi ellenőrzési típus eredményességének mérésére, továbbá véglegesse a humánerőforrás-kapacitás rendszeres és azonos mutatószámokon alapuló tervezésének módszerét és készítsen ilyen elemzéseket. Vizsgáltassa felül a hátralékkezelés eljárásrendjét és alakítsa ki olyan informatikai rendszert, amely támogatja a hátralékok teljes körének hátralékkezelésbe vonását.

A jelentés teljes terjedelmében az Interneten, a [www.asz.hu](http://www.asz.hu) címen érhető el. Kérem, hogy munkája során vegye figyelembe a jelentés megállapításait és segítse elő javaslatainak hasznosulását.

Budapest, 2009. december 4.

Tisztelettel:  
  
Dr. Kovács Árpád  
