

OTDK-DOLGOZAT

Strommer Diána
BA

2013

**SZERVEZETI ÁTALAKULÁS:
A NEMZETI ADÓ- ÉS VÁMHIVATAL SZÜLETÉSE**

**STRUCTURAL CHANGES:
BIRTH OF THE NATIONAL TAX AND CUSTOMS
ADMINISTRATION**

Strommer Diána

Kézirat lezárva: 2012. június 13.

Tartalomjegyzék

TARTALOMJEGYZÉK	3
ÁBRA ÉS TÁBLÁZAT JEGYZÉK	4
1. BEVEZETÉS.....	3
2. TÖRTÉNETI ÁTTEKINTÉS	4
3. VÁM- ÉS PÉNZÜGYŐRSÉG.....	7
3. 1. A VÁM ÉS PÉNZÜGYŐRSÉG FELADATAI	7
3. 2. TEVÉKENYSÉGI TERÜLETEI	8
3. 3. VÁMIGAZGATÁS.....	9
3. 4. SZERVEZETI STRUKTÚRA.....	9
4. ADÓ- ÉS PÉNZÜGYI ELLENŐRZÉSI HIVATAL.....	10
4. 1. AZ APEH SZERVEZETÉNEK KIALAKULÁSA	10
4. 2. KORÁBBI ÁTALAKÍTÁS.....	11
4. 3. LÉTSZÁMHELYZET	12
5. NEMZETI ADÓ- ÉS VÁMHIVATAL	14
5.1 MÓDSZERTAN	14
5. 2. AZ INTEGRÁLT SZERVEZET	14
5. 3. SZERVEZETI STRUKTÚRA ÉS HATÁSKÖR	15
5. 4. SZEMÉLYI ÁLLOMÁNY	17
5. 5. FELADATAI.....	19
5. 6. KÖVETELMÉNYRENDSZER	20
5. 7. ELŐZMÉNYEK	21
5. 8. KORÁBBI KÖZÖS MUNKÁK	22
5. 9. INTEGRÁCIÓ.....	23
5. 10. AZ INDULÁSKOR MEGFOGALMAZOTT CÉLOK.....	23
5. 11. KÖLTSÉGVETÉSI HATÁSOK	24
5. 12. AZ INFORMATIKA, MINT DINAMIKUSAN FEJLŐDŐ TERÜLET	24
5. 13. A NEMZETI ADÓ- ÉS VÁMHIVATAL STRATÉGIÁJA	25
5. 14. A 2011-ES ÉV EREDMÉNYEI: BEVÉTELEK.....	27
5. 15. A 2011-ES ÉV EREDMÉNYEI: HATÓSÁGI MUNKA	29
5. 16. TAPASZTALATOK	30
5. 17. JÖVŐ.....	31
5. 18. SZÜKSÉGES-E TOVÁBBI VÁLTOZTATÁS?	31
6. ÖSSZEFOGLALÓ	32
IRODALOMJEGYZÉK	33
MELLÉKLETEK	35

Ábra és táblázat jegyzék

1. ÁBRA: A VÁM- ÉS PÉNZÜGYŐRSÉG CÍMERE.....	7
2. ÁBRA: AZ APEH LOGÓJA	10
3. ÁBRA: A FOGLALKOZTATOTTAK SZÁMÁNAK ALAKULÁSA AZ APEH-NÁL 1987 ÉS 2007 KÖZÖTT	12
4. ÁBRA: NEMZETI ADÓ- ÉS VÁMHIVATAL LOGÓJA	15
5. ÁBRA: A NAV SZERVEZETI STRUKTÚRÁJA	18
1. TÁBLÁZAT: A NAV BEVÉTELEI A 2010-BEN ÉS 2011-BEN	28

1. Bevezetés

Dolgozatom során a Nemzeti Adó- és Vámhivatal szervezetével fogok foglalkozni. A szervezet megismeréséhez nélkülözhetetlen a foglalkozási terület ismerete, történetének, fejlődésének áttekintése. Ennek érdekében először az alapvető történelmi, illetve szervezet történeti elemeket veszem sorra.

A történeti áttekintés elvezet az elődszervezetekhez, melyeknek megismerése szintén alapvető fontosságú, hiszen ezek képzik a jelenlegi szervezet magját, alapját.

A szervezet előzményeinek teljes körű feltérképezése után magát a szervezetet mutatom be. Ennek háttere főleg törvények és kormányrendeletek feldolgozása.

Dolgozatomban az elméleti háttér tanulmányozása után a gyakorlati megnyilvánulás vizsgálatára kerül sor, a szervezet belső megismerésére is kísérletet teszek. Ebben segítségemre vannak Közép-dunántúli régióban a Veszprém Megyei Adóigazgatóság igazgatója, Dégi Zoltán és a Veszprém Megyei Vámigazgatóság igazgatója, Stark Attila pénzügyőr alezredes.

Dolgozatom célja, hogy valós képet kapjak és mutassak be a Nemzeti Adó- és Vámhivatalról, annak működésről és a szervezeti átalakulás szülte változásokról, az elméleti háttér ismerete mellett.

2. Történeti áttekintés

A fejezet során a legfontosabb történelmi eseményeket, illetve történeti tényeket elevenítem fel, amely a Nemzeti Adó- és Vámhivatalhoz, illetve bármely elődszervezetéhez kötődnek. Az áttekintést rendkívül fontosnak tartom, hiszen ennek segítségével jobban átláthatjuk a testület feladatainak és működésének fontosságát.

Az adó nagyon régi fogalom, az állam kialakulásához szorosan kapcsolódik. Fontos jellemzője hogy közvetlen ellenszolgáltatás nélkül fizetik, és kikényszeríthető. Hazánkban az adórendszer a XIX. század közepéig lényegében a Szent István által bevezetett rendszeren alapult. Az állam jövedelme a király jövedelme volt. Az első adóreformra 1848-ban Kossuth Lajos tervezete alapján került sor. Közvetlen és közvetett adókat vezettek be. A forradalom és szabadságharc bukása után 1850-ben az osztrák adórendszert adaptálták. Bevezették a közteherviselést, és közvetlen adókból álló adórendszer működött. A kiegyezést követően napvilágot látott az első „magyar” adórendszer. (www.5mp.eu, letöltve:2012. február 20.)

A második adóreform-kísérlet 1909-ben Wekerle Sándor miniszter nevéhez köthető. Célja az volt, hogy a polgár képességei szerint adózzék, de az összes adóteher ne változzék. A második világháború után a szocialista adórendszer első változata 1957-ig volt érvényben, mely időszakban megnőtt az adóztatás újraelosztási funkciója. 1968 az új gazdasági mechanizmus bevezetésének éve volt. A tervutasításos rendszer helyébe a pénzügyi szabályozás került. 1988-ban került sor a negyedik adóreformra, amely kialakításakor fontos szempont volt, hogy közelítsen a nyugat-európai adórendszerekhez. (www.magyardortenelem.eoldal.hu, letöltve: 2012. február 20.)

A fejezetben a vámról írtak alapját a Kovácsics István dandártábornok által szerkesztett 'Emlékkönyv a Vám- és Pénzügyőrség történetéről' című könyv képi.

A szervezet működése hosszú múltra vezethető vissza hiszen „A vám intézménye egyidős az emberi civilizációval. Nálunk is az ország szültesének idején jött létre a vámrendszer.”(Müller-Pausch, 2003, 9. oldal)

A vámszedők tevékenysége országunkban a XII.-XIII. században kezdődött meg, a kereskedelem belső megadóztatása, a hidakra, révekre és vásárookra kivetett adó révén. Nem sokkal később a XV. században már külön foglalkoztak a határvám-igazgatással. A vári, a budai és több kisebb török vámhivatal jön létre ekkor a hódoltság idején. A vámok kezelését komolyabb keretek közt 1528-ban kezdték meg, ehhez intézményi háttérrel a létrehozott Magyar Kamara nyújtott.

Az 1700-as évek elejére a XCI. törvénycikk értelmében a vámok szabályozása a király tábla fennhatósága alá, majd a szabályozás a helytartótanács kezébe kerül. További markáns változásra várni kellett az 1800-as évek elejéig, amikor (1810 és 1812) Vámszabályzat került kiadásra. Majd 20 évre erre határvadász alakulat jött létre, ami a határok átmenő forgalmát vizsgálta. Ugyanekkor a jövedéki ellenőrzések gyakorisága is megnövekedett, illetve az 1830-as évek közepére adóőrség létrehozása is szükségessé vált, hiszen a határvadászokat a vámmal kapcsolatos feladatok nagyon lefoglalták, az adóügyintézés új szintre helyeződött.

Az 1843-ban szerveződik a testületté a pénzügyőrség (Császári és Királyi Pénzügyőrség néven), szervezeti és szolgálati szabályzatot adnak ki, amely már a fegyverviselést és az egyenruha kötelezettségét is tartalmazza. A szervezet növekedése 1850-ben figyelhető meg, amikor négy országos pénzügyi igazgatóság jött létre (Budán, Nagyszebenben, Temesváron, Zágrábban). A változások alapját osztrák minta képezte. Nem sokkal később azonban ismét átalakulást figyelhettünk meg a rendszerben: 3 országos és 36 kerületi igazgatóság jött létre.

1867-ben vámunió szerződés jött létre Ausztria és Magyarország között 10 évre. Ezt a szövetséget 1878-ban, majd 1887-ben is megújították, majd 1919-ben bontják fel.

Az 1800-as évek vége és az 1900-as évek eleje nagyobb szerkezeti változásokkal nem járt. Ebben az időben jelent meg az első pénzügyőr szaklap, illetve újoncok számára iskolát hoznak létre. 1942-ben pedig fűvös zenekart hívtak életre, pénzügyőr egyesület alakult. A képzés nők számára is lehetővé vált, de csak a második világháború után

A két világháború is vezetett változáshoz. Az első világháború után önálló magyar vámterület alakult ki, illetve a vámjogszabályokról törvényi szabályozás látott napvilágot. A második világháború után a három vezető szervet egy főigazgatóság váltotta fel, illetve a vámőrséget és a pénzügyőrséget Pénzügy- és Vámőrség néven egyesítették.

1989-ben egységes vámtarifa, illetve vámértékelési rendszer alakult ki, majd 1992-ben nyomozó hatóságok kezdtek működni. 1993-ban a vám terén történt egységesedés után a jövedéki területen is szabályozás lépett életbe.

Ismételt változáshoz az uniós csatlakozás követelményei vezettek. 1995-ben az Európai Unióban használatos vámokra tértünk át, új vámtörvény, illetve új vámtarifáról szóló törvény került elfogadásra, a jövedéki törvény is módosításra kerül. Majd 1999-ben döntést hoznak a Vám- és Pénzügyőrség Országos Parancsnoksága és az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal Nyomozó Hatóságainak együttműködéséről. (Kovácsics, 2000)

Napjainkban az állam költségeinek fedezésére szolgáló legfőbb bevételek a vámok, adók, illetékek és járulékok. Ezek fiskális bevételek, a központi költségvetés bevételei. A korábbi sikeres együttműködésnek, illetve a hasonló szervezeti feladatellátásnak köszönhetően jelenleg ezek behajtását a Nemzeti Adó- és Vámhivatal látja el.

3. Vám- és Pénzügyőrség

A fejezet során a Vám- és Pénzügyőrség feladatait, működési területeit, illetve szervezeti struktúráját mutatom be. Ezek a feladatok, működési elvek nagyrészt ma is élnek, a működés ma is e területeken folyik, a testületnél változás leginkább strukturális szinten figyelhető meg, tevékenységi szinten kevésbé.

A vám és pénzügyőrség szerepe évszázadok során nem sokat változott. Elsődleges célja az állami költségvetés elvárásainak teljesítése, továbbá államháztartási érdekek védelme volt. A feladatai végrehajtása közben a hazai eljárásrend mellett a testület a nemzetközi, Európai Unió normákat is figyelembe kellett vennie.

1. ábra:

A Vám- és Pénzügyőrség címere



Forrás: www.vam.hu

3. 1. A vám és pénzügyőrség feladatai

A határátkelőhelyek ellenőrzésének feladata nem meríti ki a pénzügyőrök hatáskörét, más ügyekben is folytat eljárást a testület.

Az 1995. évi C. törvény 174. § foglalja magába (ez a törvény 2004. május 1-ig volt hatályos) a vámszervezet feladatait.

Ezek a feladatok sokrétűek voltak. Egyrészt a törvény határőri funkcióval ruházta fel a testületet, azaz a határokon áthaladó árukat és személyeket vizsgálták, illetve az itt felmerülő vámterhekhez kapcsolódó ügyvitelt is végzik. A vámokmányokhoz kapcsolódó feladatok ellátása szintén a testület hatáskörébe tartozott. A határőri funkció nem csak az ellenőrzésre terjedt ki, a határátkelők fenntartása, fejlesztése is a pénzügyőrség feladatai közé tartozott. A határon végzett feladatok EU-s csatlakozással való szűkülése a figyelmet az ország belső területein folyó ellenőrzésre irányították, melynek során az áruk azonosságát, eredetiségét, jogszabályi követelményeknek való megfelelést vizsgálták.

További ellenőrzési feladatai közé tartozott a törvényben meghatározott jövedéki tevékenység ellenőrzése, illetve külön jogszabályban a feladatai közé sorolt bármely tevékenység. (Az 1995. évi C. törvény: A vámjogról, a vámeljárásról, valamint a vámigazgatásról)

Az ellenőrzési feladatok azonban nem merítették ki a jogkörét. A testület fontos szerepet töltött be a feketegazdaság kifehéritésében, amelyet bűnmegelőző, felderítő, elbíráló és nyomozó munkával végzett (ezek pontos lebonyolítását a testületet szabályozó jogszabályok határozták meg). Őrzési feladatkör is tartozott a testülethez (erről külön jogszabály rendelkezett). Emellett fontos feladatát jelentette a külföldi társszervekkel való kapcsolattartás. (Az 1995. évi C. törvény: A vámjogról, a vámeljárásról, valamint a vámigazgatásról)

3. 2. Tevékenységi területei

A fejezetrészben megfogalmazott területek a mai működés során is jelen vannak a NAV feladatai között. A változás főként az egyes területeken végzett munkák arányát tekintve figyelhető meg.

A legjellemzőbb tevékenység a *vámellenőrzés* volt, melynek során az árut és az árunyilatkozatot, a dokumentumok meglétét és hitelességét vizsgálták, illetve a személyt, közlekedési eszközt, küldeményeket, valamint vállalkozások főkönyvi és egyéb nyilvántartásait is ellenőrzik. A *határellenőrzés* is a pénzügyőrök feladatkörébe tartozott, melynek során a beutazáshoz szükséges feltételeket vizsgálják. Az okmányok bemutatása mellett ekkor nyilatkoznak a behozni kívánt vámköteles árukról is. *Külföldről érkező postai és egyéb küldeményeket* is áruvizsgálatnak való alávetése is a határellenőri funkcióhoz kapcsolható. (Vám és pénzügyőr szakmai ismertető, 2008)

A vám és pénzügyőrök hatáskörébe tartozott a *teherszállítók rakományának átvizsgálása* is, ez a vám és kereskedelmi törvények betartását vizsgálta. Az ellenőrzés kiterjedt a *légi járműveken* érkező és távozó utasokra és poggyászokra és a vámköteles áruk vámkezelésére. *Jövedéki és zárjegyllenőrzéseket* bonyolítottak le (pl. szeszfőzde). Tájékoztatást adtak a vámtörvényekről, vámeljárássokról és a vám összegéről. (Vám és pénzügyőr szakmai ismertető, 2008)

3. 3. Vámigazgatás

A vámigazgatás a pénzügyigazgatás része. A vámigazgatásra háruló végrehajtási feladatokat a Vám- és Pénzügyőrség végezte, a Vám- és Pénzügyőrségről szóló 2004. évi XIX. törvény alapján (a törvény 2010. december 31-ig volt hatályba):

„A Vám- és Pénzügyőrség az adópolitikáért felelős miniszter irányítása és felügyelete alatt álló fegyveres rendvédelmi, államigazgatási szerv, amely önálló jogi személyiséggel, országos hatáskörrel rendelkező, önállóan gazdálkodó központi költségvetési szerv.” (2004. évi XIX. törvény a Vám- és Pénzügyőrségről 1. § (1) bekezdés)

Ez a meghatározás a NAV létrejöttéig meghatározta a szervezet működésének lényegét.

Az adópolitikáért felelős miniszter állapította meg a szerv létszámát, irányította gazdálkodását, jóváhagyta fejlesztési tevéteit, valamint ellenőrzést végzett célszerűségi és eredményességi tekintetben.

3. 4. Szervezeti struktúra

A szervezeti struktúra 2008-ban újult meg egy átszervezés keretében. A szervezet tagolódása 3 szintű volt:

1. A hierarchia csúcsán a Vám- és Pénzügyőrség Országos Parancsnoksága állt, amelynek feladata a középfokú szervek irányítása. Széles körű ellenőrzési és felügyeleti jogkörrel bír.
2. A következő hierarchikus szinten a középfokú szervek állnak. Ezen a szinten az uniós normákat követve, a regionális felosztáshoz illeszkedve regionális parancsnokságok jöttek létre. Vám és jövedéki feladatok ellátására szakosodtak, az alsó fokú szerveket felügyelik. Ezen a szinten speciális szervek is működnek, ilyen például a bünygyi ellátó nyomozó hivatal vagy a vegyvizsgáló intézet.
3. Alsó fokú szervek közé tartoztak a vám- és pénzügyőri hivatalok (az adott megye egy-egy kiemelten nagy forgalmú pontján a vám vagy jövedéki feladatok végrehajtását biztosítják), a regionális ellenőrzési központok (főként jövedéki feladatokat látnak el), a mélyiségi –ellenőrzési csoportok. (www.vam.hu, letöltve: 2012. február 20.)

4. Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal

A fejezet során először az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal kialakulását mutatom be. Majd a szervezet léte során bekövetkezett változásokra térek át. Emellett bemutatom az adóhivatalt jellemző létszámhelyzetet is az 1996 és 2007 közti időszakban.

„Az adózás milliókat érintő közügy, amely nélkül nincsen fejlődő ország, szociálisan érzékeny társadalom, és működőképes állam. Az adózás a társadalmi közkiadások finanszírozásának alapja, amely által válik mindenki számára elérhetővé az egészségügyi ellátás, oktatás, nyugellátás és számos más közszolgáltatás.” (A NAV – amit feltétlenül tudni kell, 2011, 1. oldal)

2. ábra:

Az APEH logója



Forrás: www.apeh.hu

4. 1. Az APEH szervezetének kialakulása

A közkiadások adók útján történő fedezése nem újkeletű dolog, már a nemzetállam kialakulásával egyidejűleg megjelent ez a fedezeti forma. Az adózás és a vám története összemosódott a kiegyezésig (ennek főbb lépéseiről a történeti áttekintés során már beszámoltam).

A kiegyezés után létrejött a mai egységes adóhivatal jogelődje. Formája és működése még nem egyezett meg a napjainkba jellemzővel, neve is többször változott az évek során (hol Magyar Királyi Adóhivatalként, hol Ellenőrzési Hivatalként találjuk meg a törvényekben). A második világháború idején a működés szünetelt, újrászerveződésre 1967-ben került sor, ekkor Pénzügyminisztériumi Bevételi Főigazgatóság néven került felállításra a testület. Ekkor már országos hatáskörrel rendelkező szervként működött. (A NAV – amit feltétlenül tudni kell, 2011)

A gazdasági átalakulás az 1980-as évektől kulcsszerephez juttatta a hivatalt, amelyet a Minisztertanács 1987. július 1-jével Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal (röviden APEH) névvel illetett. Ekkor háromszintű szervezet jött létre. A három szintet a Hivatali Központ, a tizenkilenc megyei és egy fővárosi igazgatóság és az irányítása alá eső adófelügyelőségek jelentették. Ezekben az években a hangsúly az önadózási rendszer

kialakításán, bevezetésén és megvalósításán volt. Széleskörű tájékoztató, felvilágosító munka folyt mind az elektronikus mind az írott médiában a folyamat zökkenőmentessé tételére. Ezen feltételek megteremtése mellett fontossá vált az ellenőrzések számának és hatékonyságának növelése, melynek tárgya már nem a szabályozó rendszer, hanem a kötelezettségek teljesítésének vizsgálata lett. A tevékenység hatékony lefolytatása érdekében együttműködésben a rendőrséggel, illetve a Vám- és Pénzügyőrséggel is szerveztek rendszeresen ellenőrzéseket. (A NAV – amit feltétlenül tudni kell, 2011)

Egységes törvény 1991. január 1.-től lépett hatályba, ez az Adózás rendjéről szóló törvény, ez mind minőségileg mind mennyiségileg változást jelentett, a feladatok középpontjába az állami adóbevételek hatékony beszedése került. Az APEH által kezelt bevételek mértéke 1988. évi 382 milliárd forintról 1995-re 1 244 milliárd forintra emelkedett, azaz a kezelt bevételek megháromszorozódtak.

4. 2. Korábbi átalakítás

1992-ben valósult meg egy markáns szervezeti és irányítási rendszerbeli átalakítás. Ezen átalakítás az eddig három szervezeti szintet két szintre csökkentette, ez az adófelügyelőségek beintegrálásával történt meg. A tevékenységek egységesítése szükségesség vált ezért négy blokk jött létre a Központi Hivatalon belül és az igazgatóságokon belül is. A tény blokk a tevékenységi körök szerint különül el: ellenőrzési, adóügyi, működtetési, végrehajtási. Ugyan ez az év fejlődést hozott az informatika területén is. 1992-ig a Pénzügyminisztérium Pénzügyi és Számítástechnikai Intézete nyújtotta az informatikai háttérrel, amely 1992-től APEH SZTADI (Számítástechnikai és Adóelszámolási Intézet) néven működött. Az informatikai feladatok folyamatos bővülésének köszönhetően megteremtődött a központi adóinformatikai rendszerek üzemeltetésének és fejlesztésének szervezeti alapja. (A NAV – amit feltétlenül tudni kell, 2011)

1997-ben az APEH működését szolgáltató adóhivatali modell megjelenése jellemezte. Cél az adózók ügyeinek egyszerűbbé tétele szolgáltató hatóságként működve.

A 1990-es évek közepén jelent meg a társadalombiztosítási járulék beszedési funkciók adóhivatali szervezethez történő telepítésének igénye. Az 1999. január 1-vel történő járulékinTEGRÁCIÓ célja az adó és járulékkezelés egységesítése és pontosságának növelése, valamint a járulékbeszédési rendszer hatékonyságának növelése volt. Ugyanekkorra felismerik, hogy az adóbeszedés hatékonyabb működéséhez elengedhetetlen a nyomozati jogkör, ezért létrehoztak elkülönült jogkörrel az APEH

Bűnügyi Igazgatóságát (röviden: BIG), és ennek területi hivatalait. Ezek azonban 2002 év végén megszűnnek, a feladataikat a rendőrséghez telepítik. (A NAV – amit feltétlenül tudni kell, 2011)

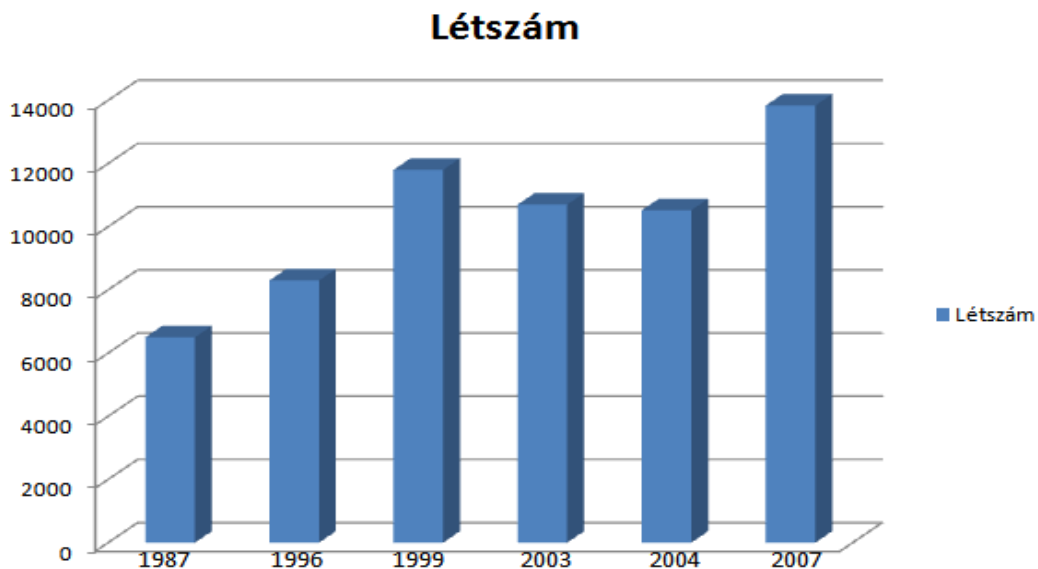
2007 újabb szervezeti változást szül. Az igazgatóságokat a megyei szintről regionális szintre szervezik, hét regionális és egy országos illetékeségű igazgatóság jön létre. Ennek folyományaként a háromszintű tagolás 2010-es évre visszatér. Hét regionális főigazgatóság alá megyei igazgatóságok tagozódnak, a legfelsőbb szinten pedig továbbra is a Központi Hivatal áll. (A NAV – amit feltétlenül tudni kell, 2011)

4. 3. Létszámhelyzet

A létszámváltozásra a hivatalnál 1999-ig növekvő, majd 2004-ig csökkenő, később ismét növekvő tendencia volt jellemző. A létszámhelyzet alakulását egy diagrammal szemléltetem (a vízszintes tengelyen a létszámváltozás évét, a függőleges tengelyen az aktuális szervezeti létszámot tüntetem fel). A diagramm adatairól részletes információ „A NAV – amit feltétlenül tudni kell” című kiadványban található:

3. ábra:

A foglalkoztatottak számának alakulása az APEH-nál 1987 és 2007 között



Forrás: egyéni szerkesztés (A NAV - amit feltétlenül tudni kell alapján)

Az első jelentős létszámbővülés 1996-ban történt meg, ekkor 1 700 fővel növekedett a hivatal létszáma. Majd 1999-ben újabb bővülés következett be, ekkor 3 500 kollégával bővítette sorait. A létszámbeli növekedés az átszervezések, feladatkörök változása és

növekedése miatt folyamatos szükségletet jelentett a testület számára. Az APEH létszáma alakuláskor mindösszesen 6,5 ezer fő volt, ez a szám 2 000-re elérte a 13,5 ezer főt.

2000 után a létszámnövekedés megállt, két ízben is létszámleépítésre került sor. Először 2003-ban 1 100 majd, 2004-ben 180 főt bocsátottak el. Ez a létszámleépítés egy állami programmal összhangban történt melynek során a köztisztviselőként dolgozók számának „karcsúsítása” volt a cél.

2007-ben az illetékhivatalok és a Szerencsejáték Felügyelet integrálódása újabb növekedést jelentett, ez 1 300 fős nagyságrendű volt. Ugyan ebben az évben további 1 717 fővel bővült a létszám, ezt a növekedést a gazdaság kifizetésére törekvéssel összefüggő feladatok eredményezték. Az engedélyezett létszám 2008-ban 15 635 fős, majd 2009-ben 15 607 fős volt.

5. Nemzeti Adó- és Vámhivatal

Az elődszervezetek megismerése után a 2011. január 1-jével létrejött szervezetről fogalmazok meg áttekintést. Először magát a szervezetet mutatom be, kitérve szervezetére, hatáskörére, személyi állományára, feladataira és a belső, illetve külső tényezők támasztotta követelményrendszerre. A szervezeti jellemzők vizsgálata után az integrációt megelőző intézkedéseket, illetve előzetes megállapodásokat tekintem át, majd a 2011-es év eredményeit, illetve az integráció hatásait vizsgálom meg.

5.1 Módszertan

A szervezet teljes megismeréséhez a rendelkezésre álló törvényi háttér, illetve szervezeti kiadványok áttanulmányozása mellett interjúk készítésével próbáltam mélyebben ismereteket szerezni a működéséről. Az interjúkat a mellékletben csatolt vázlat alapján folytattam le a Veszprém Megyei Adóigazgatóság igazgatójával, Dégi Zoltánnal, illetve a Veszprém Megyei Vám- és Pénzügyőri Igazgatóság igazgatójával, Stark Attila pénzügyőr alezredes úrral. Az interjút személyes megkérdezéssel folytattam le, kérdéseim főként a változásokra irányultak. Fontosnak tartom, hogy a szervezetet érintő változásokat ne csak elméleti háttér alapján tudjam feldolgozni. A belső szemlélő nézőpontja gyakran olyan plusz elemeket is elő tud hozni, amiről a sajtóban és a törvényekben nem olvashatunk. Az interjúk során nagyrészt a szervezetet érintő egyes változásokra tértem ki, illetve alanyaimat a jövőt illető elképzelésekről kérdeztem.

5. 2. Az integrált szervezet

„A Nemzeti Adó- és Vámhivatal 2011. január 1-jével az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal és a Vám- és Pénzügyőrség összeolvadásával jön létre, ezzel egyidejűleg az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal és a Vám- és Pénzügyőrség megszűnik.

A Nemzeti Adó- és Vámhivatal az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal és a Vám- és Pénzügyőrség általános jogutódja, ideértve a megszűnő szervek valamennyi közfeladatának jövőbeni ellátását, továbbá valamennyi jogát és kötelezettségét, valamint vagyonát, vagyoni jogait és előirányzatait is.” (2010. évi CXXII. törvény a Nemzeti Adó- és Vámhivatalról 87§ (1)-(2))

4. ábra:

Nemzeti Adó- és Vámhivatal logója



Forrás: www.nav.gov.hu

A létrejött új szervezet ugyan több ponton hasonlóságot mutat elődszerveivel mégsem egyszerű névváltoztatásról beszélünk, egy minőségileg más, új szervezet jött létre.

A Nemzeti Adó és Vámhivatal (röviden: NAV, a hivatalos megnevezése angolul: National Tax and Customs Administration) egy költségvetési szerv. A szerv székhelye 1054 Budapest, Széchenyi út 2.. (Nemzeti Adó- és Vámhivatal alapító okirata)

A NAV felépítése négy fő tevékenységi kör köré szerveződik: adóigazgatás, vámigazgatás, bünygyi tevékenység és a szakmai tevékenységet támogató informatika.

5. 3. Szervezeti struktúra és hatáskör

„A Nemzeti Adó- és Vámhivatal államigazgatási és fegyveres rendvédelmi feladatokat is ellátó kormányhivatal. Felügyeletét a miniszterelnök által kijelölt miniszter látja el.” (2010. évi CXXII. törvény a Nemzeti Adó- és Vámhivatalról 1. §)

A NAV feladatait központi szervei, közép és alsó fokú területi szervei útján látja el. Ezt a felépítést a 273/2010. (XII.9.) Kormányrendelet foglalja magába:

- Központi szervek a Központi hivatal, az Informatikai Intézet, a Bünygyi Főigazgatóság, az Integrált Informatikai és Telekommunikációs Intézet és a Képzési, Egészségügyi és Kulturális Intézet.
- Középfokú szervei a regionális adó, bünygyi és vám- és pénzügyőri főigazgatóságok, a Kiemelt Ügyek és Adózók Adó Főigazgatósága (röviden: KAFIG), a Repülőtéri Főigazgatóság, a Bevetési Főigazgatóság és a Szakértői Intézet.
- Alsó fokú szervek a megyei (fővárosi) adó- és vám- és pénzügyőri igazgatóságok, a Kiemelt Ügyek Adóigazgatósága, a Kiemelt Adózók Adóigazgatósága, a Kiemelt Ügyek és Adózók Vám- és Pénzügyőri

Igazgatósága, a 1. és a 2. számú Repülőtéri Igazgatóság, a Járőr Igazgatóság és az Őrzésvédelmi- és Támogató Igazgatóság. (273/2010. (XII.9.) Kormányrendelet a Nemzeti Adó- és Vámhivatal szervezetéről és az egyes szervek kijelöléséről)

A háromszintű hivatalban a jogorvoslati utak elérés szempontjából megváltoztak az elődszervekhez képest. Az első fokú hatáskört az alsó fokú szervek (megyei szervezetek) gyakorolják. A jogorvoslati eljárások során a felettes adóhatóság a középfokú szerv jár el, míg a jogorvoslatok harmadik szintje (felügyeleti eljárások) a Központi Hivatalhoz tartoznak. A kialakított szervezeti forma lehetővé teszi a törvényesség magasabb szintű biztosítását. Fontos a törvényességi, felügyeleti és felül-ellenőrzési tevékenység leválasztása a napi operatív szakmai tevékenységről. Ez hatékonyabb és átláthatóbb működést biztosít. A szervezeti struktúra, hatáskör és képzési rendszerek kialakítása során is fontos szerepet kap a szervezeti szintek éles elválasztása. A képzést a szakmai igényekhez kell igazítani minden szinten (más-más igények eltérő továbbképzési, illetve képesítési elvárásokat szülnek), így a szakmai felkészültség teljesebb mértékben megvalósítható. (Interjú, Dégi Zoltán)

A NAV megszületése az adóhivatal számára kevesebb szervezeti struktúrát érintő változást hozott, mert itt a 2010 év során szerkezeti átalakítás zajlott le, és kialakult a ma is működő három szervezeti szint. A vámhatóságot ez a változás erősebben érintette, ugyanis a korábban városi szinten működő, városi szerveződésű vámhivatal rendszert (egy megyébe több vámhivatal is működött például Veszprém megyében Pápán és Veszprémben) le kellett váltani, megyei szintű igazgatóságok jöttek létre. Szervezeti strukturális átalakulás is történt, a feladatkörök átcsoportosítása és a párhuzamosságok megszűnése miatt. A középfokú szervek terén, a pénzügyőrség esetén sem történt nagy változás, csak a név változott meg. A Központi Hivatal szintjén viszont mind az APEH, mind a VP esetén változásról beszélhetünk, hiszen itt a két szervezet külön álló vezetői testületét váltotta fel egy közös szerv. (Interjú, Stark Attila)

A kijelölt miniszter felügyeli az adóztatás, a vámok és a NAV hatáskörébe tartozó nem közösségi adók és díjak kiszabásának és beszedésének törvényességét. Felügyeli továbbá a szerv vezetését, tevékenységét, a törvények és jogszabályok végrehajtását, emellett iránymutatást ad. (2010. évi CXXII. törvény A Nemzeti Adó- és Vámhivatalról)

5. 4. Személyi állomány

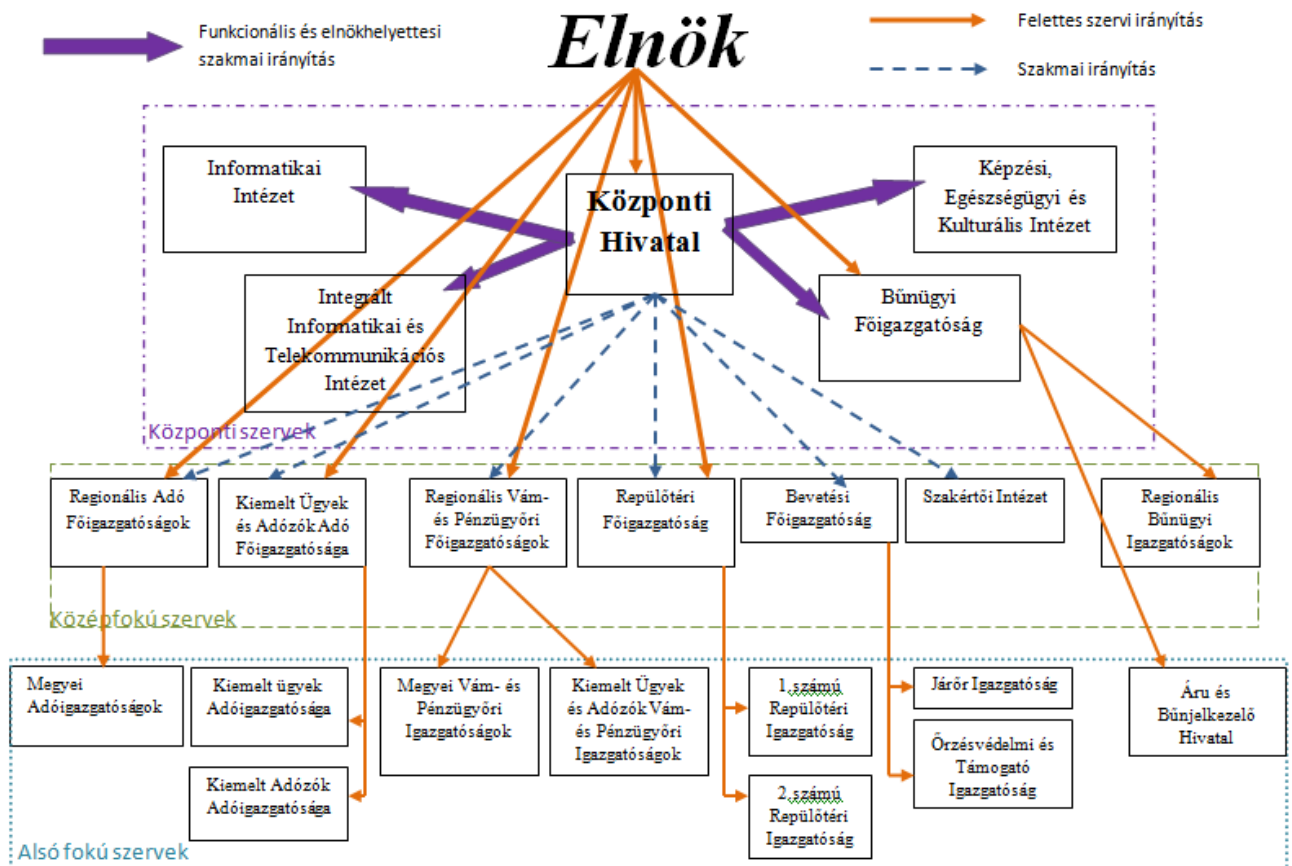
A NAV személyi állományába kormánytisztviselők, kormányzati ügykezelők, szolgálati viszonyban álló hivatalos állományú tagok (pénzügyőr) és munkavállalók tartoznak.

A vezetői beosztások a Nemzeti Adó- és Vámhivatalba a következők: elnök, elnökhelyettes, szakfőigazgató, főigazgató, főigazgató-helyettes, igazgató, igazgatóhelyettes, főosztályvezető, főosztályvezető-helyettes és az osztályvezető. (2010. évi CXXII. törvény A Nemzeti Adó- és Vámhivatalról)

Az elnök a NAV vezetője, aki képviseli a testületet és közvetlenül vezeti a NAV Központi Hivatalát. Az elnököt határozatlan időtartamra nevezi ki a miniszterelnök a felelős miniszter javaslatára. Csak jogi vagy közgazdasági felsőfokú végzettséggel rendelkező személy töltheti be a tisztséget. Az elnök szolgálati előjárója a szervezet hivatásos állományú tagjainak. Az elnökhelyetteseit és gazdasági vezetőjét maga az elnök nevezi ki és menti fel. Az elnök munkáltatói jogkört gyakorol továbbá a szakfőigazgatók és a főigazgatók felett is. (2010. évi CXXII. törvény A Nemzeti Adó- és Vámhivatalról)

5. ábra:

A NAV szervezeti struktúrája



Forrás: Csillag, Bordács, Baté, (2011)

A fenti ábra azt szemlélteti, hogy a háromszintű testület egyes részei között milyen kapcsolatok vannak, milyenek az alá-fölrendeltségi viszonyok. A központi szervek között a szakmai irányítás mellett funkcionális koordináció is megjelenik. Azt is láthatjuk, hogy a vezetés szintje egyes területeken csak szakmai irányításként nyilvánul meg. Ez a Központi Hivatal és a középfokú szervek kapcsolatát jellemzi.

Ahogy az ábrán is látható, az alá- fölrendeltségi viszony két fő szintén jelenik meg. Egyrészt az elnök közvetve és közvetlenül is hatással bír a központi szervekre (közvetlenül a Bűnügyi Főigazgatóságokra, közvetve a Központi Hivatal által a további központi szervekre). Másrészt erős hierarchikus függés figyelhető meg a közép és alsó fokú szervek között.

A személyi állomány munkarendjében sem az adó, sem a vám igazgatóságokon nem történt változást, a szervezeti struktúra a testületet egyénre lebontva nem érintette. A mindennapi feladatellátás során történt csak egyszerűsítő változás, ami az információ egyszerűbb és gyorsabb áramlásának köszönhető. Ez egy nagyon fontos lépés, hiszen a

hatékonyság vizsgálata során, az információ megfelelő áramlása kulcs szerepet tölt be.
(Interjú, Stark Attila)

5. 5. Feladatai

A NAV feladatait részletesen magába foglalja 2010. évi CXXII. törvény A Nemzeti Adó- és Vámhivatalról. A törvény alapján a testület a következő teendőket látja el:

- Kötelezően teljesítendő befizetést hajt végre a központi költségvetés, a Nyugdíjbiztosítási Alap, az Egészségbiztosítási Alap vagy az elkülönített állami pénzalap javára.
- Ha a törvény vagy kormányrendelet nem rendelkezik eltérően, megállapítja, beszedi, nyilvántartja, végrehajtja, visszatéríti, kiutalja és ellenőrzi a központi költségvetés és az elkülönített állami pénzalap terhére jutott támogatást, adó-visszaigénylést vagy adó-visszatérítést, illetve a közösségi vámjog végrehajtásáról szóló törvény hatálya alá tartozó kötelező befizetéseket.
- Ellátja azon feladatokat, amelyeket az államháztartásról szóló törvényben számára meghatároztak.
- A NAV feldolgozza azon adatokat, amelyek rendelkezésre állnak az államháztartás működéséhez kapcsolódóan és ezeket átadja az adópolitikáért felelős miniszternek.
- Adó-, vám- és pénzforgalmi adatokat, illetve ez ellenőrzések megállapításait összegzi, feldolgozza és információt nyújt ezekről a szükséges szerveknek.
- A foglalkoztatottak számár egészségmegőrzési, egészségügyi, szociális és kulturális feladatokat lát el. Továbbá megszervezi a munkavégzésükhöz szükséges továbbképzéseket.
- Emellett végrehajt minden olyan feladatot, amit valamely törvény, jogszabály vagy rendelet hatáskörébe utal.

A Nemzeti Adó- és Vámhivatal feladatait ötféle jogkörben végzi. Ezeket a jogköröket és a hozzájuk kapcsolódó feladatokat szintén a 2010. évi CXXII. törvény A Nemzeti Adó- és Vámhivatalról foglalja magába:

1. Adóigazgatási jogkörében:

Együttműködnek az illetékes helyi, illetve helyi kisebbségi önkormányzatokkal, az önkormányzat költségvetését érintő, szükséges és rendelkezésre álló bevételi adókról tájékoztatást ad. Ellátja az adóbehajtással kapcsolatban hatáskörébe utalt feladatokat.

Ellátja az állami garancia kiutalásával, visszakövetelésével, a garancia beváltásához kapcsolódó ellenőrzéssel kapcsolatos hatáskörébe utalt feladatokat, illetve egyéb hatáskörébe utalt feladatokat.

2. Vámigazgatási jogkörében:

A közösségi vámjog alapján az áruk vámeljárás alá vonását végzi. Továbbá a vámhatárokon áru és utas ellenőrzést folytat le, kiszabja és beszedi az ehhez kapcsolódó díjakat. Közvetve vagy közvetlen vizsgálja az áruk azonosságát, illetve azt, hogy ezt a szükséges vizsgálatot elvégzése megtörtént-e. Emellett ellenőrzik, javítják, nyilvántartják, összesítik és feldolgozzák a vámokmányok adatait.

A testület továbbá szűrőpróba szerűen utólagos ellenőrzést folytat le az utakon közlekedő gépjárműveken, telephelyeken a jogszabályok betartását ellenőrizve.

3. Jövedéki igazgatási jogkörében:

A jövedéki jogszabályokban meghatározott jövedéki adóztatással, ellenőrzéssel és egyéb jövedék ügyekkel kapcsolatos feladatokat lát el.

4. Bűnüldözési és nyomozóhatósági jogkörében:

A hatáskörébe utalt bűncselekmények megelőzését, felderítését és nyomozását végzi. Továbbá feladata még a pénzmosással és terrorizmussal kapcsolatban hatáskörébe utalt feladatok ellátása.

5. Rendészeti és igazgatási jogkörében:

Ebben a jogkörben a NAV szabálysértéseket derít fel és bírál el, emellett ellátja a nyomozó hatóság által elrendelt személyi védelmet, anyagi javak, értékek, illetve előállított, őrizetbevett személyek kísérését és őrzését. Feladata a még meglévő határátkelőhelyek üzemeltetése.

5. 6. Követelményrendszer

A NAV működése során jogszabályokkal és törvényekkel jelentősen be van határolva. A szabályzatok kapcsán létrejött egy hármas követelményrendszer is amely a működést alapvetően meghatározza. Ezt a követelményrendszert a Nemzeti Adó- és Vámhivatal Képzési Egészségügyi és Kulturális Intézete által kiadott A NAV – amit feltétlenül tudni kell című kiadvány alapján a következőképpen fogalmazhatjuk meg:

1. A lefolytatott eljárásnak törvényesnek kell lennie

A kitétel miatt kiemelten fontos a szervezet dolgozóinak a folyamatos képzése, hiszen a jogszabályok pontos, naprakész ismerete nélkül ez a munka nem végezhető el,

folyamatos továbbképzést, önfelnevelést igényel a terület, hiszen itt a változások rendkívül gyakoriak.

2. A feladatai ellátása során a hatékonyságot kell szem előtt tartania

Mindent el kell követni annak érdekében, hogy a munka hatékonyan történjen, az évente előírt mennyiségek biztosítottak legyenek és a költségek optimalizáltak legyenek.

3. Működésekor a maximális biztonságra kell törekednie

A működés során számos adat megy keresztül az adóhivatal rendszerén, ezt az adathalmazt adótitok védi, amit kiadni csak a törvényben meghatározott esetekben lehetséges.

A NAV-val szemben támasztott hármas követelmény rendszer mellett a szervezetnek nemzeti, jogszabályi és uniós elvárásokat is ki kell elégítenie. Ezek a szabályok kiterjednek az adó, vámok, járulékok még eredményesebb és hatékonyabb behajtására, a járulékalapok védelmére, a szervezet által nyújtott szolgáltatás színvonalának javítására, a tisztességes ügyintézésre, az átlátható működésre, a bűncselekmények hatékony felderítésére illetve megelőzésére és az ügyfélorientált működés fokozására. (Interjú, Dégi Zoltán)

A két előd testület feladatkörét az integráció jelentősen érintette, hiszen illetékességi, illetve hatáskörbeli változások zajlottak le. Ezek konkrét megnyilvánulását még nem nagyon taglalni, hiszen a folyamatokban még ma is vannak változások. Ez a vám- és pénzügyőrség esetén a megyei szintet érinti leginkább, hiszen itt az integráció generálta plusz feladatok mellett a városi szerveződési rendszer átalakítása is fontos szempontként jelenik meg (az adóigazgatóságok dolgát a korábbi 2009-es szerkezeti átalakítás könnyíti meg). (Interjú, Stark Attila)

5. 7. Előzmények

Az APEH és a VP szervezeti integrációja nem új elképzelés, ez a lehetőség már a 1990-es években is felmerült, sőt átmenetileg a közös vezetés meg is valósult. Ez a megoldás egyedülállónak sem mondható, ez Európai Unió számos tagországában megfigyelhető az integráció valamilyen stádiuma (például Ausztriában, Észtországban (közös adó- és vámrégió), Romániában (közös vezetés), Hollandiában). Az integrációs sémák azonban rendkívül nagy különbségeket mutatnak, nincs elfogadott koncepció (ez főként az eltérő közigazgatási rendszerekből adódik). (Csillag, Bordács, Baté, 2011)

Az integráció számos okkal magyarázható. Fő indok, hogy a tevékenységi körben elkerülhetetlen a párhuzamosság, ami különálló szervezeteknél nehezen küszöbölhető ki,

illetve felmerül a kérdés, hogy a tevékenységet szükséges-e több hatóság között megosztani. Ezek az okok beláthatók, mind a törvénybefoglaltak, mind az interjú során megismert információk alapján.

Az egységes szervezet bizonyos méret eléréséig hatékonyságbeli növekedést is jelenthet. Tényezőként az is megjelenik, hogy a globalizáció következtében a vámhatóságok feladata átalakult, az adó- és vámterhek egyre nagyobb hasonlóságokat mutatnak egymással, ez sem indokolja két szervezet szükségességét.

Az összevonás első lépése 2010. évi LII. törvényben jelent meg. Ez a törvény kimondja, hogy a Vám- és Pénzügyőrség országos parancsnokának tevékenységét kormánybiztos irányítja, aki külön szervezeti egységet hozhat létre az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal és a Vám- és Pénzügyőrség egyesítésének előkészítése érdekében. (2010. évi LII. törvény Az állami vagyonnal való felelős gazdálkodás érdekében szükséges törvények módosításáról, valamint egyes törvényi rendelkezések megállapításáról)

A következő lépcsőfok a 2010-es APEH átalakítás volt. Ekkor a szervezetet a VP-hez hasonlóan háromszintűvé alakították.

Az új szervezet létrehozásáról az Országgyűlés 2010 novemberében döntött, elfogadva a Nemzeti Adó- és Vámhivatalról szóló törvényt.

5. 8. Korábbi közös munkák

A NAV elődszervezetei ez ellátott feladatok hatásköri hasonlósága miatt számos alkalommal együttműködésben dolgoztak. Ezeknek a kereteit Együttműködési Megállapodásokba fektették le.

A közös munka során törekedett például a két szervezet 2008-ban a feketegazdaság visszaszorítására. Ebben a mechanizmusban az APEH és a VP mellett részt vett például a rendőrség és fogyasztóvédelem is. Az együttműködés fő célja a feketegazdaság visszaszorítása volt, ezzel a tisztességes munkaadók érdekeit védik, illetve a jogtalanul piaci előnyökhöz jutottakkal szemben lépnek fel. Ennek a feladatnak a végrehajtása társadalmi elvárás is, a nemzetgazdaság szereplői igénylik az egyenlő esélyeket. Az együttműködés hatására nagyobb ellenőrzési potenciált, hatékonyságot és eredményességet várnak el. Cél továbbá a jogszerű állapot helyreállítása, valamint a jogkövető magatartás kiszélesítése. Az ellenőrzések szigorítását a schengeni egyezményhez történő csatlakozás is szükségessé teszi a jogellenes migráció megelőzése érdekében. Az együttműködés központi koordinációval valósult meg, ezt a feladatot egy

delegált kontaktszemélyekből álló testület látta el, ezek a személyek folyamatos kapcsolatban álltak egymással, irányító szervező feladatokat láttak el, a konkrét feladatok koordinációs és operatív háttérét teremtik meg, emellett cselekvési tervet dolgoznak ki a kiemelten kezelt akciók esetén. Az eredményes együttműködés nélkülözhetetlen része az információ szervezett formában történő átadása (ez olyan információkra vonatkozik főként, amelyet az adott szerv nem, viszont az együttműködés más tagja jól tud hasznosítani). (Együttműködési megállapodás, 2008)

A közös munka cselekvési terv alapján történik, melyet a kontakt személyek dolgoznak ki. Ez magába foglalja a közös fellépés feltételeit, a lefolyás időbeli, térbeli és típus szerinti adatait, a lefolytató hatóságok adatait és legfőképpen az akció célját (célszemélyét) és okát. (Együttműködési megállapodás, 2008)

5. 9. Integráció

Az összeolvadás nem volt egyszerű feladat, főleg, hogy a napi munka zökkenőmentességét az egyéb feladatok mellett is biztosítani kellett. Az integráció már az első év során, sőt a NAV létrejöttével is szült változásokat, de sok változás csak a jövőtől várható. Jelentős racionalizáció zajlott le. Ezzel egyes feladatokat újrastrukturáltak, ezzel csökkent (hozzávetőlegesen 30%-kal) a központi, közép és alsó fokú szervek száma, ez természetesen takarékosabb működést tesz lehetővé. A párhuzamosságok kiküszöbölése célként merült fel. Ennek kiküszöbölése érdekében például 2011. január 1-jétől a vámszerv végrehajtási feladatokat nem lát el, ezeket a feladatokat az adóhatóság látja el (ez csak végrehajtási hatáskörre koncentrálódik). (Csillag, Bordács, Baté, 2011)

5. 10. Az induláskor megfogalmazott célok

A lefolytatott interjúk során megtudhattam az induláskor kitűzött, illetve a napi életet jellemző célokat. Mind a két interjúalanyom megerősítette, hogy a szervezeti integráció fő célja a költséghatékonyság volt. Ez a cél összefügg a testületi alapelvekkel is, azok közt is fontos pontként jelenik meg.

A szervezeti integráció a központi költségvetés bevételi irányzatainak gazdaságosabb és hatékonyabb teljesítését, illetve az államháztartási érdekek hatékonyabb érvényesítését célozta meg. Az új szervezetet a hatékony és költségtakarékos közigazgatás elveire építve hozták létre, ez meg is fogalmazza a fő célokat: hatékonyság és gazdaságosság. Emellett cél az adók és adó jellegű bevételek teljes körű felügyelete. A

gazdaságossági szempont megközelítése különös fontosságú azért is, mert a szervezet a költségvetési bevételek 92 százalékát szedi be. (Interjú, Stark Attila)

A szervezetek egyesítése az adminisztratív terheket is csökkenti az adózók számára (mind a fogyasztók, mind a vállalkozások esetén). Ennek eléréséhez a szervezet korszerűsítésére van szükség. Ez a feladat már az integráció megszületésekor megfogalmazódott, de ennek teljes körű megoldása máig is feladatot jelent.

További célok közt vizsgálhatjuk a szervezetek együttműködése során kiaknázható lehetőségeket is. Fontos a feladatok vizsgálata során, hogy minden szervezet megtartsa azokat az értékeket, amik jók és nem szorulnak változtatásra. Viszont feltétlen szükséges az is, hogy azon területeket megtaláljuk, amik további fejlesztésre szorulnak. A két szervezet integrációja lehetővé teszi a párhuzamos működési mechanizmusok kikerülését, ami szintén elősegíti a hatékony működést. (Interjú, Stark Attila)

5. 11. Költségvetési hatások

A NAV a központi költségvetésben önálló fejezetet képez. A szervezeti integráció költség szükségletekben is változást jelent. A korábban használt illetménytáblák összehangolásával (a két szervezetnél eltérés volt korábban) új illetménytáblát vezettek be. Ez a változás évente 3 640 millió forint költségvetési többletforrást igényel. Egyes területeken egyszeri ráfordításra volt szükség, ilyen terület például az informatikai rendszer. Ez a befektetés viszont később megtérül, mert hosszútávon csökkentheti az üzemeltetési és egyéb funkcionális költségeket. Ez akár 8-10 milliárd forintos megtakarítást is jelenthet. (2010. évi CXXII. törvény A Nemzeti Adó- és Vámhivatalról)

5. 12. Az informatika, mint dinamikusan fejlődő terület

Mivel a NAV megalakulásakor nem rendelkezett saját informatikai rendszerrel nagy előrelépést jelentet az informatikai környezet fejlesztése. Az informatikai fejlesztések során olyan alkalmazások és automatizmusok jöttek létre, amelyek jelentősen leegyszerűsítették a munkát. Az elektronikus ügyintézés kialakítása is sikeresnek mondható. Az információs technológiával kapcsolatos problémák kezelését, a fejlesztéseket az Informatikai Intézet és az Integrált Informatikai és Telekommunikációs Intézet látja el.

Az internetes szolgáltatások is beágyazódtak a Nemzeti Adó- és Vámhivatal feladatkörébe (www.nav.gov.hu). Ez kiemelten fontos, hiszen az internet mára a mindennapi élet részévé vált. A NAV létrejötté nem vezetett az elődszervezetek

honlapjának megszűnéséhez, azokra mutató linket hoztak létre, az elődszervhez kapcsolódó ügyek intézésére (például a www.apenh.hu főoldalán megtalálhatók az adózási határidők, egyéb friss információk, lehetőségünk van az ügyfélszolgálattal való kapcsolatfelvételre. A www.vam.gov.hu oldalon a vámszervek adnak tájékoztatást. Megtalálhatók a honlapon az elvámolással kapcsolatos szabályzatok, illetve folyamatosan frissülő információkat szolgáltatnak a határátkelőhelyeken várható időtartamok kapcsán). A NAV mind a két elődszervezete elérhető idegen nyelven is (angolul, németül és franciául). A NAV rendelkezik továbbá belső intranet hálózattal, amely hivatalos és közösségi információk közlésére szolgál. A belső rendszert használva információkhoz juthatunk személyi változásokkal kapcsolatban (például kinevezések), a médiában megjelent a testületet érintő cikkeket is megtalálhatjuk itt, emellett a NAV belső telefonkönyve is itt található meg. (A NAV – amit feltétlenül tudni kell, 2011)

5. 13. A Nemzeti Adó- és Vámhivatal stratégiája

A Nemzeti Adó- és Vámhivatal stratégiájának kialakítása során figyelembe kellett venni azon középtávú elképzeléseket, amik az elődszervek működése során fogalmazódtak meg, viszont időtartamukat tekintve nem zárultak le 2011. január 1- je előtt. Ezen elképzeléseket is felhasználták a NAV integrált stratégiájának kialakítása során.

A stratégia során a már korábban ismertetett hármas követelmény rendszer mellett egyéb célok, kritériumok kerülnek előtérbe. A jelenleg is hatályban lévő szervezeti stratégia, működési alapelveket fogalmaz meg. Ezek megvalósítása már megkezdődött, de kiteljesítésük napi feladatként továbbra is fenn áll. Ezen alapelveket *A Nemzeti Adó- és Vámhivatal Stratégiája 2011-2015* című kiadvány tartalmazza (amely a www.nav.gov.hu honlapon érhető el). Ezek az elvek a következők:

- **Értékeken nyugvó működés elve**
Az elv a célok iránti elkötelezettséget, a törvényes, szakszerű és tisztességes feladatellátást, a hatékony kommunikációt és együttműködést jelenti.
- **A szolgáltató jelleg erősítésének elve**
Azaz, a társadalom adótudatosságának javítása, illetve az ügyintézés gyorsabb, akadálymentesebb, kiszámíthatóbb, megbízhatóbb és költséghatékonyabb lebonyolítása.
- **Ügyfeleink jogkövető magatartásának elősegítésének és kikényszerítésének követelménye**

Nagyon fontos a jogsértő cselekedet súlyának megfelelő hatósági válasz. Szakszerű, jogszerű és korrekt tájékoztatást igényel a terület. Fontos emellett a technológiával való lépéstartás, az elektronikus kereskedelem fokozott ellenőrzése.

- A végrehajtói szint megerősítésének kívánalma
Jogszerű, szakszerű kezelés, ami segít abban, hogy az ügyek véglegesen elintézésre kerüljenek.
- A szakmai és funkcionális feladatellátás egyenértékűségének elve
Egyenlő fontosságúként kell kezelni minden ellátandó feladatokat, és minden az ellátásban közreműködő szervezetet.
- Az egységes arculat kialakításának kívánalma
Elvárás haza és nemzetközi szinten egyaránt a gyors, szakmailag korrekt, gördülékeny ügyintézés.
- Az eredményesség, a hatékonyság és a gazdaságosság elve
A jogszerűsége túl a működésnek gazdaságossági, költséghatékonysági és eredményességi szempontokat is szem előtt kell tartania.
- A feladatorientált működtetés kívánalma
A rendelkezésre álló erőforrások elosztásánál figyelembe kell venni a feladatok jelentőségét, kiterjedtségét, összetettségét, tartósságát, újdonságtartalmát, valamint a személyi állomány szakmai hozzáértését.
- Az egyszerűség és az átláthatóság elve
Ha a működés során egy funkció végrehajtási mechanizmusába több alternatíva is felmerül, akkor a legegyszerűbb megoldási formát kell választani.
- A specializáció és a generalizáció egyensúlyának kívánalma
Meg kell határozni azokat a működési területeket, ahol a specializáció elengedhetetlen, a többi területen átjárhatóság biztosítására kell törekedni.
- Értékmegőrzés elve
A feladatkörök átvizsgálása szükséges. Meg kell nézni, melyek azok a feladatok, amelyek végrehajtása kiváló módszer szerint zajlott, illetve melyek azok, ahol módszertant érintő megújításra van szükség.

Gyakorlatilag a 2011-2015-ös stratégia célja a felsorolt elvek és követelmények minél teljesebb körű teljesítése.

5. 14. A 2011-es év eredményei: Bevételek

Ahogy az alábbi táblázatban látható a 2011-es év során a Nemzeti Adó- és Vámhivatal számláin összességében 9 323,8 milliárd forintnyi bevétel realizálódott. Ez a 2010-es évhez viszonyítva magasabb eredményt jelent.

Az összbevétel alakulását jelentősen befolyásolták a személyi jövedelemadót és a társadalombiztosítási járulékot érintő jogszabályi változások, illetve a külső kedvezőtlen gazdasági körülmények. A bevételek nagyságát csökkentette továbbá az Európai Bíróság döntése, amelynek értelmében 247 milliárd forint általános forgalmi adó került visszautalásra. Kiemelkedő bevételt jelentett az államháztartás számára: a személyi jövedelemadó, a társadalombiztosítási járulék, az általános forgalmi adó, a társasági adó és a jövedéki adó. A bevételeket a következő táblázat foglalja össze:

1. táblázat:

A NAV bevételei a 2010-ben és 2011-ben

<i>A kiemelt adónemek és járulékok nettó bevételei</i>					
Megnevezés	2011.évi előirányzat (milliárd Ft)	Pénzforgalmi egyenleg (milliárd forint)		Index 2011/2010 (%)	2011. évi előirányzat teljesítése (%)
		<i>2010. év</i>	<i>2011. év</i>		
<i>Személyi jövedelemadó</i>	1 363,0	1 767,9	1 382,8	78,2	101,5
<i>Általános forgalmi adó</i>	2 489,0	2 313,6	2 219,5	95,9	89,2
<i>Társasági adó</i>	288,0	323,4	316,6	97,9	109,9
<i>Tb járulék bevételek</i> (kizárólag a NAV számláin megjelenők)	3 198,1	2 841,4	3 231,2	113,7	101,0
<i>Egészségügyi hozzájárulás</i>	35,9	41,2	54,3	131,8	151,3
<i>Jövedéki adó</i>	881,1	856,5	875,1	102,2	99,3
<i>Regisztrációs adó</i>	32,3	30,0	34,5	115,0	106,8
<i>Munkaerőpiaci járulékok</i>	187,7	186,3	185,6	99,6	98,9
<i>Illeték bevételek</i>	81,9	83,5	75,6	90,5	92,3
<i>EVA</i>	180,1	181,9	172,3	94,7	95,7
Adó és járulékbevételek összesen	8 737,1	8 625,7	8 547,5	99,1	97,8
NAV és jogelődje által kezelt bevételek összesen (nyugdíjbiztosítási pénztárak nélkül)	9 470,6	9 322,2	9 323,8	100,0	98,4

Forrás: Beszámoló a Nemzeti Adó- és Vámhivatal 2011. évi tevékenységéről, (2012)

A táblázat adatai alapján megállapítható, hogy a *személyi jövedelemadó* éves szinten 1 382,8 milliárd forint nettó árbevételt jelentett 2011-ben. Ez az érték ugyan a 2010-ben realizált mennyiséget nem éri el (385,1 milliárd forinttal kevesebb), de a költségvetésben lefektetett elvárászt túltejesíti (az elvárt értéket meghaladja 19,8 milliárd forinttal).

A *társadalombiztosítási járulék* 2011-ben november végéig 3 231,2 milliárd forint bevételt jelentett. Kedvező növekedési ütemről beszélhetünk e járulék esetén, hiszen 13,7 százalékkal (389,8 milliárd forinttal) meghaladta a 2011 évi bevétel az azt megelőző évet, illetve a költségvetési előirányzat is túlteljesült.

Az *általános forgalmi adó* 2 219,5 milliárd forintnyi nettó árbevételt keletkeztetett. Ez a 2010-es évhez viszonyítva visszaesésként könyvelhető, de oka ismert: az Európai Bíróság döntése szerint kiutalásra került közel 250 milliárd forint magyarázza az értéket. A csökkenés ellenére sem beszélhetünk rendkívül előnytelen értékről, hiszen az előirányzattól nem tapasztalunk markáns eltérést.

A *társasági adóból* származó bevételek is az előző évi érték alatt maradtak. Ez 2011-ben 316,6 milliárd forintnyi, míg 2010-ben 323,4 milliárd forintnyi bevételt jelentett. A kedvező decemberi viszonyok miatt azonban a költségvetési előirányzatot sikerült túlteljesíteni.

A *jövedéki adó* bevétel nem érte el az előirányzatban foglalt értéket, 6 milliárd forinttal elmaradt attól. A bevétel értéke 875,1 milliárd forint volt.

A bevételek körére a *behajtási tevékenység* is gyakorolt hatást. 2011-ben 950 ezer végrehajtási eljárást indítottak, ez az előzői évhez képest 21 százalékos számbeli és 14 százalékos értékbeli növekedést jelentett. Azon adózóktól, akiket felszámolással és csődeljárással érintettek 6,9 milliárd forint bevétel realizálódott.

Eredményes volt továbbá a 2011. szeptemberében indított intenzív végrehajtási cselekmény is, amely a kormányzati célok elérése érdekében fogatosított intézkedéseket. Ennek keretén belül az év utolsó 4 hónapjában 41 százalékkal több végrehajtási cselekmény indult, 32 százalékkal nagyobb összegben, mint 2010 azonos szakaszában.

5. 15. A 2011-es év eredményei: Hatósági munka

Az év kiemelt célja az adókövető magatartásra történő ösztönzés volt, ezt segítette a vizsgált adózói kör kiterjesztése, bővítése. Az év végéig 305 ezer vizsgálat zárult le, ami hozzávetőlegesen 23 ezerrel haladja meg az előző évi értéket. Az ellenőrzések eredményeként feltárt adókülönbözlet a vizsgáltak során elérte a 299 milliárd forintot, aminek többsége az áfa tartalomhoz kapcsolható. A vámeljárássok egyszerűsítése és gyorsítása, illetve a tevékenységi kör átalakulása miatt az utólagos jellegű ellenőrzésekre helyeződik a hangsúly. A 2011-es év során 317 vám utólagos ellenőrzés fejeződött be. Az összes megkezdett ellenőrzés 77 százaléka határozatközléssel zárult, az év során kiszabott szankciók összértéke 608 millió forint. Az „üzemanyag turizmus” szintén a vámellenőrzéssel foglalkozók hatáskörébe esik, hiszen ez a tevékenység is országok közt zajlik le és nemzeti adóbevétel kiesést okoz. A vámmentes üzemanyag behozatal mértékét

sikerült visszaszorítani a gyakori ellenőrzések következtében. (Beszámoló a Nemzeti Adó- és Vámhivatal 2011. évi tevékenységéről, 2012)

A NAV adószakmai szervei 2011 során 3 377 bűncselekmény gyanúját tárták fel, ami 59 százalékkal magasabb az előző évi értéknél. A bűncselekményeket 55,8 milliárd forint értékben követték el, ami a 2010-es évhez képest szintén növekedést mutat (42 százalékkal magasabb). Az elkövetett bűncselekmények tárgya jellemzően adócsalás, magánokirat-hamisítás, csalás, illetve a számvitel rendjének megsértése volt. (Beszámoló a Nemzeti Adó- és Vámhivatal 2011. évi tevékenységéről, 2012)

5. 16. Tapasztalatok

Az integráció még frissnek mondható, hatása már mérhetően megjelent (ezt mutatja az előző két alfejezet is). Az egyesülés során fellépő problémák, feladatok kezelése nagy munkát jelentett mind a két elődszervezet számára, főleg azért, mert az átállásra, technikai felkészülésre rendkívül kevés idő állt rendelkezésre. További nehézséget okozott, hogy az átalakítás lefolytatása mellett a mindennapi operatív tevékenységekben nem következhetett be fennakadás. Az integráció végrehajtása fokozatosan történt meg. Először a hivatali irányítás összevonása történt meg, egyesített irányítás, központi felügyelet jött létre, ami biztosította az alsóbb szintek integrálását. (Interjú, Dégi Zoltán)

Fontos az újonnan felmerülő problémák megfelelő kezelése kulcsfontosságú, a szervezet hosszú távú működését tekintve a folyamatos felülvizsgálat és a szükséges javító intézkedések kivitelezése. A 2011-es év sikeresnek tekinthető, a kormányzat által meghatározott elvárásokat a Nemzeti Adó- és Vámhivatal 99 százalékban teljesítette. Ez a jövő céljait tekintve, a jövő elvárását jelentő kiforrottan működő rendszer felépítéséhez jó alapnak tekinthető. (Interjú, Stark Attila)

Az integráció eddigi működését Dégi Zoltán igazgató úr is sikerként könyvelte el. Sikerül beváltani az integrált szervezettel szembeni általános követelményt, azaz a jogszabályok betartásával korrekt kapcsolattartás alakult ki. A nehézségek ellenére a szervezet működőképességét sikerült megőrizni, illetve a kedvezőtlen gazdasági helyzet miatti bevétel kiesést is sikerült ellensúlyozni a költségvetési bevételek és a hiánycél tartása érdekében. Az ellenőrzési és végrehajtási tevékenység területén javulás történt. Az ellenőrzési módszerek, megelőző kockázatelemzési és kockázatkezelési technikák továbbfejlesztésre kerültek. Átfogó vizsgálatok mentek végbe az adóelkerülés szempontjából kiemelten kockázatos területeken. (Interjú, Dégi Zoltán)

5. 17. Jövő

A jövő előirányzatait, céljait óvatosan kell kezelni, hiszen csak a tapasztalatok alapján hozhatók létre közép és hosszú távú elképzelések. Ám vannak az integráció elmélyítésének olyan fázisai is, amelyekhez nem kell jóslatokba bocsátkozni, valós, várható következmények. Ilyen következmény, illetve elvárás az egységesített törzsadatbázis, valamint a közös folyószámla rendszer, illetve az informatikai rendszer is harmonizálásra szorul. Ezt követné a napi operatív munka egyesítése „beosztotti” szinten, tehát egységes adó-, vám- és pénzügyőri regionális főigazgatóságok létrehozásában van a jövő. Ezt természetesen az alsó fokú szervek összevonása követné. A nyomozó hatósági feladatokat nem kívánják összevonni, hiszen a két külön szervezet által végzett munka élesen elkülönül. (Csillag, Bordács, Baté, 2011)

5. 18. Szükséges-e további változtatás?

A két elődszervezet működésében fennálló párhuzamosságok kiküszöbölése részben sikeresen megtörtént, viszont még maradtak olyan területek ahol sajnos továbbra is párhuzamosság figyelhető meg, ezért ez a terület további fejlesztésre, átalakításra szorul. (Interjú, Dégi Zoltán)

Stark Attila pénzügyőr alezredes úr véleménye szerint a megtörtént szervezeti átalakítás kielégítő mértékű volt, további nagy volumenű változtatásra nincsen szükség, természetesen többlet feladatok esetén a helyzet változhat, átalakítás igénye léphet fel. További fejlesztésre a szakmai ágak közti együttműködésben, informatikai háttér folyamatos fejlesztésében van lehetőség. A szakmai ágak közti szoros együttműködés és a teljes mértékben szabad információ áramlás a siker kulcsa lehet. Az informatikai háttér fejlesztése pedig a folyamatosan változó környezethez történő megfelelő alkalmazkodáshoz szükséges. Fontos ezen kívül, a folyamatosan változó jogi és gazdasági környezet nyomon követése, illetve az, hogy szükség esetén megfelelő változtatások menjenek végbe a szervezetben ezek hatására. (Interjú, Stark Attila)

6. Összefoglaló

A NAV létrehozásakor a fő célkitűzés az volt, hogy az új szervezet az állami adóhatósági és vámhatósági feladatokat, minőségileg új, hatékonyabb, átláthatóbb és költség takarosabb formában lássa el. A költségvetési bevételek biztosítsa, egy egységes elvek alapján felépülő, egységes irányítású integrált szervezet révén valósuljon meg.

A szervezet hosszú távú fenntartható működéséhez nagyon jó alapnak tekinthető a vizsgált 2011-es év. Annak ellenére, hogy sok változásnak kellett végbemenni szervezési és munkaköröket érintő területeken, a Nemzeti Adó- és Vámhivatal jó eredményeket tudott felmutatni (ezt bizonyítja a bevételekről készült beszámoló). A hivatal sikeresen teljesítette a kormány által elvárt célkitűzéseket, és a 2010-es év eredményeit sikerült felülmúlni a bevételek területén. Fontos azonban, hogy a kezdeti sikerek fenntartására, és az integráció folytatására törekedjen a szervezet. Az adó- és vámszakmai szervezet integrációja szervezetszabályozási szinten megoldódott, de ezt még követni kell például az informatikai rendszerek harmonizációjának is. A konzultációknak a különböző területek között erősödni kell. A megfelelő további munka alapja a folyamatos ellenőrzés, melynek során a bevezetett változások működésének sikerességét vizsgálják, illetve a szakmai területek folyamatos felügyelete az esetleges hiányosságok felfedéséhez. A bevételek vizsgálata során látott pozitív eredményt a Veszprém megyei igazgatókkal készített interjúm is megerősítette.

A követendő alapelvek nem változnak: törvényesség, szakszerűség, méltányosság, együttműködés. Az első év tapasztalatai alapján kell folytatni és átalakítani a megkezdett közös munkát.

Irodalomjegyzék

Könyvek, folyóiratok:

Csillag Dezsőné dr., dr. Bordács Ágnes, dr. Baté Zsuzsanna: Útmutató a Nemzeti Adó- és Vámhivatalhoz, *adó kódex*, 2011/4. szám, 11-18. oldal

Kovácsics István dandártábornok (ed.) (2000): *Emlékkönyv a Vám és Pénzügyőrség történetéről*, Kiadó: VIVA Média Holding, Budapest

Müller-Pausch (2003): *Máté, a vámszedőből lett apostol*, BDZ Kiadó, Bonn 9. oldal, dr. Nagy János vezérőrnagy előszava

Törvények, rendeletek

Az 1995. évi C. törvény: A vámjogról, a vámeljárásról, valamint a vámigazgatásról

2004. évi XIX. törvény a Vám- és Pénzügyőrségről 1. § (1) bekezdés

2010. évi CXXII. törvény a Nemzeti Adó és Vámhivatalról 1. §; 5. §; 87. § (1)-(2)

2010. évi LII. törvény Az állami vagyonnal való felelős gazdálkodás érdekében szükséges törvények módosításáról, valamint egyes törvényi rendelkezések megállapításáról

273/2010. (XII.9.) Kormányrendelet a Nemzeti Adó- és Vámhivatal szervezetéről és az egyes szervek kijelöléséről

Internetes források

www.afeh.hu Letöltve: 2012. március 18.

www.vam.hu Letöltve: 2012. március 18.

www.nav.gov.hu Letöltve: 2012. február 20.

[http://5mp.eu/fajlok/msc/adotortenelem_2_www.5mp.eu .pdf](http://5mp.eu/fajlok/msc/adotortenelem_2_www.5mp.eu.pdf) (dr. Juhász István: Az adózás története) Letöltve: 2012. február 20.

<http://www.magyartortenelem.eoldal.hu/cikkek/osztrak-magyar-monarchia/a-dualizmus-valsaga.html> Letöltve: 2012. február 20.

Egyéni adatgyűjtés:

Interjú, Stark Attila, pénzügyőr alezredes úr, NAV, Veszprém Megyei Vám- és Pénzügyőri Igazgatóság, igazgató

Interjú, Dégi Zoltán, NAV, Veszprém Megyei Adóigazgatóság, igazgató

Egyéb források

A NAV - amit feltétlenül tudni kell: Nemzeti Adó- és Vámhivatal Képzési, Egészségügyi és Kulturális Intézete, 2011.

A Nemzeti Adó- és Vámhivatal Stratégiája 2011-2015 (A Nemzeti Adó- és Vámhivatal megbízásából kiadja a VIVA Média Holding.) Letölthető: www.nav.gov.hu Letöltve: 2012. február 20.

Beszámoló a Nemzeti Adó- és Vámhivatal 2011. évi tevékenységéről, 2012. január 19., Budapest

Együttműködési megállapodás 2008. június 16.

Nemzeti Adó- és Vámhivatal alapító okirata, Az államháztartásról szóló 1992.évi XXXVIII. törvény 88. § (2) bekezdés alapján

Vám és pénzügyőr szakmai ismertető- Állami foglalkoztatási szolgálat fejlesztése (2008), Kiadja: Foglalkoztatási és szociális hivatal

Mellékletek

Az interjúkat a következő vázlat alapján folytattam le:

1. Ön szerint milyen okok indokolták a két külön-külön is jól működő szervezet, az Adó és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal és a Vám- és Pénzügyőrség integrációját?
2. Milyen célkitűzések alapján folyt az átalakítás?
3. Milyen elvárások vannak az új szervezeti formával kapcsolatban? (működési hatékonyság, gazdálkodás stb.)
4. Az APEH/VP működésében milyen változást hozott a szervezeti átalakulás az alábbi területeken:
 - gazdálkodás,
 - szervezeti felépítés,
 - munkarend
 - feladatok,
 - mindennapi feladatok ellátása,
5. Ön szerint az eddigi tapasztalatok alapján sikeres volt az integráció az alábbi szempontok szerint: (gazdasági ügyek, szervezeti felépítés, munkarend, feladatok, egyéb?)
6. Ön szerint az eltelt több mint egy év történései alapján az új szervezet megfelel az előzetesen támasztott elvárásoknak?
7. Az Ön véleménye szerint szükség lenne-e további változtatásokra? Amennyiben igen, milyen jellegű változást tartana szükségesnek?