Ph.D. értekezés tézisei:

A jogkövetés megvalósulásának vizsgálata az adójogban

c. munkából

Készítette:
Dr. Szilovics Csaba
egyetemi adjunktus

Pécs, 2001.

Ph.D. értekezés tézisei:

A jogkövetés megvalósulásának vizsgálata az adójogban

c. munkából

Készítette:
Dr. Szilovics Csaba
egyetemi adjunktus

Pécs, 2001.

I. A dolgozat célja

A társadalom jogkövetési hajlandóságának vizsgálata régóta foglalkoztatja a tudósokat. Kutatásuk általában túlment a szűken értelmezett jogászi megközelítésen és szociológiai, statisztikai, pszichológiai módszereket is felhasználtak. Vizsgálódásaik nehézségét Sajó András jellemezte a legpontosabban: „A jog, mint társadalmi jelenség elválaszthatatlan a társadalmi érvényesülésének folyamatától, tanulmányozása tehát, egyszerre jogelméleti és szociológiai feladat." Eszerint a jogkövetés kutatása szorosan kapcsolódott ahhoz a tényhez, hogy a jog társadalmi-kulturális jelenségként vizsgálható. Néhány XX. századi jogtudós túllépve a természetjogi és pozitivista szemléletmód dualizmusán közvetlenül vizsgálta a jog és erkölcs, az egyén és a jog és – a jogkövetés és a jog hatékonyságának viszonyát. A jogkövetés pénzügyi jogi érvényesülését számos külföldi és néhány magyar jogtudós és empirikus kutatás vizsgálta. Dolgozatomban az adójogi jogkövetés helyzetét az adójogi norma érvényesülésének vonala mentén vizsgálom. Egyfelől a jogi norma címzettjeit az egyént, az adózói rétegeket és csoportokat és a társadalmat, másfelől a közvetetten megjelenő, de az adózási viszonyokat alapvetően meghatározó államot illetve a közvetítő közeget a jogi normát és az adóhivatal szerepét és jellegzetességeit kutatom. Ugyanakkor foglalkoznom kell az adózáshoz kapcsolódó negatív jelenségekkel is, mint az adókikerülés-elkerülés, adócsalás, hiszen a jogkövetés ott ér véget, ahol ezek a negatívumok megjelennek. Tehát az adókikerülés mértékét meghatározza a jogkövetés mértéke. Pontos határterületeik azonban kijelölhetetlenek, hiszen az adójogi jogkövetés nem konstans és egynemű jelenség. A társadalom tagjai csak a jogi ideák világában oszthatók adómegtagadókra, és jogkövetőkre. A természetes vagy jogi személyek felosztása e szempontból nem lehet konzekvens. Az egyik adóévben lehet egy társaság jogkövető míg a következőben adókikerülő, és lehet, hogy egyidőben teljesíti a nyereség adózás kötelezettségeit miközben a forgalmi adók fizetését kikerüli. Az adójogi jogkövetés érvényesülésének helyzete azonban nem tekinthető csupán az adóhatóság és az adózó belső ügyének. Az egyén felől közelítve megállapítható, hogy a negatív jogkövetési attitűd eredményeként a mások – a harmadik személy – adófizetési kötelezettségei közvetlenül nőhetnek, hiszen nő az egy főre eső adóterhelés, valamint az állam által meghatározott kikerülés ellenes szigorú adózási rendszerek megnövekedett költségei közvetetten beépülnek minden adózó költségeibe, azoknál is, akik tisztességesek maradtak, és soha nem csaltak az adójukban.

Az állam oldaláról közelítve megállapítható, hogy a „közösség" elsődleges érdeke a jogkövetés és az adóellenállás működési mechanizmusának a megismerése. Az állami működés ellenőrző funkciójának alapfeltétele, hogy az állam képviselői ismerjék az adózók adóztatási eszközök hatására adott válaszainak mozgatórugóját. Az adójogi jogkövetés elsősorban reakció, amelyben fókuszálódik a polgároknak és a vállalkozásoknak adórendszerről és állami működésről és a közteherviselésről alkotott véleménye.

E folyamat összetettségét jelzi, hogy az amerikai adóhivatal 1978-ban több mint hatvan olyan tényezőt sorolt fel, amelyek befolyásolják az adókötelezettség teljesítését, az adóellenőrzés szigorától, a közmorálon keresztül az adóterhelésig. Ezért a jogkövetést csak strukturált megközelítésben elemeire bontva vizsgálhatjuk.

A célom az volt, hogy a szakirodalom új eredményeire is támaszkodva mozaikszerűen tárjam fel az adójogi jogkövetés bonyolult rendszerét és amennyiben ez lehetséges, megfogalmazzak néhány törvényszerűséget.

II. A téma feldolgozásának módszere és forrásai

Az adójogi jogkövetésre vonatkozó kutatásom vizsgálati módszere több irányú volt:

Munkám legfontosabb és legnehezebb részének a külföldi szakirodalom megismerése és feldolgozása bizonyult. A több mint 400 külföldi tanulmány, dokumentum, szakcikk megismerését az 1997. és 2000. közötti ELTE-TEMPUS ösztöndíjak tették lehetővé.

Ezzel párhuzamosan összegyűjtöttem és vizsgáltam a témára vonatkozó – nem túl nagy számú – magyar publikációt is. Tevékenységem során nem csupán a tudományos elveket és gondolatokat gyűjtöttem össze, hanem törekedtem a nemzeti valamint a nemzetek közötti együttműködésből született dokumentumok, jogi normák vizsgálatára is. Eximplifikatív módon említhetem az Európai Bíróság adóigazgatásra vonatkozó – Bachmann (C-204/90) vagy a Biehl ECR-1779 175/88. számú, vagy a Schumacher 279/93. számú ECR-1-0225, ügyben hozott döntéseit, illetve az Európai

Közösség határozatait. Elemeztem továbbá az OECD Pénzügyi Tanácsa által 1980-ban kiadott jelentést, és az OECD Adó Modellegyezményt. Említhető továbbá a vizsgált államok nemzeti jogából az 1985 (SFS) svéd adótörvény, a dán adóellenőrzési törvény 1982-es olasz pénzügyi törvény, a német általános adótörvény, valamint a görög, japán, angol, Egyesült Államokbeli, Ausztrál, valamint több ázsiai és Kelet-Európai ország adótörvénye. Ezek alapján felvázolhattam, értelmezhettem és összehasonlíthattam a jogkövetés javítására irányuló szabályozási megoldásokat. Munkámból nem maradhatott ki a vonatkozó magyar szabályozási rendszer bemutatása sem. Munkamódszerem szerint az elemzés során összevetettem és szembeállítottam a szakértői gondolatokat, jogintézményi megoldásokat. Mindezt ahol lehetett, kiegészítettem egyéni kritikai véleménnyel, és törekedtem arra, hogy következtetéseket vonjak le, cselekvési lehetőségeket vázoljak fel.

III. Az értekezés felépítése és bemutatása

A dolgozat szerkezete tükrözi azt a törekvést, hogy a jogkövetés folyamatát rendszerezetten, olykor interdiszciplináris megközelítésben mutassam be. A fejezetek a jogkövetésre hatást gyakoroló különböző tényezők elemzését adják, folyamatosan bővítve a jogkövetésről alkotott képet.

A/ A nemzetközi kitekintés

A dolgozat ezen részében megkíséreltem a nemzetállamok és a nemzetközi együttműködési rendszerek adócsalást kizáró jogkövetést befolyásoló kísérleteit bemutatni. A különböző modellek ismertetésének célja az volt, hogy érzékeltessem a kérdésfelvetés általános, minden adórendszerben megjelenő sajátosságait, és az adócsalás elleni küzdelem nehézségeit. Az értekezés bemutatja azt, hogy a nemzeti és nemzetközi szabályozások milyen kudarcokkal és sikerekkel tudják szabályozni a legális és az illegális megoldások széles rendszerét.

A nemzeti adójogszabályokat és a szakirodalmat vizsgálva szembetűnő, hogy mennyire bizonytalan a jogi formák gyakorlati elhatárolása. Ennek az az oka, hogy az adójogszabályok és a nemzetközi szerződések terminusai nem egységesek. Az államok nagy részében a törvénykezés két típusba sorolható; az adóminimalizálás elleni törvénykezés vagy általános

vagy speciális jogi szabályt alkot. Az általános átfogó szabályozás előnye, hogy a törvényhozó mozgástere nagy, és rugalmas. Ilyen szabályokat találhatunk Dél-Amerikában, Olaszországban, Svédországban 1985-től, Ausztráliában. Az ausztrál példa szerint bármilyen megegyezés abszolút érvénytelen lesz, amennyiben közvetve vagy közvetlenül, adókijátszás, kikerülési célja van, vagy lehet. A másik hasonló megoldás a svéd modell, amelyben azt vizsgálják, hogy a tranzakció természetes módon és céllal jött-e létre, vagy mesterkélt, és célja az adójog általános elveivel ellentétes adókedvezmény igénybevétele.

Más országokban, elsősorban az Angliában, USA-ban a bíróságok nem akarnak a jog betűjén túlmerészkedni, ezért az ellenőrzést a speciális törvényekre helyezik. Ez azonban mindig lemarad a minimalizálási törekvések mögött, és gyakran választani kell a nagy adóveszteségek és a visszaható hatályú törvényhozás között.

Földes Gábor kategorizálása szerint az „adókijátszás" (tax evasion) megítélése alapvetően eltér az adókikerüléstől. „Az adókijátszás nem szűkíthető le az adójogszabályok büntetőjogilag üldözendő megsértésére, az adócsalásra, vagy más –bűncselekményekre, amelyek az adómenekülést szolgálják." Rámutat arra, hogy vannak olyan magatartások, amelyek a jogrendet és a büntetőjogot nem, vagy csak kis mértékben sértik és így szabálysértésnek minősülnek, ugyanakkor megvalósításuk az adójog részeként jelentkezik." (pl. a személyes kiadások üzleti ráfordításként történő elszámolásra.)

Ezzel szemben az adókikerülés (tax avoidance) „az adóminimalizálás legális formája. Azt jelenti, hogy az adózó kihasználja a meglévő joghézagokat, konzisztencia-zavarokat az adórendszerben a különböző adók között vagy egyes adók szintjén és ezáltal csökkenti adóterhét." Ez más megközelítésben az adóterhek optimalizálását jelenti, amelyben a személy vagy vállalkozás a számára legkedvezőbb eredménnyel járó adófizetési és jövedelmi kombinációt választ. Ez tehát az adózók válasza az adópolitikai döntésekre. Ezt adó optimalizálásnak is nevezhetjük.

Az adókijátszás az eddigiekkel szemben, az adótörvény az adókötelezettség illegális eszközök igénybevételével történő megsértése. Ettől el-

különíthető az adómegtagadás, mint a polgári engedettség egyik formája, amely nem büntetőjogi, inkább politikai jogfilozófiai kérdés.

Uckmar professzor szerint nehéz az adóteher minimalizálásának formáit pontosan meghatározni. „Az adókikerülés és az adócsalás fogalma azon adózási magatartások széles körét fedi le, amelyek az adóteher csökkentésére irányulnak. Ennek egy része iránt azonban sem a Kincstár, sem a törvényhozók nem tanúsítanak érdeklődést. (Pl. ha az egyén tartózkodik bizonyos adóztatott termékek fogyasztásától és így kikerüli az ÁFA-t, vagy azért nem végez bizonyos tevékenységet, hogy az adóalapja ne növekedjen.) Az adókijátszás fogalma ehhez képest: „Az adófizető kikerüli az adófizetést anélkül, hogy kikerülné az adókötelezettségeit, és még a törvény rendelkezéseit is sérti." Pontosabban fogalmazva; az adókijátszás egy konkrét adójogi rendelkezés megsértése, amelynek meghatározott pénzügyi hatása van a közbevételekre és amely önmagában gazdasági jellegű." Uckmar vizsgálta e magatartás elemeit és fontosnak tartotta, „hogy az adókijátszás magába foglalja az adókötelezettség felismerését, tehát azt a magatartást, amit a törvény előír. Éppen ezért a kijátszás fogalmába beletartozik a mulasztás az adózó tudatos cselekvése." Egyes országokban azonban nem vizsgálják a szándékot, csak azt, hogy milyen következményei vannak az adózásban. A gyakoribb az, hogy az adóhatóság vizsgálja az adózó szándékát és adócsalásról beszélnek, ha a szándékosság – az adóhatóság megtévesztésével, hamis információk közlésével – megállapítható.

Másutt a viselkedés rosszhiszeműségét is vizsgálják, tehát hogy az információközlés közvetlen célja a kijátszás volt-e, vagy csak rosszul értelmezte az adóalany a jogszabályt. Néhány államban (Ausztrália, Görögország, Svájc, Olaszország, Franciaország) az adókijátszás esetében nem szükséges a csalás szándéka az adófizető részéről. Büntetőjogi szankció esetében azonban vizsgálják, hogy tudatos-szándékos magatartás volt-e. Néhány országban így Izraelben, Németországban, Argentinában a szándékot külön értékeli a bíróság a büntetőjog általános szabályai alapján. Tudatos kijátszásra következtethetnek tanúvallomásokból, könyvelések közötti ellentmondásból, dokumentumokból.

Adócsalásról (tax fraud) akkor beszélhetünk, ha az adófizető szándéka az adókijátszás egy speciális formájához vezet, amelyben az adófizető célja, hogy tudatosan kikerülje az adót, amely egyébként esedékes lenne, és

ezt a magatartást büntetni rendelik. Legmarkánsabban a svájci szövetségi jog tesz különbséget a legszélsőségesebb adócsalás érdekében, amikor kimondja, hogy „akkor nyújt jogsegélyt, ha az eljárás tárgya a svájci terminológia szerint kifejezetten adócsalás (tax fraud) és nem adókikerülés (tax avoidance). Viszonyításként az Európai Kiadatási Egyezményt használva, akkor adnak pozitív választ, ha a kiadatást kérő államtörvényei szerint adóbűncselekménynek, törvénysértésnek felel meg."

Az adókikerülésnél, Uckmar a jogi szabályozatlanság elemét emeli ki. Definíciója szerint az adókikerülés: az adókötelezettség csökkentése, elhalasztása, vagy elkerülése az adózás területein, amelyeket a törvényhozás szabályozni kívánt, de valamilyen okból azt nem tette meg. Itt tehát jogi sérelemről nem, csak szabályozási problémáról beszélhetünk. Véleménye szerint élesen megkülönböztethető az adókijátszás (tax evasion) tehát az adótörvények közvetlen megsértése, és az adóelkerülés (tax avoidance), amely akár elfogadható formája is lehet az adócsökkentésnek.

Néhány ország tagadja az adókikerülés kifejezés jogi jelentőségét két okból.

a/ Ahol az adójognak csak a szándékos közvetlen megsértése büntetendő, az adójogi norma közvetett megsértése (kikerülése) teljesen törvényes, ezért az adókikerülés jogi szempontból lényegtelen, hiszen így csak az adótervezés eszköze.

b/ Ahol a törvény a nem szándékos jogsértést is büntetni rendeli, a kikerülés terminus teljesen lényegtelen, mert a kikerülés illegális formáját az adókijátszás amúgy is tartalmazza.

Davis nem lát lényeges különbséget az adókikerülés és tervezés között. Úgy vélik, nincs anyagi vagy jogi különbség. Az adófizető az adótervezésnél úgy alakítja vállalkozói aktivitását, hogy speciális adózási előnyöket szerezzen. Nehéz megvonni a határvonalat, hiszen célok mindkét esetben azonosak, és az eszközök az illegalitás határán mozognak. „Az adókikerülés elfogadhatatlan előnye gyakran csak szubjektíven határozható meg."

Az angolszász országokban épp e bizonytalanság miatt a vizsgálódás középpontjába a jogügyletet, annak megalapozottságát és formáját he-

lyezték. A Common Law országokban hagyomány, hogy az adófizetőnek joga van saját adóterheit minimalizálni. Nagy jelentőségű alapelvet fogalmazott meg Learned Heand amerikai bíró a Comissioner V. Newman ügyben: „A bíróságnak újra és újra ki kell fejtenie, hogy nincs abban elítélendő, ha valaki úgy intézi az ügyeit, hogy a lehető legkevesebb adót kelljen fizetnie. Mindenki ezt csinálja, gazdag és szegény, és mindenki jól teszi ezt, hiszen senkit nem terhel olyan társadalmi kötelesség, hogy több adót fizessen, mint amennyit a törvény megkövetel. Az adó kikényszeritett behajtott pénzösszeg, nem pedig önkéntes hozzájárulás. Többet követelni az adóerkölcs nevében üres frázis." Carragata hozzáteszi: „Minden ember fel van hatalmazva arra, hogy úgy intézze ügyeit a vonatkozó törvény hatálya alatt, hogy minél kevesebb adót kelljen fizetnie." Ha ez sikerül neki – akkor eljárása méltánytalan lehet az adóhatósággal és más adófizetőkkel szemben – de nem kényszeríthető több adó fizetésére." Az adó legális csökkentésére irányuló törekvés nem tekinthető úgy, mint társadalmilag elítélendő magatartás. Kizárólag a jogalkotó felelőssége ezeknek a törvényi kiskapuknak a bezárása, és a még megengedhető adózási célok és kedvezmények lényegének szabatos jogi megfogalmazása. Egyértelmű és szándékait pontosan definiáló adójogszabályokra van szükség. Ez az alapvető feltétele annak, hogy alkalmazni lehessen az 1970-es években kialakult módszert a jogügylet valóságos tartalmának, céljának megismerését, amely gyakorlatot a magyar adórendszer is követ. Ennek a vizsgálata alapján az úgynevezett „tartalom a forma előtt" vagy a „formaságokkal visszaélés" elve alapján adókikerülésnek minősül az, ha a tranzakciónak kizárólag az adó minimalizálás volt a célja, amit mesterkélt vagy nem életszerű módszerekkel valósított meg. Adócsalás pedig az, ha a tranzakciók mindezt törvénytelen eszközökkel érik el. Ezt az elvet az angolszász és a skandináv országok alkalmazták elsősorban. Tehát két lényeges elemet vizsgálnak. Egyfelől azt, hogy a jogügylet legális formában történt-e, és annak alkalmazása szokásos vagy helyénvaló – volt-e, és elvezetett-e az adóvisszaéléshez. Másfelől az üzlet lényegét-tartalmát vizsgálják lépésről lépésre, hogy a tranzakciók indokoltak voltak-e. A jogügyletek valódi tartalmának az üzleti célnak a vizsgálatát tartja, az egyetlen tényleges eszköznek Uckmar professzor is. A jogalkotók és jogalkalmazók Hollandiában, Ausztráliában, Izraelben semmisnek tekintik azokat a jogügyleteket, amelyeknek kizárólagos célja az adó kijátszása. Az Egyesült Államokban, az adómegtakaritás mellett vizsgálják azt, hogy van-e más üzleti cél – motiváció, ami előfeltétele a tranzakciónak. Svédországban elfogadhatatlannak tartják azokat a

tranzakciókat, amelyekben az adóalany csak az adókijátszás érdekében cselekszik, de irracionálisan vagy mesterkélten éri el ezt a gazdasági eredményt. A „tartalom a forma előtt" elvnek megfelelően a hatóságok értékelik azokat a tényeket, amelyek gazdasági jelentősége és eredménye ellentétes a formális tartalommal. Ez azonban nem egyszerű, hiszen ennek feltétele, hogy a bíróságok részletesen ismerjék az adónormákat és használatukat. Ennek kivédésére az adókijátszók egyre kifinomultabb és multinacionális megoldásokat dolgoznak ki. Erre válaszul dolgozták ki az USA-ban, Japánban a „lépés tranzakció" doktrínáját. E szerint a jogügylet aktusait külön-külön és egészében is kell vizsgálni és a végeredményhez képest adóztatni.

B/ Az adójogi jogkövetés jellegzetességei

A jogkövetést – Sajó András nyomán – a jogrendszer és a társadalom viszonyában ragadhatjuk meg, amelynek lényege nem az individumhoz, hanem a társadalom egészének működéséhez kapcsolható. „A jogkövetés társadalmi állapot, amelynek kialakításában a jognak is szerepe van." Ebben a viszonyrendszerben a jog közvetetten befolyásolja a cselekvést. Meg kell azonban különböztetni ehhez képest azt a magatartást, amelynek kialakításában a jogi norma központi motívumként szerepel. Ezt jogszabálykövető magatartásnak nevezhetjük. A jogkövetésnek, mint társadalmi attitűdnek a kialakulásában a jog csak az „egyik" tényező lehet a politikai – morális – gazdasági – szociológiai hatások mellett. Kulcsár Kálmán ezt a folyamatot szocializációnak nevezi, és rámutat arra, hogy a modern társadalomban élő ember létfeltételei a cselekvésmódok automatizálódását eredményezik. Ennek következtében a működő joganyag a társadalomban sem képes egységesen hatni. A hosszú történeti múltat megélt, a társadalmi értékítélettel egybevágó jogi normák hatása nagyobb az emberi magatartásokra, mint az egyéni – társadalmi érdekeket közvetetten megfogalmazó jogszabályoké. A büntetőjog vagy a polgári jog egyes normái egybeesnek az egyének belső erkölcsi normáival, néhány szabály mint az emberi élet és a vagyon védelme évszázadok óta párhuzamos lehet a közösség értékítéletével. Földes Gábor ezt kiegészítette azzal: „Az adójog a jogkövetés (jogtudat) szempontjából jogiasabb, mint a jogrendszer más területei." Ebben az esetben a jogkövetők magatartásukban a „jogi objektiváció normatív tartalmával" tisztában vannak és arra reagálva cselekszenek.

Az adójogi normákat e szempontból vizsgálva megfogalmazható, hogy ezek társadalmi beépülési ideje általában rövidebb, hiszen születésük a modern polgári forradalmakhoz köthető. Nem találhatunk letisztult évszázados jogkövetési gyakorlatot, amelyben a jogi és az erkölcsi parancs együttélése felerősítené hatékonyságukat. Az adójogi normákkal való önkéntes azonosulást nehezítette, hogy alkalmazásukat a kényszer szülte, hiszen az adózás csak kivételesen lehetett önkéntes. Másik jellegzetessége e normacsoportnak, hogy működését a változékonyság jellemzi. Fontos az is, hogy magas, és arányait tekintve bővülő az adójogban a technikai jellegű normák szerepe, amely megnehezíti az alapvetően gazdasági redisztribuciós adójoggal való azonosulást. További specifikuma e jogterületnek, hogy az adójog aktív, tudatos és folyamatosan változó pontosan meghatározott magatartás szigorúan körülírt módon való gyakorlását írja elő. Ez azt jelentheti, hogy az adóalanynak részletes szabályoknak kell eleget tennie. Ezzel egyidőben érzékelhető egy olyan nemzetközi adójogi tendencia, amelyben az adóalany szerepe az önbevallás kiterjesztésével növekszik. Ez azt eredményezheti, hogy az adózási folyamatban szükségszerűen létező döntési kényszerek miatt felértékelődik az egyén és a vállalkozások jogkövetési hajlandósága, hiszen ennek teljes hiányában csak az állami kényszer bizonytalan eredményű eszköze maradna.

A Nemzetközi Pénzügyi Dokumentációs Hivatal (IBFD) 1992-ben így definiálta az adókötelezettség pontos teljesítését: „Az a mérték, amelynek megfelelően az adófizetők törvényi kötelezettségük alapján bevallják jövedelmüket a jövedelmi adó, forgalmi adók stb. megállapítása céljából és a megfelelő időben és módon befizetik a kötelező adómennyiséget." Ennek megvalósulását azonban sok tényező befolyásolhatja. Ezeket a tényezőket sokan és sokféleképpen határozták meg és csoportosították.

a/ Lewis 1982-ben kidolgozta az adójogi teljesítés pszichológiai modelljét, amelyben négy fő tényezőt azonosított. Az első az adóhatóságok elrettentő hatása, beleértve a felderítés és a lebukás esélyeit, valamint a várható szankció nagyságát és szigorúságát. A második csoportba a gazdasági tényezőket említi, amelyek az adópolitikát és az adózók viselkedését egyaránt befolyásolják (infláció, fogyasztási szint, közvetett adók aránya), harmadikként a kormányzat politikai szerepét említi abból a szempontból, hogy milyen a politikusok társadalmi megítélése, mennyire hatékony, etikus és ellenőrizhető a közpénzek kezelése. A negyedik kategóriába az adó-

zók viselkedésének egyéb összetett elemeit sorolta; az adózó rendszer igazságosságának érzete, kollektivizmus – individualizmus aránya, adócsalás társadalmi megítélése, társadalmi-gazdasági jólét, réteg-csoport viszonyok. Lewis nem tartotta meghatározónak az adóterhelés nagyságát a GDP/adóarányait, az adójogszabályok egyszerűségét. Ezzel szemben épp az utóbb említett tényezők fontosságát hangsúlyozta Bracewell-Millnes Geoffry Howe.

Az emberi közösségek állami struktúrában való létezése kétségkívül nem az egyetlen lehetséges működési modell (törzsi, falu vagy családi közösségek), de a közösségi fejlettség egy szintjén szükségszerű, hogy ennek működéséhez anyagi feltételeket is meg kell teremtenie, amit az egyének vagy a társaságok a közbevételeken keresztül biztosítanak. Az állam működése tehát nem öncélú, hanem közérdek. Az adómorál Takács György szerint a közterhek viselésével kapcsolatban tanúsított erkölcsi hozzáállást jelenti, tehát „a morálnak egy minősítése." A közterhek kirovásának egyetlen erkölcsileg is elfogadható indoka az állam működése. Takács György szerint „az adózás állampolgári kötelezettség és azt öntudatosan és lelkiismeretesen kell teljesíteni." A kijátszási törekvések az egész közösség ellen irányulnak. Az adójogban, ahol a tényállási elemek állandó változásban vannak, és ami ma tiltott, holnap megengedetté válhat, felértékelődik az ami állandó, tehát az adójogi normákra vonatkozó erkölcsi parancs. A nehézséget az jelenti, hogy ott, ahogy Takács György Meisel-Gerloffra hivatkozva írja: „nem állnak fenn olyan szilárd alapzaton nyugvó rendelkezések, mint az általános büntetőjogban."

A jogi szerzők jelentős része (Takács, Mahler, Mariska) magához a fogalom-meghatározáshoz is ambivalensen viszonyultak. Takács szerint nyelvtanilag itt, a morál kifejezés, egy minősítés, amely közterhekkel kapcsolatban tanúsított erkölcsöt jelenti. A morál azonban nem azonosítható csupán a cselekvéssel, így a fenti gondolatmenet inkább a jogkövetés meghatározásával vethető egybe.

Székács Aladár magának az adómorálnak a fogalmát és alkalmazhatóságát is vitatja. „Az a körülmény, hogy a tudomány és adómorálról beszélt, mintegy hivatalos elismerése volt annak, hogy az adózás terén a legkifogástalanabb jellemű embertől sem lehet oly morális felfogást várni, amelyet az élet más vonatkozásában tőle joggal elvárhatunk." Székács sze-

rint ennek következtében – a külön adómorál elfogadása miatt – a pénzügyi hatóságok kijátszása nem a bűncselekmények számát hanem a hazai anekdotakincset gazdagította. Véleménye szerint tehát adómorál nem létezhet. Aki az államot megkárosítja az a közösség ellensége. E pesszimista megközelítést is figyelembe véve megfogalmazható, hogy elnevezéstől függetlenül, az egyéni adózói mentalitás és az adójogi jogkövetés közösségi jellegzetességei sokat elárulnak az adott társadalom kultúrájáról, viszonyáról az egyének és az állam kapcsolatáról. Nem lehet megkerülni azt a tényt, hogy amely társadalomban a köz és adómorál, tehát a jogkövetési készség alacsony, ott egy oda-vissza ható effektus alapján a korrupció a fekete gazdaság aránya valószínűleg magas, a törvények és az állam működése alacsony színvonalú. Ebben a társadalomban a polgár, a vállalkozó gyakran kiszolgáltatottnak érezheti magát. Az alacsony jogkövetési készség és adómorál jól jelezheti a demokrácia és a jogállamiság deficitjeit, amely azt eredményezi, hogy az állam hosszú távon még a jóhiszemű és jogkövető adózók készségét is elveszíti. A romló adómorál tehát fokozott ütembe szűkíti le az állam bevételi oldalát is, így az állami transzferek radikális beszűkítéséhez vezet. Ennek következtében a kialakuló finanszírozási űrt, vagy belső hitelekből finanszírozzák és így növelik az inflációt, vagy a külső államadósság nőhet meg drasztikusan. A passzív politika számára tehát egyértelműen és drámaian megmutatkozik, hogy nominálisan mennyit érhet az adómorál hiánya.

A dolgozat következő részében az adózói rétegek az adózási folyamatban betöltött szerepét vizsgálom:

Az 1983-as „Asian-Pacific Tax Conference" összegző tanulmánya áttekintette az adómegtagadás növekedésének okait. Megállapította, hogy e problémához indokolt lenne egy strukturált megkülönböztetést alkalmazni. Úgy vélték, hogy jelentős különbségek fedezhetők fel, szektoriálisan (mezőgazdaság, ipar, értékesítés) a termelési szervezetek között (kiskereskedők, multinacionális cégek) és a gazdaság más szereplői (alkalmazottak, vállalkozók, tőke tulajdonosok) között a jogkövetési jellegzetességek szerint. Úgy vélik, hogy a termelő egységek szétaprózódása, tehát a kis vállalkozások az adókijátszást felvirágoztatják. „Azokban az országokban, ahol nemzetközi nagyvállalatok szerepe jelentős, azt tapasztalják, hogy emiatt csökken az adókijátszási kedv. Azon országokban, ahol a gazdasági aktivitás a kis boltokra épül és sok az egyéni résztvevő, a tapasztalatok szerint

sok az adócsalás is." Illersic hasonló módon, az adócsalók csoportjainak viselkedését tanulmányozta, és ezeket három fő csoportba sorolta jellegzetességeik alapján.

Elkülönítette a magánvállalkozókat, a munkavállalókat, akik részben vagy egészben feketén dolgoznak, és a munkanélkülieket, akik teljesen illegálisan végeznek jövedelemszerző tevékenységet. Becslése alapján a magánvállalkozók mindegyike legalább 1000 fonttal rövidítette meg az angol kincstárat a 70-es évek végén és csupán a valós jövedelmük 2/3-át tárták fel, vallották be.

A gyakorlati kutatások eredményeit, az elmélet is alátámasztja, és megerősíti azoknak a társadalmon belül jól elhatárolható csoportoknak a létezését, amelyeknek sajátos adózási érdekei és jogkövetési jellegzetességei lehetnek. Ez a mikrokörnyezet esetenként döntő fontosságú lehet az adózással kapcsolatban hozott döntéseknél. A szociológus Ossowska szerint „evidencia, hogy egy társadalmon belül, erkölcseiben egymástól elütő csoportok létezhetnek." Geiger a büntetőjogi jogkövetést vizsgálva felhívja a figyelmet arra: „morális értékekben a társadalmon belül meglehetős egység uralkodik, de amíg az egyes társadalmi csoportokon belül jelentős az egység, addig a csoportok között nagyok a szakadékok." Az adózás szempontjából fontos Durkheim gondolata, miszerint létezik a szakmai-foglalkozási erkölcs, ahol minden szakmának megvan a becsülete. E gondolat megalapozza az adózásban létező privilégiumok kedvezmények esetleg rendszereinek kiépülését, amelyek fenntarthatják az adóteher igazságtalanságát, és markáns adózói csoportokat teremtenek. Ennek adóigazgatási következményét Sean Morierty egy tanulmányában úgy fogalmazta meg: „hogy az általános adófizetői bázist a hatékony kezelés érdekében, és az érzékelhető jellegzetességek miatt fel kell osztani kezelhető csoportokra, szegmensekre. A nagy szegmentációk szükségességét felismerték Ausztráliában, Kanadában, Új Zélandon.

A kialakuló adózói csoportokra vonatkozóan Lantino az USA adóhivatalának egyik vezetője megállapítja, hogy itt elkülönült adózási szubkultúrákról van szó. „Erre pedig az adóhivatalnak az egyéniesítés követelményének megfelelően tekintettel kell lennie és be kell számítania, e kulturális befolyásokat." Éppen ezért kezdtek fokozott figyelmet fordítani az adózó mikrokörnyezetére földrajzi, kulturális, jövedelmi, nemi, esetleg ant-

ropológiai jellegzetességekre. Lantino úgy véli, hogy inkább szociológiai pszichológiai tényezők alapján jönnek létre a csoportok, mint antropológiai tények alapján. „Az USA-n belül – összegzi a kutatások tapasztalatait – az adózási fegyelmet illetően nincs jelentősége a nemzeti származásnak, fajuk, kulturális szokásoknak, és vallási tabuknak."

A japán Ishi professzor megállapítja, hogy a bérből és fizetésből élők között elterjedt nézet, miszerint a jövedelemadó megállapításánál különbségek vannak az alapján, hogy ki milyen adófizetői csoporthoz tartozik. Mivel az alkalmazottaknak mindig a munkáltató által levont adóelőleg szerint kell adózniuk, a jövedelmeik csaknem teljes egészében ismertek az adóhatóság előtt. Az egyéni vállalkozók, akik önbevallók, nem a teljes bevételeik után adóznak, és könnyen kikerülhetik a törvényeket. Becslések alapján az adóhivatal a vállalkozók jövedelmeinek 40-60 %-át ismeri meg. Az adózás ezen alapvető igazságtalanságára külön betűszót használnak – Ku-so-you. A japán adópolitika bevallott célja ennek az igazságtalanságnak a mérséklése.

Az alkalmazottak magasabb jogkövetése, nemzetektől és gazdasági helyzettől független általános jelenség. Egy az USA-ban 1983-ban készített IRS jelentés kimutatta, hogy az adócsalásból származó hiány a bérből és fizetésből élők esetében 5 %, a tőkejövedelmek esetén 14 %, míg a kisebb vállalkozások és üzletek hiánya 53 %-os volt. Slemrod ebből arra következtet, „hogy van összefüggés az adócsalás lehetősége és az adócsalási hajlandóság között." Vogel 1974-ben a svéd adórendszert és adózói magatartás vizsgálva megállapította, hogy a svéd munkásosztály erősebben támogatja az adórendszert, mert egyetért a kormány politikájával, és élvezi az ellenszolgáltatást. „E nagymértékű politikai akarat a korrekt teljesítés felé irányítja e réteg adófizetési viselkedését."

Összegzésként – foglalkoztatás szerepével kapcsolatosan elgondolkodtató Takács György egy Duvertgertől kölcsönzött gondolata. Az a körülmény – írja Duvergert -, hogy Franciaországban a szolgálati viszonyban állók nem követnek el adócsalást, nem annyit jelent, hogy erkölcsösebbek, hanem csak annyit, hogy ezek adóját a munkáltató vonja le, és így nincs alkalmuk az eltitkolásra." A levonható következtetések egyike, ami foglalkoztatottságon alapuló besorolásból megállapítható, hogy ha valakinek lehetősége nyílik az adócsalásra, sokkal valószínűbb, hogy nem csak egyetért

az efféle magatartással, hanem ő maga is így jár el. „Másként fogalmazva a vállalkozók és a munkáltatók nem csak sokkal inkább elfogadhatónak tartják az adófizetés elkerülését az az adócsalást, hanem nagyobb valószínűséggel meg is teszik. Tulajdonképpen épp azért tartják elfogadhatónak, mert maguk is így járnak el. Az emberek mindig igyekeznek racionalizálni a magatartásukat."

A dolgozat következő részében elemzem a jogkövetést befolyásoló egyéb tényezőket: mint az igazságosság, az adózók oktatása, felkészítése, fekete gazdaság jogkövetésre gyakorolt hatása.

C/ Az adójogi norma hatása a jogkövetésre

A tanulmány e fejezetének célja, hogy megvizsgálja miként hat az adójogi norma a jogkövetési hajlandóságra. A normák azonban „a maguk elvontságában csak kivételesen irányítják a mindennapi élet döntéseit" – írja Sajó András. Kulcsár Kálmán szerint: „a jogszabálynak megfelelő cselekvés elsősorban nem közvetlenül a normát követő cselekvés, hanem annak a szituációnak a terméke, amelyet a jogi szabályozás kifejez." Ugyanerre a jellegzetességre mutat rá Földes az adójogi normánál, amely: „meghatározott viszonyokat, a látszat szerint maga hoz létre." Mindezt meghatározott társadalmi cél érdekeiben teszi, nevezetesen a közpénzek forrásainak, mozgásainak nagyságrendjének meghatározására. Földes azonban Sajóhoz hasonlóan úgy gondolja „az adójogi normában a közvetlenül megfogalmazott rendelkezésével egyenértékű, párhuzamos célja a magatartás orientálásra, meghatározott irányú cselekvésre ösztönzés vagy korlátozás." Ennek ellenére, az adójogi normarendszer nem elhanyagolható célja a közbevételek biztosítása, és ennek megfelelően a norma hatékonyságának fokmérője lehet a realizált bevételek (tömege) aránya és a jogkövetés szintje. Jóllehet a jogszabálynak megfelelő cselekvésnek számtalan eredője lehet, ezek egyikeként maga az adójogi norma is azonosítható. Az adójogi jogalkotás egyik legfontosabb célja lehetne az optimális, tehát a társadalom- gazdaság számára legmegfelelőbb adórendszer kialakítása. „Dinamikus nézőpontról nézve az egészséges adórendszer adósávokból, adókulcsokból és egy olyan „adókeverék"-ből" áll, amely optimalizálja a gazdasági hatékonyságot, beleértve a gazdasági növekedést, a jogkövetés költségeit és a foglalkoztatást, illetve minimalizálja az adócsalást a potenciális adókikerülésre, valamint a politika által méltányosan meghatározott adminisztráci-

ós költségeket". Az optimális adórendszer folyamatosan módosul, átalakul. Az (optimális, ideális) adórendszer felé való elmozdulás egyre növekvő bevételt generál, és ez megnövelheti a szociális és gazdasági transzfereket. „Amikor a rendszer túlhalad az optimális szinten, az adózási helyzet még „pozitív", de a bevételek csökkenő tendenciát mutatnak. Az ideális pont meghaladását követően a növekvő adó/GDP arány elmozdulása miatt a rendszer költségei meghaladják a bevételeket." Abban az esetben viszont – figyelmeztet Carragata – az adó/GDP arány olyan alacsony szintet ér el, hogy az már csökkenő bevételekhez vezet, az alacsony adóterhelés előnyeit kioltják a rosszul megválasztott kormányzati kifizetések (hiszen túlzott mértékeikkel a) hátrányai [a költségvetési hiány, eladósodás, stb].

A jelenlegi és potenciális gazdasági-közbevételi szint között lévő szakadék nem más, mint az adózási hatékonyság mértéke. Minél közelebb van a gazdaság az optimális hatékonysági állapothoz, annál tökéletesebb az adórendszer. Slemrod munkáiban kísérletet tett az optimális adórendszer feltételeinek meghatározására, amelyek:

a/ Alacsony adóteher és kevés adókedvezmény, kis számú adókulccsal;

b/ Egyensúlyi helyzet az adópolitika és az adóigazgatás között;

c/ A kényszerítés határköltségeinél az adóbevételek marginális határhasznának figyelembe vétele;

d/ A legalitás és alkotmányosság szerepének érvényesülése és hangsúlyozása;

e/ A korrupció és diszkréció visszaszorítása.

Amoros és Vasco a spanyol adóhatóság vezetői azonban rámutattak arra, hogy az optimális adórendszer kialakítása valójában az adózási célok egy csoportjának összhangját jelentené, de ezek sem együttesen, sem azonos mértékben nem tudnak megvalósulni. „Más szavakkal, ellentétek vannak a modern adóstruktúra által megvalósítandó különböző célok között, és így az elérhető megoldás csak a második legjobb lehet." A célok között hierarchiát kell az adópolitikának felállítania, tehát az optimális adórendszer ideája illúzió, és a gyakorlatban csak kompromisszummal valósulhat meg. Ez perszer nem jelenti azt, hogy elérésére ne lehetne törekedni, Működése és szerepe így az államháztartási alapelvek- irányelv funkciójához hasonlítható. Ebben a folyamatban – vitathatatlanul – kiemelkedő fontosságú az

adójogi norma szerepe. Tényleges hatást azonban csak az az adójogi norma érhet el, amit ismernek, hiszen ez a tudatos és önkéntes jogkövetés feltétele. Ahogy Szabó Imre fogalmaz: „valamely jogszabály a kihirdetéssel még nem válik ismertté." A jog azonban régen megfogalmazta azt, hogy a törvény nem ismerése nem mentesít. Már az 1878-as magyar büntetőtörvénykönyv 81 § szerint: „A törvény nem tudása vagy téves felfogása a beszámítást nem zárja ki". Az osztrák polgári törvénykönyv 2. § így szól: „mihelyt egy törvényt megfelelően kihirdettek senki sem mentheti magát azzal, hogy az előtte nem volt ismert". Ez az elvet természetesen az adójog is követi. Az adójog jellegzetessége, hogy pontos és alapos ismereteket igényel. Ugyanakkor Kulcsár Kálmán és Sajó András több kutatásából a jogismeret olyan képe bontakozik ki, amelyben a jogágak társadalmi ismertsége eltérő. Sajnos az adósjogi ismeretek átlagos szintje tradicionálisan, és különösen Magyarországon alacsony, és a jogalkotóknak több erőfeszítést kellene tenniük ennek megváltoztatására.

A dolgozat következő részében az adóreformokról, az adónormák egyszerűsítésének fontosságáról és az adóterhelés mértékének szerepéről írok, nyugati kutatások tapasztalatai alapján. E tényezők közül napjainkban a jogkövetési költségek vizsgálata került előtérbe – talán azért – mivel e tényező komplex módon reagál és kihat a többi befolyásoló elemre. E rész alapvető megállapítása lehet, hogy az adójogi normák hatékonysága nem függetleníthető a társadalom olyan sajátosságaitól, mint a politikai stabilitás, vásárló erő, jogbiztonság. A Magyarországhoz hasonló átmeneti állapotban levő államok esetében az adójogi normák milyenségének szerepe valóságos kutatások hiányában csak bizonytalanul határozható meg, és valószínűleg eltér a jóléti államokban tapasztaltaktól. Ezekben az országokban egy tömörebb, egyszerűbb adójogi norma és alacsonyabb elvonási szint lenne szükséges. Meg kell azonban állapítanunk tényszerűen, hogy ezzel ellentétes szabályozási irányok érzékelhetők e térségben.

D/ Az adóigazgatás szerepe

Az adózási folyamat irányítására az államok nagy része önálló, a közigazgatás rendszerében elkülönítetten működő szervezetet hozott létre. Az adóztatás azonban nem szűkíthető le az adók kivetésére, beszedésére vagy csupán e folyamat ellenőrzésére. Ez a folyamat egyfelől tekinthető az igazgatási rendszer és az adók viselőinek és megfizetőinek magatartását

szabályozó normarendszernek, amelyet az állam abból a célból alkotott, hogy közbevételeket biztosítson. Azonban hangsúlyozni kell, hogy minden adórendszernek még a kivetésesnek is, sine qua non-ja a meggyőzésen alapuló önkéntes teljesítés. Az egész adóigazgatás - főképpen a leggyakoribb önbevallásos rendszerben - azon az előfeltételen alapszik, hogy az adózói magatartás befolyásolható. Másrészt az adózók adóügyi jogviszonyban közvetlenül és erőteljesen szembesülnek az állam működésével, annak legfontosabb jellegzetességeivel. A jól vagy éppen rosszul működő adóigazgatás az állam működésének legfontosabb alapja, és így azt alapvetően meghatározza - egyfelől forrásoldalról - másfelől az adózók kezelésével. E kettősségben rejlik az adóhatóság paradox helyzete, hiszen működése során egymással nehezen azonosuló célokat kell megvalósítania. Egyszerre kell objektívnek és hatékonynak lennie az adók begyűjtésében, ugyanakkor az adózókkal együttműködve méltányosan kell eljárnia. Az egész közösség érdekének kell megfelelnie úgy, hogy hatékonyan és becsületesen szedje be az adókat. Az adóigazgatás az adózással kapcsolatos törvényeknek ugyan „csak" a végrehajtója, de az adóhatósági ügyintézőkön múlik az adójogalkotás sikere. Ők kapcsolják össze a törvényileg megalkotott és a gyakorlatban létező adórendszereket – írja Gitte Heij. Bird ezzel kapcsolatban megjegyezte: „Az adópolitikára (adófajták, szankciók) való összpontosítás elvezethet oda, hogy nem fordítanak elég figyelmet magára az adóigazgatásra. Túlságosan belemélyednek abba, hogy mit kell csinálni és kevés figyelmet szentelnek arra, hogy hogyan."

A jól működő jól informált adóapparátus helyrehozhatja a törvénykezés és az adópolitika hibáit, igaz azok előnyeit is kiiktathatja. Az információk beszerzése, az adatgyűjtés az adatszolgáltatókkal való kapcsolattartás (bankok, biztosítók, munkáltatók) jelentősen növelhetik a hatékony működést – mutat rá Tanzi, Heij, Triana. A Latin Amerikai és Közép-Kelet Európai államok példája arra hívja fel a figyelmet, hogy átmeneti gazdasági politikai helyzetekben az adóhivatalok működésének legfontosabb előfeltétele az egyszerű adóztatási megoldások alkalmazása kevés számú kulcscsal és kedvezménnyel, komputerekkel felszerelten összehangolt adatbázissal. Megfogalmazható, hogy az adóhatóság legfontosabb feladata, hogy befolyásolja az adófizető gondolkodását, adózói magatartását, mint az önkéntes jogkövetést befolyásoló leghatékonyabb eszköz. Sepulveda a chilei adóhivatal elnöke szerint az adóigazgatás minősége döntően befolyásolja a jogkövetést.

Az adóigazgatás azonban egyre inkább elkülönül a hagyományos közigazgatási struktúrán belül, és egy üzleti szervezethez válik hasonlóvá, amely hatalmas pénzeszközöket kezel. Ennek a nagyságrendjét mutatja, hogy az Európai Közösségben 1995-ben az összes közpénzek 40,8 %-át szedték be az adóhivatalok. Ez a pénztömeg igényli az adóhatóság rendszeres hatékony működését. „Az adóigazgatásnak szüksége van egy erős szolgáltatási kultúrára és egy magas fokú piaci elfogadásra az ügyfelektől." Azonban az adóhivatalnak nem lehet kizárólagos profit motivációja. Amellett, hogy az adógyűjtés az elsődleges feladata, működési tapasztalatain keresztül, célja lehet az adózói vélemények és tapasztalatok visszacsatolása, közvetítése. A változó környezet jelzései nyomán a modern adóhatóságnak kiépített információrendszerre és rugalmas szolgáltatási környezetre van szüksége, a politikától pedig világos és egyértelmű feladatrendszerre. Ez azt is jelentheti, hogy az adóigazgatásnak „az adóreformokkal kapcsolatos erőfeszítéseknek a centrumában és nem a perifériáján kell elhelyezkednie." Ezért fogalmazta meg Carragata: „Az adópolitika maga az adóigazgatás." Ez azt jelentheti, hogy az adminisztráció hiányosságai jelenthetik, bármilyen adóreform legszűkebb keresztmetszetét, tehát korlátját. Mindezt kiegészíthetjük azzal, hogy az adórendszer és igazgatás hatékonysága nem csupán az adóstruktúra vagy adónorma milyenségének a következménye, hanem a társadalmi és politikai erők hatásaként alakult ki. "„Az adóigazgatás minden országban tükrözi az adott társadalom sajátosságait, és benne közvetlenül tükröződnek a politikai realitások. Minden társadalom olyan adóigazgatást kap, amilyet megérdemel – állapítja meg Bird. Hasonló megállapításra jutott Mansfield is, amikor megfogalmazza: „Az adóigazgatás megváltoztatása azért nehéz feladat, mivel ebben a rendszerben visszatükröződik a társadalom racionális, gazdasági helyzete csakúgy, mint a műveltségi szint, a jövedelem eloszlása, valamint a kormányhoz való viszonyulás." Az adóreformokkal és az adóterhelés növekedésével párhuzamosan az 1980-as években megfigyelhető volt az adóhatóságok szerepének növekedése. Ezt az időszakot Carlos Silvani szerint egyes régiókban nevezhetjük az adóigazgatás győzelmi korszakának. Az adórendszerek igen összetetté váltak, megnőtt a közvetett adók és a nemzetközi adózási ügyletek szerepe. Ez a változás az adóhivatalnokok képzettségének növelését és az apparátus technikai bővítését igényelte. Az adózás általánossá válása és az önadózás megkövetelte az egységes jogalkalmazás és jogértelmezés érvényesülését.

Az adóigazgatás és a marketing kapcsolatáról szól a dolgozat következő része:

Az adóigazgatási jog és a marketing látszólag egymástól távol eső területei a tudománynak. Az adózásnak, mint alapvetően vagyoni - elsajátítási viszonynak a szolgáltatási jellegét felfedezni olykor nehéz, néha lehetetlen feladatnak tünik. Az adóigazgatás tevékenysége alapvetően nem az adózó elégedettségének - mérésére, vagy megteremtésére - irányul, hanem a fiskális funkciók teljesítésére. Fel kell ismernünk azt, hogy az adóigazgatás kivülről, a központi kormányzattól, származtatja célrendszerét és csak erre alapozhatja saját ügyfélcentrikus szervezeti kultúráját. Különösen élesen merülhet fel ez a probléma a napjainkban oly gyakori költségvetési szükséghelyzetekben. E jellegzetesség ellenére a jelenlegi adózási helyzet szükséges fejlődési útja csak a szolgáltatási jelleg erősítése lehet. Ehhez pedig a marketing erőteljesebb alkalmazása szükséges a közpénzügyi szektorban. Ahogy ezt Sweeny megfogalmazta "Nem mindegy, hogy a közigazgatási szervezetek az adott jogi környezet szabályozása mellett, milyen szemlélettel és módon elégítik ki az ügyfelek igényeit. Ez a viselkedési mód és menedzselési stílus már nincs jogi háttérrel lefedve." E gondolattal egyetértve megfogalmazhatjuk azt az igényt, hogy a hatósági és a szolgáltató jelleg optimális arányát kell kialakítani. Ezért önálló marketing koncepció kialakítása szükséges ezen a területen.

Az itt alkalmazott marketingnek két fő célja határozható meg. Egyfelől - minimális célként - az ügyfél-centrikus eljárás, másfelől a jogkövetési hajlandóság növelése tüzhető ki. Ami az első célt illeti, itt a Kotler által megfogalmazott modellt lehetne szem előtt tartani, miszerint az ügyfél tetszésének elnyerésére kell törekedni. Ahogy az Uruguayi adóhivatal elnöke megfogalmazta, a nyilvánosságnak észlelnie kell az adóigazgatás hatékonyságát, igazságosságát, szakszerüségét és szolgálatkészségét. Ez a hozzáállás bizalmat gerjeszthet. Miehler erre vonatkozóan megállapítja az adóadminisztrációnak felelős segítőkész szolgáltatást és eljárási becsületességet kell ajánlania az adófizetőknek. A szociálpszichológia érvrendszerében ez azt jelenti, hogy az adminisztráció pozitív viselkedése megnövelheti az adófizetők teljesítési kedvét, hiszen megpróbálják viszonozni a feléjük irányuló viselkedést. Fontos a közszolgáltatás számára az, amit az angolok úgy fogalmaznak meg „helyre teszi a dolgokat" eszerint ha egy szervezet

(adóhatóság) tévedett elnézést kell kérnie, valamint magyarázatot kell adnia és jóvá kell tennie azt, mégpedig nyilvánosan. Kotler (a marketing egyik megalapozója) szerint a marketing barátságos légkört is jelenthet. Az ügyfélcentrikusság jelentheti azt is, hogy az adóigazgatás működése és minden lépése az ügyfél igényeire tekintettel történik. Sawyer hívta fel a figyelmet annak pontosságára, hogy az adófizető kapjon elegendő információt, vitatkozhasson a hatóság minden lépésével. Ennek az attitűdnek a törvény előkészítésétől az egyedi aktusokig érvényesülnie kell. Az adózó pozíciójának megismerése a hatékony igazgatás feltétele. A Nyugat-európai szakirodalom egyértelműen megállapítja annak fontosságát, hogy az adófizetők elmondhassák és megvitathassák problémáikat. Ennek egyik alapfeltétele az adóhivatalnokok folyamatos továbbképzése. Ez azért is fontos, mert ők az adófizetők leggyakoribb tanácsadói. Ha már a szakértők sem képesek megbírkózni az adójogi normák minden részletével, a laikusoknak ez mégkevésbé sikerülhet. Az adóhivatalnak, ha meg akarja javítani az adófizetők jogkövetését és minimalizálni akarja az adócsalást, elérhetőnek kell lennie az adófizetők számára. Munkájukat érzékelhető udvariassággal kell végezniük, minden cselekedetük, ami sérti az adófizetőt, közvetlenül csökkenti az adófizetési kedvet, tehát a beszedett adó mennyiségét, ezzel csökkentve munkájuk hatékonyságát. Szem előtt kell tartaniuk, hogy az adóhivatal az adófizetők pénzéből működik közvetetten, de a polgárok érdekében. A személyi és tárgyi feltételek optimalizálása az adózók - és rajtuk keresztül a lakosság jelentős részének - hangulatát javítaná. Alapvető fontosságú lenne az adózói jogokat védő biztos, vagy hivatal létrehozása, amelyek angolszász mintára védenék az adófizetők jogait. Angliában ezt a rendszert 1991-ben kibocsátott Állampolgári Jogok Alapszabálya alapján hozták létre. Azelőtt az államkincstár fogadta az ilyen irányú panaszokat. Ennek ellenére úgy érezték, hogy az adófizetők érdekében az adófizetéssel kapcsolatos panaszok elbírálására speciális ombudsman szükséges. Ennek létrehozására leginkább a közigazgatási ombudsman Sir William Reid támogatta. Jelenleg a hivatal 40 fős, hatásköre kiterjed a vám-, adó-, és minden közbevételi ügyre és évente 10-13 ezer ügyet vizsgálnak ki. A jogkövetési szint emelése pedig a legfontosabb feladat. Ezt nem csupán az ellenőrzési rendszer folyamatos szigorításával, új szervezetek felállításával, hanem következetességgel és a polgárok meggyőzésével is lehet fejleszteni.

IV. Az értekezés problémafelvetései és eredményeinek összefoglalása

Dolgozatom zárásaként a bemutatott és megfogalmazott számos hazai és külföldi jogkövetésre vonatkozó gondolatmenet közül úgy érzem, fontossága miatt ki kell emelni néhányat. E legfontosabb gondolatok minden adórendszer, de különösen a magyarhoz hasonló átmeneti gazdaságok és társadalmak számára, célként és cselekvési vázlatként meghatározhatják a közigazgatási attitűd váltás leglényegesebb elemeit.

A/ Elsőként a szerény, átlátható és tisztességes állami működés fontossága emelhető ki. A nemzetközi kutatások visszaigazolták, hogy a polgár számára semmi sem lehet rosszabb hatással a jogkövetési hajlandóságra, mint a korrupt, következetlen, pazarló és cinikus közpénz kezelés. Az emberek és a vállalkozások ismerik és felismerik a közszolgáltatások értékét. Alapvető igényük, hogy a saját elvonásaikkal szemben megfelelő ellenszolgáltatást érzékeljenek. Érezniük kell, hogy nem feleslegesen mondanak le vásárlóerejük, vagyonuk egy jelentős hányadáról. E reális cserekapcsolat előfeltétele a közérdek meghatározása, ha úgy tetszik az állami feladatok - ha nem is taxatív – meghatározása. A politika és a társadalom elemi érdeke, hogy meghatározzák azt, hogy mire terjedjen ki a közszolgáltatások köre és meghatározzák e szolgáltatások minimumát. A politikai közbeszédnek és a parlamenti viták nagy részének erről kellene szólnia. Ehhez szervesen hozzátartozik a nagy államháztartási alrendszerek – pénzügyi alapok – reformja. A társadalombiztosítási alrendszerek átalakítása azonnali és megkerülhetetlen kényszer, hiszen alapvetően meghatározza a közbevételi elvonások keretfeltételeit. Tarthatatlan gyakorlat, és egy szegény államban megengedhetetlen, hogy a közpénzek ellenőrzés nélkül kerüljenek elköltésre pazarlóan ott, ahol a közintézmények forráshiánnyal, a polgárok pedig jövedelem deficittel küszködnek. A közpénzek kezelésében vissza kell állítani az egyéni - felelősségi utalványozó – rendszerét.

B/ Meg kell valósítani az igazságosabb adóteher allokációt, mind horizontális, mind vertikális viszonylatban. Óvatos lépésekkel meg kell találni az optimális adómix és adóterhelés egyensúlyi helyzetét. Megengedhetetlen a társadalmi rétegek közötti óriási adóviselési, adófizetési különbség. Elfogadhatatlan, hogy létezhetnek csak támogatott és jobbára csak adóztatott társadalmi csoportok, rétegek. Az alkalmazottak adóterheit a vállalkozások rovására javítani kell és meg kell teremteni számukra a reális

költségleírás lehetőségeit. Különösen rossz hatású a társadalom jogkövetésére az, hogy mind a közvetett, mind a jövedelemadók külön-külön és együttesen is jelentős terheket jelentenek. Az adófajták hatásait vizsgálni kell és harmonizálni, az adósávokat pedig az inflációt követően valorizálni, hiszen ennek elmaradása valójában adóemelést jelent. Reális létminimum határokat kell megállapítani és mentesíteni az adózás alól. Ki kell mondani, hogy az állam van a polgárokért és nem fordítva és ennek megfelelően kell cselekedni és a jogi struktúrát kialakítani. Minden adóigazgatásnak tudomásul kell vennie, hogy az egyének és vállalkozások szeretik maguk eldönteni pénzük sorsát, ezért tehát növelni kell az ott maradó hányadot. A redisztribució szintjének mérése azonban önmagában nem ad hű képet az adóterhelés változásáról. Szakítani kell azzal a gyakorlattal, hogy az adó és szociálpolitika elemeit összekeverik. Egy normális társadalom hatékonyan működő adórendszere képes lehet olyan adóátcsoportosításra, amely megteremti a szociálpolitika forrásait. Ne felejtsük el, hogy az állam a szociálpolitikában gyakran kényszerül olyan feladatok kezelésére, amelyek nem lennének ha az adózóknál a kisebb adóterhelés miatt több jövedelem maradna. A kötelező kényszerszolidaritásból el kell mozdulni az öngondoskodás felé, ennek viszont az egyéni bevételek növelése a feltétel.

C/ A harmadik pillére a jogkövetés fejlesztésének, a korrupció mentes hatékony és felkészült adóapparátus. Az adóigazgatásba történő beruházás annak működtetése – a külföldi példák szerint – kétségkívül jó befektetése a közpénzeknek. Az adózás nemcsak pénzszolgáltatás, de valójában információ áramlás. Ennek a technikai, jogi, személyi feltételei könnyen meghatározhatók és a legkönnyebben átalakíthatók. A jól működő adóhivatal a demokratikus állam működésének nem korlátja, hanem szükséges alapja. Ez összehangolt naprakész információbázist igényel, ami a tényleges pénzmozgásokat követni tudja. Ennek másik feltétele a vagyonnövekedés követhetősége. A legjobban informált adóhatóság sem képes működni viszonyítási bázis nélkül. Az adóigazgatás személyi felkészültsége a hatékonyság igazi korlátját jelentheti, de ez az adóigazgatás legkönnyebben megváltoztatható területe.

D/ Nagyobb és valóságos figyelmet kell fordítani az adózás alkotmányos és jogi feltételrendszereinek. Az alkotmány ma elfogadhatatlanul szűkszavú e téren. Ne feledjük el az adózás a legérzékenyebb és folyamatos korlátozás a polgárok és a vállalatok életében. Ezért úgy is kell ezt a terü-

letet kezelni. Elodázhatatlan az államháztartási és az adótörvény reformértékű átalakítása. Az adójogalkotásnak nem követnie, hanem meg kell előznie és olykor irányítania kell a társadalmi változásokat. Lényegesen nagyobb figyelmet kell fordítani az adózói jogoknak, amelyek jelenleg hiányosak, pontatlanul megfogalmazottak, és embrionális állapotúak. Az adózási jogviszony nem jelentheti az egyén alávetett kiszolgáltatott helyzetét. Ezért megkerülhetetlen egy adózói jogi biztosi hivatal megteremtése. Az adózás a legfontosabb és legfájdalmasabb kötelezettségünk, ami a társadalom nagy részét érinti, ezért legalább olyan fontos, mint az adat, kisebbségvédelem, vagy az oktatás.

E/ Végezetül arra hívnám fel a figyelmet, hogy óriási hiánya a magyar állami és jogi, tudományos struktúrának és alig vizsgált terrénuma az adójogi jogkövetés. A valós folyamatokat és motivációkat a magyar adózók esetében is fel kell tárni egy átfogó kutatási program keretében. Ennek hiányában az adózás és a jogkövetés tényleges irányítása és átalakítása, valamint hatékony működtetése csak illúzió. Az állam és a tudomány közönye az adózással szemben olyan hiba, aminek a pontos negatív következményei viszonylag könnyen meghatározhatók, de amelyeket csak nehezen és hosszú távon lehet kijavítani.

Az értekezés a probléma felvetésén túl számos újszerű javaslatot és gondolatot is tartalmaz:

1. Az értekezés új eleme, hogy a vizsgált területet rendszerezetten a maga teljességében elemzi párhuzamos jogi és közgazdasági szemlélettel.

2. Új elem a hazai irodalomban az állam szerepének, hatékonyságának és az adóztatásnak az ellenszolgáltatás aspektusából történő vizsgálata és a szolgáltató állam fogalmi definíciójára irányuló törekvés.

3. A dolgozat következetesen elemzi és a gyakorlattal és a hatályos joganyaggal veti össze az államháztartási és az adóigazgatási eljárási törvény alapelveit és érvényesülését.

4. Kiemelkedő új elemként említhető a marketingnek a közigazgatásra és adóigazgatásra történő alkalmazásának és feltételrendszereinek elemzése.

5. Új elemként jelenik meg az adójogi biztos – nem szükségképpen egy új ombudsman – szerepének meghatározása. Úgy gondolom, hogy az adózói jogok magyarországi jogok megfogalmazásában és érvényesülésében jelentős deficit figyelhető meg.

6. A dolgozat rámutat azokra a hiányosságokra, amelyek a vizsgált terület empirikus feltáratlanságából erednek, felveti a hazai kutatások szükségszerűségét.

7. A dolgozat felveti és elemzi az adójogi norma szerepét és ehhez kapcsolódóan felveti egy jogalkotói reformprogram szükségességét.

8. Az adóztatás rendszerét és a közpénzek kezelését ténylegesen az államháztartási törvény primátusát szem előtt tartva elemzi, és levonja az ebből fakadó konzekvenciákat.

9. A dolgozat kiemelt szerepet szán az állami feladat fogalmának meghatározására és ennek jogi, gyakorlati szabályozási hiányosságainak elemzésére.

Úgy gondolom, hogy ezek a felvetések mind a jogelmélet, a jogalkotó, mind a jog alkalmazói, valamint a jogi oktatás struktúráiba is könnyen beilleszthetők, végiggondolásuk és alkalmazásuk már rövid távon is pozitívan hathatnak a hazai jogkövetés szintjére.

Publikációs jegyzék

1. Néhány gondolat az 1990. évi XCIII. illetéktörvényt módosító T/237. sz. törvényjavaslathoz. JURA. JPTE ÁJK tud. lap. 1995/1.
2. Az Amerikai Egyesült Államok pénzügyi igazgatási rendszere. JURA. 1996/1-2.
3. Az államháztartás pénzügyi joga. 1997. Kari Továbbképző Intézet.
4. A vállalkozók és az adójogszabályok. Marketing & Menedzsment. 1997/1. 67. o. OPI és a Janus Pannonius Tudományegyetem közös folyóirata.
5. Az erkölcs szerepe a jogkövetésben különös tekintettel az adójogra. Jura, 1998/1.
6. A marketing szerepe az adóigazgatásban. Magyar Közigazgatás. 1999/2.
7. A marketing lehetőségei az adóigazgatásban. MBA zárótanulmány. 1999.
8. Az adóigazgatás regionális és az ehhez kapcsolódó átalakult feladat és működési struktúra vizsgálata. 1999. Miniszterelnöki Hivatal, műhelytanulmány.
9. Jövedéki adó. (társszerző: Véghelyi Mária) Az Európai Közösség adójoga. 2000. KJK Budapest.
10. A Magyar állampénzügyek jogi szabályozása. 2000. Kari Továbbképző Szekció.
11. A liberalizáció lépései a devizabelföldi természetes személyek devizabirtoklása esetén. Jura, 2000. 1-2. szám.
12. A korrupció néhány megjelenési formája és hatása az adóigazgatásra. Korrupció Magyarországon. Tanulmánykötet Pécs, 2001. (szerk.: Csefkó Ferenc – Horváth Csaba)
13. Notions Concerning the History of the Hungarian Excise Duty. Studia Iuridica 127. PTE ÁJK – Dialóg Campus. 2001.
14. Szemelvények a magyar jövedéki adóztatás történetéről. Magyar Jog. 2001/4.

Publikálásra elfogadott és a közeljövőben megjelenő munkák:

1. A magyar személyi jövedelemadó Európai Uniós harmonizációjáról. Verlag-Dashöffer Kiadó. Budapest. Tanulmány
2. Az önkormányzatok gazdálkodása az államháztartási törvény tükrében. Comitatus.
3. Új hangsúlyok az adóigazgatásban. Magyar Közigazgatás