
TARTALOMJEGYZÉK

BEVEZETÉS.....	5
I. RÉSZLETES MEGÁLLAPÍTÁSOK.....	8
1. A helyi adópolitika alakítására, a helyi adóztatás eredményességének javítására tett intézkedések értékelése.....	8
1.1. A helyi adópolitika jellemzői, hatása a helyi gazdaságra, önkormányzati költségvetésre.....	8
1.2. Adómérték, mentességek, kedvezmények megállapítása során figyelembe vett tényezők.....	10
1.3. Adóerő-képesség központilag számított mértéke és a tényleges adóbevétel közötti különbség.....	12
1.4. Helyi adó bevételek felhasználási céljai, tájékoztatás az adóból származó bevételekről.....	13
1.5. Helyi adó rendeletek törvényessége, a helyi jogalkotás.....	13
1.6. Az adóztatás (önkormányzati adóhatóság) testületi beszámoltatása, ennek eredményessége.....	14
2. Az önkormányzati adóigazgatás, végrehajtás hatékonyságának, eredményességének értékelése.....	15
2.1. Az adóigazgatás, adóbeszedés hatékonyságát, eredményességét jellemző tényezők.....	15
2.2. Az adóigazgatás személyi és tárgyi feltételeinek javítására tett intézkedések.....	17
2.3. Az adóigazgatásban dolgozók teljesítményértékelési és ösztönzési rendszere, hatása az adóellenőrzések hatékonyságára, eredményességére.....	20
2.4. Az adóhatóság döntéseivel, intézkedéseivel szembeni jogorvoslatok.....	21
2.5. A végrehajtási cselekmények hatékonysága, eredményessége, a hátralékállomány változása.....	22
2.6. Fizetési könnyítések, méltányossági jogkör gyakorlásának tapasztalatai.....	25
2.7. Belső kontrollok kiépítése és működése az adóigazgatásban.....	25
II. ÖSSZEGZŐ MEGÁLLAPÍTÁSOK, KÖVETKEZTETÉSEK, JAVASLATOK.....	25
ZÁRADÉK.....	31

MELLÉKLETEK

- | | |
|--------------------|---|
| 1. sz. tanúsítvány | A településre, a helyi adókra vonatkozó adatokról |
| 2. sz. tanúsítvány | A helyi önkormányzat által bevezetett helyi adók adóalapjára, adómértékére vonatkozó adatok |

3. sz. tanúsítvány	A helyi önkormányzat rendeletében biztosított adómentességek
4. sz. tanúsítvány	A helyi önkormányzat rendeletében biztosított adókedvezmények
5. sz. tanúsítvány	A helyi önkormányzat teljesített költségvetési bevételei
6. sz. tanúsítvány	A helyi önkormányzat kiadásai, követelés- és kötelezettségállománya, adósságot keletkeztető kötelezettségvállalása, jövedelemkülönbség méréséklés elszámolása
7. sz. tanúsítvány	Az adóigazgatási feladatok ellátásának személyi feltételei, szerződésai
8. sz. tanúsítvány	Az adóigazgatás körülményeit javító támogatások
9. sz. tanúsítvány	A hatékonyság és eredményesség értékelésének alapadatai
10. sz. tanúsítvány	Az adóigazgatási tevékenység egyes jellemző adatai

FÜGGELÉKEK

1. számú függelék Hatékonysági, eredményességi és egyéb mutatók alakulása
2. számú függelék Jutalékok

RÖVIDÍTÉSEK JEGYZÉKE

Törvények

Art	az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény
Áht	az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény
Hatásköri tv.	a helyi önkormányzatok és szerveik, a köztársasági megbízottak, valamint egyes centrális alárendeltségű szervek feladat- és hatásköreiről szóló 1991. évi XX. törvény
Hatv	a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény
Ket	a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény
Ktv	a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény
Ötv.	a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény
2002. évi XLII. törvény	az adókról, járulékokról és egyéb költségvetési befizetésekről szóló törvények módosításáról szóló 2002. évi XLII. törvény
Vht	a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény

Rendeletek

Áhsz	az államháztartás szervezetei beszámolási és könyvvezetési kötelezettségének sajátosságairól szóló 249/2000. (XII. 24.) Korm. rendelet
Ámr	az államháztartás működési rendjéről szóló 217/1998. (XII. 30.) Korm. rendelet
HIPA rendelet ₁	Kozármisleny Nagyközség (majd Város) Önkormányzata 14/1999. (XII. 13.) számú többször módosított rendelete a helyi iparüzési adóról (hatályos: 2009. december 31-ig)
HIPA rendelet ₂	Kozármisleny Város Önkormányzata 19/2009. (XII. 01.) számú rendelete a helyi iparüzési adóról
Vhr	a települési önkormányzat hatáskörébe tartozó adók és adók módjára behajtandó köztartozások nyilvántartásáról, kezeléséről és elszámolásáról szóló 13/1991. (V. 21.) PM rendelet
2006. évi költségvetési rendelet	Kozármisleny Nagyközség Önkormányzata 1/2006. (II. 14.) számú rendelete az Önkormányzat 2006. évi költségvetéséről
2006. évi zárszámadási rendelet	Kozármisleny Nagyközség Önkormányzata 8/2007. (V. 20.) számú rendelete az Önkormányzat 2006. évi költségvetésének végrehajtásáról
2007. évi költségvetési rendelet	Kozármisleny Nagyközség Önkormányzata 1/2007. (III. 1.) számú rendelete az Önkormányzat 2007. évi költségvetéséről
2007. évi zárszámadási rendelet	Kozármisleny Város Önkormányzata 10/2008. (V. 09.) számú rendelete az Önkormányzat 2007. évi költségvetésének végrehajtásáról
2008. évi költségvetési rendelet	Kozármisleny Város Önkormányzata 2/2008. (II. 18.) számú rendelete az Önkormányzat 2007. évi költségvetéséről
2008. évi zárszámadási rendelet	Kozármisleny Város Önkormányzata 2/2009. (IV. 14.) számú rendelete az Önkormányzat 2008. évi költségvetésének végrehajtásáról
2009. évi költségvetési rendelet	Kozármisleny Város Önkormányzata 2/2009. (II. 23.) számú rendelete az Önkormányzat 2007. évi költségvetéséről

Szórövidítések

APEH	Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal
Államigazgatási (Közigazgatási) hivatal	Dél-dunántúli Regionális Közigazgatási Hivatal Baranya Megyei Kirendeltsége, majd 2009. január 1-től Dél-dunántúli Regionális Államigazgatási Hivatal Baranya Megyei Kirendeltsége
ÁSZ	Állami Számvevőszék

CÉDE	Céljellelű decentralizált támogatás
gazdasági program	Kozármisleny Város Önkormányzata 101/2007. (X. 24.) számú határozattal elfogadott az Önkormányzat 2006-2010. évekre szóló gazdasági programja
jegyző	Kozármisleny Város Önkormányzatának Jegyzője
Képviselő-testület	Kozármisleny Város Önkormányzatának Képviselő-testülete
MÁK	Magyar Államkincstár
NFT	Nemzeti Fejlesztési Terv
OEP	Országos Egészségbiztosítási Pénztár
ÖNHIKI	Önhibáján kívül hátrányos helyzetben került önkormányzatok támogatása
PM	Pénzügyminisztérium
Polgármesteri hivatal szja	Kozármisleny Város Önkormányzata Polgármesteri Hivatala személyi jövedelemadó
ÖNKADÓ program	az önkormányzatok helyi adó és gépjárműadó, illetve egyéb adók módjára kezelendő adatainak számítógépes nyilvántartási, feldolgozási és információ-szolgáltatási feladatainak ellátására készített szoftver
Önkormányzat	Kozármisleny Város Önkormányzata
TeIR	Országos Területfejlesztési és területrendezési Információs Rendszer
T-STAR	Település Statisztikai Adatbázis Rendszer
ÚMFT	Új Magyarország Fejlesztési Terv
Polgármesteri hivatal ügyrendje	Kozármisleny Város Önkormányzata Polgármesteri hivatal a jegyző által 2009. november 23-án kiadott, 2010. január 1-jén hatályba lépett ügyrendje, melyet a Képviselő-testület 117/2009. (XI. 23.) számú határozatával fogadott el
2006. évi költségvetési koncepció	Kozármisleny Nagyközség Önkormányzata 109/2005. (XI. 28.) számú határozata (a kapcsolódó előterjesztéssel) a 2006. évi költségvetési koncepció elfogadásáról
2007. évi költségvetési koncepció	Kozármisleny Nagyközség Önkormányzata 151/2006. (XII. 18.) számú határozata (a kapcsolódó előterjesztéssel) a 2007. évi költségvetési koncepció elfogadásáról
2008. évi költségvetési koncepció	Kozármisleny Város Önkormányzata 130/2007. (XI. 26.) számú határozata (a kapcsolódó előterjesztéssel) a 2008. évi költségvetési koncepció elfogadásáról
2009. évi költségvetési koncepció	Kozármisleny Város Önkormányzata 117/2008. (XI. 24.) számú határozata (a kapcsolódó előterjesztéssel) a 2009. évi költségvetési koncepció elfogadásáról

JELENTÉS

a helyi adók rendszerében a hatékonyság és az eredményesség érvényesülésének ellenőrzéséről Kozármisleny Város Önkormányzatánál

BEVEZETÉS

A települési önkormányzatok saját bevételei között meghatározó szerepe van a helyi adó bevételeknek, amelyek a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény (továbbiakban Hatv) felhatalmazása alapján 1991. január 1-jétől vezethetnek be helyi adókat. Az önkormányzat autonóm módon dönt arról, hogy gazdálkodási feladatainak teljesítése és az ehhez szükséges forrásképzés érdekében él-e, és milyen mértékben - a törvény keretei között - a helyi adóztatás eszközével. A helyi adópolitika meghatározása a gazdasági program része, végrehajtása magában foglalja az egyes adónemek bevezetését, módosítását, az adómérték, kedvezmények, mentességek, valamint a helyi adóztatás részletes eljárási szabályainak rendelettel történő megállapítását.

A helyi adók (épitményadó, telekadó, kommunális adó, helyi iparüzési adó, idegenforgalmi adó) és az önkormányzati adóhatóság által beszedendő egyéb adók (gépjárműadó, talajterhelési díj, a termőföld bérbeadásából származó jövedelemadó, 2009. évet megelőzően a luxusadó) között különbséget kell tenni. Míg helyi adók tekintetében a települési önkormányzatok döntenek a bevezetésről, a törvény keretei között az adózás szabályairól, az önkormányzati adók esetében ilyen jogosítványuk nincs, a bevételek azonban a helyi önkormányzatot illetik meg és az adó beszedése az önkormányzati adóhatóság (jegyző) feladata.

A vizsgálat célja annak értékelése volt, hogy:

- a helyi adókról szóló törvény, az önkormányzati adóhatóság által beszedett egyéb adókkal összefüggő jogszabályok módosításai, az önkormányzati adóigazgatás szakmai felügyelete, irányítása, ellenőrzése elősegítette-e az önkormányzati adóbevételek növekedését;
- a képviselő-testületek a törvényben megállapított felső adómérték, a helyi sajátosságok, az önkormányzati gazdálkodás követelményei és az adóalanyok teherviselő-képességének figyelembevételével határozták-e meg a helyi adókat, bevezetésük időpontját és időtartamát, az adózás részletes szabályait;
- az önkormányzati adóigazgatásban – adók kezelése, beszedése, hátralékok behajtása – a hatékonyság, eredményesség szempontjai érvényesültek-e.

Az ellenőrzést – a 2006-2009 közötti évekre – célszerűségi, törvényességi szempontok, valamint a hatékonysági, eredményességi kritériumok alapján, teljesítmény-ellenőrzés módszerrel végeztük.

Az ellenőrzés végrehajtására az Állami Számvevőszékről szóló 1989. évi XXXVIII. törvény 2. § (3)-(4), valamint 21. § (3) bekezdésében foglaltak adtak jogszabályi alapot.

A helyi önkormányzatok gazdálkodása akkor kiegyensúlyozott, ha hosszabb időszak alatt a bevételek és a kiadások között összhang van. A gazdálkodás biztonságáért elsődlegesen a képviselő-testület, szabályszerűségéért a polgármester felelős. Feladatuk a kiegyensúlyozott gazdálkodás feltételeinek alakítására vonatkozó döntések meghozatala. A helyi adókkal, az önkormányzati adókkal kapcsolatos adóztatási feladatok ellátása, az adók módjára behajtandó köztartozások (továbbiakban: adók) nyilvántartása, kezelése és elszámolása, az adók beszedése, az adókötelezettségek teljesítésének ellenőrzése, a hátralékok behajtása az önkormányzati adóhatóság (jegyző) feladata az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény (továbbiakban: Art) alapján. A jegyző feladata a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás, az adóhatósági ügyek szakszerű, eredményes intézése, a hatáskörébe tartozó adóhatósági ügyekben történő önálló döntés. Az ellenőrzött téma, a hatáskör és feladat összetettségére tekintettel a számvevői jelentés záradékolására a polgármester és a jegyző által is sor kerül.

Kozármisleny Baranya megye középső részén, közvetlenül Pécs közelében, annak szomszédságában, attól délre-délkeletre terül el. Földrajzi értelemben néhány kilométerre a Mecsek-hegység déli lábától, már a Baranyai-dombság része. A település megyeszékhelytől való távolsága szinte elhanyagolható, Pécs kertvárosi része felől 5-7 km. Közművesítettsége 100%-os, belső úthálózata teljesen kiépített. Kozármisleny Baranya Megye aprófalvas településszerkezetében a nagyobb településekhez tartozik. A település 2005 novemberétől már a nagyközségi címet használja és nagyobb Baranya több kisvárosánál, úgymint Villánynál, Sásdnál, Sellyénél, Pécsváradnál, Harkánynál és Bólynál is, majd 2007-ben városi rangot kap. Lakossága 1990-ben 2700 fő volt. Napjainkra meghaladta az 5700 főt, és ez a szám folyamatosan és dinamikusan növekszik. A város korfája kedvező képet mutat a fiatalok magas aránya miatt. A munkanélküliségi ráta 1% alatti. A regisztrált vállalkozások száma a 2006. évit bázisnak tekintve 2009-re közel 44%-kal növekedett.

Az Önkormányzat pénzforgalmi költségvetési bevétele a 2009. évben 846 millió Ft, kiadása 861 millió Ft volt. A bevételek 46,3%-a a saját folyó és átengedett bevétel, amelynek 30,5%-a az önkormányzati adóhatóság által kezelt adóbevételek (helyi adó és átengedett adók, pótlékok, bírságok). Az adóztatással kapcsolatos feladatokat 2009-ben a Polgármesteri hivatal létszámán belül 1,5 fő látta el, az adóigazgatással összefüggő közvetlen kiadás 5,9 millió Ft volt.

Az önkormányzati adóhatóság által beszedett adók az Önkormányzat pénzforgalmi bevételeinek 14,1%-át tették ki a 2009. évben, amely 7,0-szeresével (102,4 millió Ft-tal) haladta meg a 2001. évben beszedettet. Az adóbevételek növekedési üteme évente átlagosan 26,9% volt. A helyi adó egy állandó lakosra vetített összege a 2001. évi 2,0 ezer Ft-ról a 2009. évben 11,1 ezer Ft-ra nőtt.

Az Önkormányzat élve a Hatv-ben biztosított lehetőséggel 2000. január 1-jétől bevezette a helyi iparüzési adót. A Képviselő-testület 2001-2009 között a helyi iparüzési adó rendeletet nyolc alkalommal módosította.

A 2001-2005. évek között a helyi iparüzési adó mértéke nem változott, 2006. január 1-jétől 1%-ról 1,6%-ra emelték, amelynek célja elsősorban nem az adóbevételek növelése, hanem a helyben maradó személyi jövedelemadóval is összefüggésben az önkormányzatok jövedelemkülönbség mérséklésével kapcsolatos szabályozáshoz való alkalmazkodás volt.

Az Önkormányzat 2001-2009 között az adóbevételek növelése mellett nem vett fel rövid és hosszú lejáratú hitelt.

Az Önkormányzat a 2002. évi XLII. törvény 158. § (2) bekezdése hatálya alá tartozó határozott és határozatlan idejű mentességet, kedvezményt az iparüzési adónál nyújtott az adózó vállalkozásoknak. A HIPA rendelet 23/2002. (XII. 13.) számú 2003. január 1-jétől hatályos módosításával a határozott időtartamra szóló adókedvezményeket, mentességeket szabályoz-

ták a hivatkozott jogszabályhelynek megfelelően, de a határozatlan időtartamra szóló adókedvezményt biztosító rendelkezés hatályon kívül helyezése nem történt meg.

A település lakónépessége a vizsgált időszakban 12,8%-kal, az állandó népesség 13,1%-kal, ezen belül a foglalkoztatottak száma 16,4%-kal és a regisztrált munkanélküliek száma 90,9%-kal, abszolút értékben 10 fővel növekedett. A regisztrált munkanélküliek aránya a munkaképes korú népességhez viszonyítva a 2006. évi 0,3%-ról 2009-re 0,6%-ra emelkedett. A foglalkoztatottság növekedése a lakosság közteherviselő képességének javulását jelzi.

A 2006-2007. években az egy állandó lakosra jutó szja 12,6%-kal, az ezer lakosra jutó adózók száma 9,4%-kal nőtt. A lakosság 2008-2009. évi jövedelmi helyzetének változására nem állt rendelkezésre információ, azonban a foglalkoztatottak számának a 2006. évről a 2009. év végére tapasztalt 526 fős (16,4%-os) növekedése eredményezhette a lakosság jövedelmi helyzetének javulását. Az adóhátralékosok száma a 2006. évi 120-ról a 2007. évben 78-ra csökkent, majd a következő évben kettővel, a 2009. évben 27-tel növekedett az előző évhez viszonyítva. A pénzügyi-gazdasági válság hatását jelezheti, hogy a megszűnt vagy felszámolás alatt álló helyi adó hátralékos vállalkozások száma a 2006. évi ötről a 2009. évben 13-ra nőtt.

Az Önkormányzat a 2006-2009. évekre vonatkozó adatokat saját adatbázisaiból gyűjtötte ki, mert nem fért hozzá a TEIR és T-STAR rendszer adataihoz.

A regisztrált vállalkozások száma a településen 2006-2007 között 43,9%-kal nőtt, amelynek a 2006-2007. évben 100%-a 10 főnél kevesebbet foglalkoztató mikrovállalkozás, a 2008-2009. évben egy kisvállalkozáson kívül a többi mikrovállalkozás volt. A működő vállalkozásoknak 2006-ban 6,1%-a, 2009-ben 52,7%-a társas vállalkozás.

A 2006. évben a bevallott helyi iparüzési adó 33,4%-át, a 2009. évben 30,2%-át a 10 legnagyobb iparüzési adót bevalló adóalany fizette meg.

I. RÉSZLETES MEGÁLLAPÍTÁSOK

1. A HELYI ADÓPOLITIKA ALAKÍTÁSÁRA, A HELYI ADÓZTATÁS EREDMÉNYESSÉGÉNEK JAVÍTÁSÁRA TETT INTÉZKEDÉSEK ÉRTÉKELÉSE

1.1. A helyi adópolitika jellemzői, hatása a helyi gazdaságra, önkormányzati költségvetésre

Az Önkormányzat a 2006-2009. években **rendelkezett gazdasági programmal**. A 2006-2010. évekre szóló, a Képviselő-testület 101/2007. (X. 24.) számú határozatával jóváhagyott gazdasági programban az Önkormányzat **meghatározta adópolitikai célját**.

Az Önkormányzat négy évre szóló gazdasági programját az Ötv. 91. § (6) bekezdése¹ előírásai alapján kell elkészítenie. A Képviselő-testület által elfogadott hét oldal terjedelmű gazdasági program három fejezetet tartalmazott: I.) A bevezetésben a település földrajzi-, demográfiai-, infrastrukturális helyzetének bemutatását, továbbá felsorolásszerűen a fejlesztési célokat; II.) A helyzetelemzést, amely SWOT-analízist is tartalmazott; III.) A fejlesztési koncepciót, az Önkormányzat által ellátott kötelező és önként vállalt feladatok felsorolását, a főbb célkitűzéseit. A gazdasági program az elérendő célok megvalósításának kiadásaira vonatkozó pénzügyi igényt, illetve azok megvalósításához szükséges pénzügyi forrásokat nem számszerűsítette. Az Önkormányzat a gazdasági programban elhatározott fejlesztéseket részben saját finanszírozásával, részben Európai Unió pályázatokból kívánta megvalósítani. Újabb adónem bevezetését nem tervezték.

A gazdasági program III. fejezet 6. pontjában rögzítették a helyi adópolitika célkitűzéseit. E szerint a településen csak helyi iparüzési adó van. Újabb adónem bevezetését nem tervezték. Előíranyozták a helyi adóból fennálló követelések behajtásának hatékonyabbá tételét.

Az Önkormányzat az Ötv. 91. § (6) bekezdésében foglalt előírás szerint megfogalmazta a **konkrét adópolitikai célokat**, azonban annak várható hatását a település gazdaságára (a vállalkozások letelepedése, a foglalkoztatás bővítése, a közszolgáltatások fejlesztése érdekében), valamint az Önkormányzat költségvetésére nem vizsgálta. Nem rendelkeztek az adóztatás eredményességének javítására vonatkozó követelményekről (adóalanyok, adótárgyak feltárása, adóhátralékok csökkentése). Nem rögzítették, hogy a helyi adókból fennálló követelések behajtásának hatékonyabbá tételét milyen módon, milyen eszközrendszerrel kívánják elérni.

A 2006. évi költségvetési koncepció előterjesztésében javasolta a polgármester, hogy a helyi iparüzési adó mértékét 1%-ról 1,6%-ra kell emelni annak érdekében, hogy ne történjen elvonás a települést megillető személyi jövedelemadóból². A 2007-2009. évi költségvetési koncepciókban, mint a bevételek egy elemeként említik a helyi iparüzési adót, de a költségvetés-

¹ "A gazdasági program az önkormányzat(ok) részére helyi szinten meghatározza mindazon célkitűzéseket, feladatokat, amelyek a költségvetési lehetőségekkel összhangban, a helyi társadalmi, környezeti, gazdasági adottságok átfogó figyelembevételével - a kistérségi területfejlesztési koncepcióhoz illeszkedve - az önkormányzat(ok) által nyújtandó kötelező és önként vállalt feladatok biztosítását, fejlesztését szolgálják. A gazdasági program tartalmazza különösen: a fejlesztési elképzeléseket, a munkahelyteremtés feltételeinek elősegítését, a településfejlesztési politika, az adópolitika célkitűzéseit, az egyes közszolgáltatások biztosítására, színvonalának javítására vonatkozó megoldásokat, továbbá városok esetében a befektetés-támogatási politika, városüzemeltetési politika célkitűzéseit."

²A 2007. évi költségvetési törvény 4. számú mellékletének III. fejezete

re gyakorolt hatását nem elemezték. **A költségvetési koncepciókban nem fogalmaztak meg a helyi adóztatás eredményességének javítására szolgáló követelményeket.**

A helyi adópolitikai célkitűzéseket, helyi adó rendelet tervezeteket az érdekképviselőkkel (kamarákkal) nem egyeztetették.

Az adóalanyok száma a 2006. évben 476, a 2007. évben 546, a 2007. évben 610 és a 2009. évben 685 volt.

Az Önkormányzat 2006-2009. évi költségvetéseit a Képviselő-testület egyensúlyban hagyta jóvá. Az egyensúly megteremtéséhez a helyi adó bevétel tervezett növekedése is hozzájárult.

Az Önkormányzat a vizsgált években ÖNHIKI támogatást nem vett igénybe.

Az Önkormányzatnál bevezetett helyi iparüzési adónál a HIPA rendelet₁-ben meghatározott, **a törvényi felső mértéktől eltérő mérték alkalmazása miatt kieső** (az elméleti lehetőségtől elmaradó) **bevétel a vizsgált években átlagosan 35,2%-os arányt képviselt a helyesbített folyó évi terheléshez képest.** Törvényi felső mértéktől eltérő mérték alkalmazása miatt kieső bevétel aránya a helyesbített folyó évi terheléshez képest a 2006-2009. években folyamatosan kisebb lett, a 2006. évi 42,0%-ról 2009-re 29,2%-ra változott. A lehetségesnél alacsonyabb adómérték következtében kieső adóbevétel a 2006. évi 16 millió Ft-ról a 2009. évre 20,1 millió Ft-ra növekedett. A helyesbített folyó évi terhelés és a korrigált adóalap aránya a 2006. évi 1,4%-ról a 2009. évben 1,55%-ra növekedett a behajtási tevékenység erősítése eredményeként.

Az Ámr 28. § (2) bekezdésének a költségvetési koncepcióra vonatkozó előírásai ellenére a költségvetési koncepciókat nem a helyben képződő bevételek és az ismert kötelezettségek figyelembe vételével állították össze. A 2006-2009. évi **költségvetési koncepciókban nem vették számba a helyi adó bevételeket.**

A költségvetési koncepciók csak szöveges elemzést tartalmaztak az Önkormányzat gazdasági helyzetéről, a helyi szervezési és fejlesztési célkitűzésekről, a helyben képződő bevételek és ismert kötelezettségek számszerű bemutatása helyett.

A vizsgált időszakban az Önkormányzat pénzforgalmi bevételei, valamint a befolyt adóbevételek és azok aránya

adatok ezer Ft-ban

Megnevezés	2006.	2007.	2008.	2009.
Önkormányzati adóhatóság által kezelt adóbevételek	120 810	123 534	152 707	119 354
Tárgyévi pénzforgalmi költségvetési bevételek	1 011 486	829 590	764 571	845 677
Adóbevételek aránya a pénzforgalmi bevételekhez	11,9%	14,9%	20,0%	14,1%

A 2006. évről a 2009. évre az önkormányzati adóhatóság által kezelt adóbevételek növekedése hozzájárult a költségvetési egyensúly megőrzéséhez, javításához. Az adóbevételek aránya a pénzforgalmi bevételekhez a 2008. évben volt a legkedvezőbb, 20%, mivel ez évben folyt be a négy év viszonylatában a legnagyobb összegű adóbevétel (152,7 millió Ft) a fokozott hátralékbehajtás, illetve az autópálya építéshez kapcsolódó iparüzési adó növekedése miatt.

Összességében az Önkormányzat a 2006-2010. évekre vonatkozó gazdasági programban az Ötv-ben foglalt előírás szerint meghatározta az adópolitikai célkitűzéseket, de a helyi adópo-

litika kialakítása, a helyi adó rendeletek megalkotása, módosítása során nem vette számításba azoknak a helyi gazdaságra, befektetési, foglalkoztatási viszonyokra gyakorolt hatását.

1.2. Adómérték, mentességek, kedvezmények megállapítása során figyelembe vett tényezők

Az Önkormányzatnál az adómértéket a 2006. évben 1,0%-ról 1,6%-ra növelték, és ezt a vizsgált időszak végéig nem változtatták meg. Az Önkormányzatnál nem készült külön tanulmány, és sem az éves költségvetési koncepciókban és költségvetési rendeletek előterjesztésében, sem a helyi adó rendelet-módosítások előterjesztésében nem vizsgálták, elemezték a vállalkozásokra jutó adóteher alakulását, az adóalanyok teherviselő képességét, továbbá az adóztatás hatását a vállalkozások működésére.

A mentességek, kedvezmények a helyi adók összegére, illetve az érintett adózókra gyakorolt hatását a 3. és a 4. számú tanúsítvány tartalmazza. A HIPA rendelet₁ 6. §-ában foglaltak szerint az egy millió forint alatti nettó árbevételt realizáló vállalkozások adóalapja 0%. Ezen a jogcímen a 2006. évben 67 adóalany meg nem fizetett adója 319 ezer Ft. A HIPA rendelet₁ 3. § (2) bekezdése szerint „*adómentesség illeti meg az újonnan alakult kezdő vállalkozást a kezdés évében...*” Ezen a jogcímen 26 adóalany meg nem fizetett adója 53 ezer Ft volt a 2006. évben. A 2007-2009. évben adómentességet a vállalkozások nem vettek igénybe. Bár az Önkormányzat a HIPA rendelet₁-ben megállapított további adókedvezményeket, a vizsgált időszakban ilyenek igénybevételére nem került sor.

A HIPA rendelet₁ 3. § (3) bekezdése szerint adókedvezményben részesül az Önkormányzat illetékességi területén az a termelő, kereskedelmi szolgáltató tevékenységet folytató vállalkozás, amelynek adott évi beruházási költsége a 10 millió Ft-ot meghaladja (a jármű beruházás nem számít bele). Az adókedvezmény mértéke az első két évben 50%, a harmadik évben 30%. A HIPA rendelet₁ 3. § (4) bekezdése szerint adókedvezmény illeti meg a munkahelyteremtő vállalkozásokat abban az évben, amikor az átlagos statisztikai állományi létszám növekedése meghaladja az 50%-ot, valamint a foglalkoztatottak adott évi átlagos statisztikai létszáma minimum 10 fő. Az adókedvezmény mértékének alakulása:

Létszámnövekedés mértéke (%)	Adókedvezmény mértéke (%)
51 – 75	30
76 – 100	40
100 felett	50

A HIPA rendelet₁ 3. § (3) és (4) bekezdése hatályos 2000. január 1-től 2002. december 31-ig, 2003. január 1-től 2009. december 31-ig azokra a vállalkozásokra vonatkozott, akiknek az adóalapja a 2,5 millió Ft-ot az adóévben nem érte el).

A HIPA rendelet₁ 3. § (5) bekezdésében foglaltak szerint adókedvezmény illeti meg a közfeladatot ellátó alapítványhoz, közalapítványhoz pénztökével teljesített hozzájárulás összegét. „*A kedvezményezett közalapítványok, alapítványok körét az önkormányzat a rendelet 1. számú mellékletében rögzíti.*” Azonban a HIPA rendelet₁-nek a vizsgált években nem volt 1. számú melléklete. Az igénybe vehető adókedvezmény mértéke legfeljebb 10% lehet (hatályos 2000. január 1-től 2009. december 31-ig).

Az HIPA rendelet₁ 3. § (7) bekezdése szerint a (2), (3) és (4) bekezdés adókedvezményeiben részesülnek azon vállalkozók, akik vállalkozási szintű adóalapja a 2,5 millió Ft-ot az adóévben nem érte el.

A határozott idejű iparüzési adómentességek megszűnése után a Képviselő-testület a 2008. évben nem állapított meg újabb, a törvényi előírásoknak megfelelő mentességet.

A 2006-2009. években az Önkormányzat új adónemet nem vezetett be. A vizsgált időszakban az Önkormányzat nem kért felmérést lehetséges adótárgyak, adóalapok köréről pl. egy új adónem bevezetéséhez a helyi adóhatóságtól.

Az Önkormányzatnál a kedvezmények, az adó tárgya, alanya és mértéke tekintetében a Hatv-től eltérő szabályokat alkalmaztak a HIPA rendelet₁-ben³.

Nem a Hatv 52. § 26. pontjában foglaltaknak megfelelően határozták meg a HIPA rendelet₁ 1. § (2) bekezdésében az adó alanyát.

A HIPA rendelet₁ 1. § (2) bekezdése szerint „Az adó alanya az a vállalkozó, aki gazdasági tevékenységét a saját nevében és kockázatára haszonszerzés céljából és üzletszerűen végző

a) vállalkozói igazolvánnyal rendelkező magánszemély (egyéni vállalkozói igazolvánnyal rendelkezők, vállalkozói igazolvány nélkül külön jogszabály alapján orvosi, klinikai szakpszichológiai, magán-állatorvosi, egyéb egészségügyi, szociális, gyógyszerési tevékenységet folytatók, a korábban kisiparosnak, kiskereskedőnek, jogi személy részlegét szerződéses formában üzemeltetőnek minősülő magánszemélyek, az ügyvédek, szabadalmi ügyvivők, közjegyzők, bírósági végrehajtók, egyéni vállalkozói igazolvánnyal rendelkező szakértők, könyvvizsgálók),
b) az egyéni vállalkozásról szóló törvény hatálybalépését megelőző jogszabályok alapján kisiparosnak, magánkereskedőnek minősülő magánszemély, valamint jogi személy részlegét szerződéses rendszerben üzemeltető magánszemély, a személyi jövedelemadó törvény szerinti mezőgazdasági őstermelő, amennyiben őstermelői tevékenységéből származó adóévi árbevétele a 400 000 Ft-ot meghaladja.

c) jogi személy, ideértve a felszámolás vagy végelszámolás alatt lévő jogi személyt is,

d) egyéb szervezet, ideértve, ha felszámolás vagy végelszámolás alatt áll.”

A Hatv 52. § 26. pontjában foglaltak szerint a vállalkozó fogalma

a) a személyi jövedelemadóról szóló törvényben meghatározott egyéni vállalkozó,

b) a személyi jövedelemadóról szóló törvényben meghatározott mezőgazdasági őstermelő, feltéve, hogy őstermelő tevékenységéből származó bevétele az adóévben a 600 000 forintot meghaladja.

c) jogi személy, ideértve a felszámolás vagy végelszámolás alatt lévő jogi személyt is,

d) egyéb szervezet, ideértve, ha felszámolás vagy végelszámolás alatt áll.

A HIPA rendelet₁ a Hatv 37. § (2) bekezdésének b) pontjában foglaltakat pontatlanul veszi át, illetve nem tartalmazta a c) pontja szerinti szabályozást.

A HIPA rendelet₁ 2. § (2) bekezdése szerint „Ideiglenes jellegű az iparüzési tevékenység, ha az önkormányzat illetékességi területén az ott székhellyel, telephellyel nem rendelkező vállalkozó

a) piaci és vásároló kiskereskedelmet folytat,

b) építőipari, valamint nyomvonalas létesítményen végzett kivitelezési és fenntartási munkát, továbbá ezekkel kapcsolatban szerelési, szervezési, lebonyolító, szaktanácsadó, felügyeleti tevékenységet végez, illetőleg természeti erőforrást tár fel, vagy utat, feltéve, hogy a folyamatosan vagy megszakításokkal végzett tevékenység időtartama adóéven belül legalább 30 nap, de a 3 hónapot nem haladja meg. Ha a tevékenység a 3 hónapot meghaladja, akkor a tevékenység végzésének a helye telephelynek minősül.”

A Hatv 37. § (2) bekezdésében foglaltak szerint ideiglenes jellegű az iparüzési tevékenység, ha az önkormányzat illetékességi területén az ott székhellyel, telephellyel nem rendelkező vállalkozó

a) piaci és vásároló tevékenységet folytat,

b) építőipari tevékenységet folytat, illetőleg természeti erőforrást tár fel vagy kutat, feltéve, hogy a folyamatosan vagy megszakításokkal végzett tevékenység időtartama adóéven belül a 30 napot meghaladja, de nem éri el a 181 napot. Ha a tevékenység folytatásának időtartama a 180 napot meghaladja, akkor a tevékenység végzésének helye telephelynek minősül,

c) bármely - az a) és b) pontba nem sorolható - tevékenysége, ha annak folytatásából közvetlenül bevételre tesz szert, feltéve, ha egyetlen önkormányzat illetékességi területén sem rendelkezik székhellyel, telephellyel.

³ Módosította a 24/2000. (XII. 12.), 11/2002. (VI. 20.), 23/2002. (XII. 13.), 6/2003. (IV. 23.), 21/2005. (XI. 30.) és a 14/2008. (VI. 30.) számú rendelet.

A pénzügyi tárgyú törvények módosításáról szóló 2001. évi L. törvény 79. § (2) bekezdésében foglaltak szerint az önkormányzat 2002. december 31. napjáig köteles hatályon kívül helyezni a Hatv 7. § e) pontjával ellentétes adókedvezményeket, adómentességeket határozatlan időre biztosító önkormányzati rendelkezéseket. Az önkormányzat legkésőbb 2007. december 31. napjáig köteles hatályon kívül helyezni minden olyan – határozott időtartamra adókedvezményeket, adómentességeket biztosító – rendelkezését, amely ellentétes a Hatv 7. § e) pontjának első mondatával. Az előző rendelkezések értelmében hatályon kívül kellett volna helyezni a HIPA rendelet₁ 3. § (5) bekezdésében foglalt rendelkezést, továbbá a 3. § (6) bekezdésének előírását.

A HIPA rendelet₁ 3. § (5) bekezdése szerint „Adókedvezmény illeti meg a közfeladatot ellátó alapítványhoz, közalapítványhoz pénztőkével teljesített hozzájárulás összegét. A kedvezményezett alapítványok, közalapítványok körét az önkormányzat a rendelet 1. számú mellékletében rögzíti. Az igénybe vehető adókedvezmény mértéke legfeljebb 10% lehet.”

A HIPA rendelet₁ 3. § (6) bekezdése szerint „A határozott időre szóló mentesség, kedvezmény igénybevételére csak akkor van lehetőség, ha a vállalkozó legkésőbb 2003. december 31-ig megkezdte a kedvezmény, mentesség feltételeinek teljesítését. Ezen preferenciák legfeljebb azok lejártáig, de legkésőbb 2007. december 31-ig vehetőek igénybe.”

Az Önkormányzat nem a Hatv 40. § (2) bekezdésében foglaltaknak megfelelően állapította meg az ideiglenes jelleggel végzett tevékenység adójának mértékét a piaci és vásári kiskereskedelem esetében, mert a törvényi felső határ kétszeresében határozta azt meg.

A HIPA rendelet₁ 6. § (2) bekezdése szerint „Ideiglenes jelleggel végzett iparüzési tevékenység esetén az adóátalány naptári naponként kerül megállapításra, melynek összege: 2000 Ft/nap.”

A Hatv 40. § (2) bekezdése szerint ideiglenes jelleggel végzett iparüzési tevékenység esetén az adó mértéke:

a) piaci és vásári kiskereskedelmet folytató tevékenység-végzés után naptári naponként legfeljebb 1000 Ft.

A HIPA rendelet₁ 7. § (1) – (5) bekezdéseiben a tételes átalányadózásra vonatkozó különleges adózási módokat szabályozták, holott erre nem volt törvényes lehetőség, mert 2004. január 1-től hatályon kívül helyezte az adókról, járulékokról és egyéb költségvetési befizetésekről szóló törvények módosításáról szóló 2003. évi XCI. törvény 217. § (1) bekezdése.

A 2006-2008. években a **Közigazgatási hivatal nem tett törvényességi észrevételt** az Önkormányzat a **HIPA rendelet₁-ének törvényességi felülvizsgálata során.**

Az Államigazgatási hivatal a 2008. évben 13-1942/2008. ügyszámú feljegyzésében alakította ki szakmai álláspontját a HIPA rendelet₁-ről, amelyet –hatáskör hiányában – nem küldtek meg az Önkormányzatnak. A feljegyzésben az Államigazgatási hivatal is kifogásolta a HIPA rendelet₁ Hatv-től eltérő rendelkezéseit.

1.3. Adóerő-képesség központilag számított mértéke és a tényleges adóbevétel közötti különbség

Az Önkormányzatnál az iparüzési adó mértékének megállapítása során figyelemmel voltak a központilag számított adóerő-képességre, illetve ennek az önkormányzat költségvetésére gyakorolt hatására. Az adóerő-képesség számítás önkormányzati költségvetést érintő hatását elemezték és figyelembe vették az Önkormányzat pénzügyi helyzetére vonatkozó döntéseknél. Az adóerő-képesség tervezése az Önkormányzatnál a **6. számú tanúsítvány** szerint 2006-2009. években sikeresen történt, mert a tényleges adóerő-képesség a tervezetthez képest – az évközi módosításokat is figyelembe véve – 97,8 - 103% között valósult meg. Az adózókban bekövetkezett – a bejelentkezők és a kijelentkezők miatti adóalany módosulások miatti lemondásokat illetve pótigényeket – negyedévente időben jelentették a MÁK-nak és ezért a tervezett és a tényleges **adóerő-képesség eltérése miatt kamat megfizetésére nem került sor.**

A költségvetés összeállításához közölt adóerő-képesség az adott év december 31-i adatok alapján számított adóerő-képességnél 2006-ban 0,1%-kal, 2007-ben 2,2%-kal, a 2008. évben 0,3%-kal volt kisebb mértékű. Ennek eredményeként a 2006. évben 33 ezer Ft, a 2007. évben 985 ezer Ft és a 2008. évben 201 ezer Ft szja kiegészítést kapott az Önkormányzat az év végi elszámolást követően. A tervezett és a tényleges adóerő-képesség eltérése miatt 2009-ben 1839 ezer Ft visszafizetési kötelezettsége keletkezett az Önkormányzatnak.

A Képviselő-testület nem kötött a vállalkozások letelepedését elősegítő, és ez alapján az érintett céggel összefüggő iparüzési adóerő-képesség számításánál **az adóbevétel megosztására vonatkozó megállapodást másik önkormányzattal.**

1.4. Helyi adó bevételek felhasználási céljai, tájékoztatás az adóból származó bevételekről

A Képviselő-testület a HIPA rendelet_{1,2}-ben, illetve a költségvetési rendeletekben az adó egészének vagy egy részének **felhasználási célját nem határozta meg**, arra vonatkozóan döntést nem hozott. A HIPA rendelet_{1,2}-ben nem határoztak meg olyan **közérdekű célokat**, amelyekre az adózók, az előírt feltételek esetén, az adója egy részének felhasználásáról **rendelkezhetett.**

A kedvezményeknél volt a fentiekkel némiképp összefüggő szabály, mert a HIPA rendelet₁ 3. § (5) bekezdése szerint legfeljebb 10% adókedvezmény illeti meg a közfeladatot ellátó alapítványhoz, közalapítványhoz pénztökével teljesített hozzájárulás összegét. Ennek igénybevételére a vizsgált időszakban a vállalkozók részéről nem jelentkezett igény.

A Hatv 8. § (2) bekezdésének előírása szerint az Önkormányzatnak az általa beszedett adók összegéről évente a költségvetési beszámoló részeként tájékoztatnia kell a lakosságot, illetve az adóalanyokat. A Képviselő-testület a vizsgált időszakban évente **nyilvános ülésen tárgyalta meg** a zárszámadási rendeletet. A lakosság tájékoztatása érdekében a zárszámadási rendeletek megjelentetése, bemutatása az Interneten keresztül a város **honlapján**⁴ is megtörtént.

Az Önkormányzat a HIPA rendelet₁-ben biztosított kedvezmények, mentességek miatti közvetett támogatásokat a 2006. évi költségvetési és a zárszámadási rendelet mellékletében nem mutatta be, ezzel a 2006. évben **sérültek az Áht 116. § 10. pontjában és 118. §-ában** előírtak, mert a Képviselő-testület nem kapott tájékoztatást a költségvetési előterjesztésekben **a közvetett támogatásokról.**

1.5. Helyi adó rendeletek törvényessége, a helyi jogalkotás

Az Önkormányzat a HIPA rendelet₁-et, amely 2009. december 31-ig volt hatályban, a vizsgált időszakban három alkalommal módosította (a 2008. évben kétszer, a 2009. évben egyszer), majd a 2009. évben megalkotta a HIPA rendelet₂-t 2010. január 1-jei hatályba lépéssel.

A 2008. június 6-i képviselő-testületi ülésen elfogadott módosítás a rendelet 9. § (2) bekezdésének a) pontjában foglaltakat változtatta meg: „*a számviteli törvényben meghatározott értéksítés nettó árbevétele, továbbá a kapott kamatok és kamatjellegű bevételek együttes összege*” szövegből kimaradt a „*továbbá a kapott kamatok és kamatjellegű bevételek együttes összege*” szövegrész.

A 2008. december 22-i képviselő-testületi ülésen elfogadott módosítás a rendelet 1. § (2) bekezdés b) pontjában, illetve a 10. §-ában foglaltakat változtatta meg: pontosították a rendelet 1. § (2) bekezdés b) pontjában az ideiglenes jellegű iparüzési tevékenységet, illetve a 10. §-ban a nem szabályozott kérdésekre vonatkozó jogszabályi hivatkozást.

⁴<http://www.kozarmisleny.hu/dokumentar.html>

A 2009. szeptember 28-i képviselő-testületi ülésen elfogadott módosítás a rendelet 1. § (2), továbbá a 6. § (2) bekezdésében foglaltakat változtatta meg: pontosították a rendelet 1. § (2) bekezdésében az adó alanya meghatározását, illetve a 6. § (2) bekezdésében az ideiglenes jelleggel végzett iparüzési tevékenység adómértékét 2000 Ft/napról 5000 Ft/napra. Az adómérték differenciálás nélküli felemelése ellentétes a Hatv 40. § (2) bekezdés a) pontjában foglaltakkal, mert a piaci és vásároló kiskereskedelmet folytató vállalkozóknak az adó naponkénti mértéke legfeljebb 1000 Ft. A HIPA rendelet₂ hatályba lépésével érvényesültek a Hatv előírásai.

A 2001-2008. években a **Közigazgatási hivatal nem tett törvényességi észrevételt az Önkormányzat helyi adó rendeleteivel kapcsolatban**, 2009. január 1-től az Államigazgatási hivatal – jogszabályi felhatalmazás híján – már nem végezhetett törvényességi ellenőrzést.

Az Államigazgatási hivatal 2008. október 29-én kelt feljegyzésében alakította ki szakmai álláspontját az Önkormányzat HIPA rendelet₁-ével kapcsolatban, amelyet – jogszabályi felhatalmazás hiányában – nem küldtek meg az Önkormányzatnak. A feljegyzés 12 észrevételt tartalmazott a rendelet törvényességi megfelelésével összefüggésben, amelyek egy részét a számvevői jelentés 1.2. pontjában már részleteztük. A további hiányosságok, hogy a HIPA rendelet₁-ben a Hatv szabályozásától eltérő módon határozták meg a nettó árbevétel, a telephely, az eladott áruk beszerzési értéke, az anyagköltség, az alvállalkozói teljesítések értéke és a székhely fogalmát.

A HIPA rendelet₂ előkészítésékor a jegyző a Hatv előírásait figyelembe vette és a tervezetbe beépítette, a rendelet elfogadásával maradéktalanul érvényesültek a hatályos jogszabályi előírások.

Az Államigazgatási hivatal feljegyzését nem küldték meg az Önkormányzatnak.

A HIPA rendelet₁-re vonatkozóan AB döntés nem volt a vizsgált időszakban, ezért ennek következményeként rendelet-módosítás sem történt.

A HIPA rendelet₁ módosításaira a Hatv változásai alapján került sor. Ezek a rendeletben meghatározott fogalmak (adóalanyok, nettó árbevétel) pontosítását szolgálták. A HIPA rendelet₁ stabilitása nem volt biztosított – a Hatv-nek megfelelő – aktualizálásának elmaradása, az ideiglenes iparüzési tevékenység adómértékének differenciálatlan felemelése miatt.

1.6. **Az adóztatás (önkormányzati adóhatóság) testületi beszámoltatása, ennek eredményessége**

A Hatásköri tv. 138. §. (3) bekezdésének g) pontjában foglaltak szerint a Képviselő-testület a jegyző beszámoltatása útján ellenőrzi az önkormányzati adóhatóság tevékenységét. A Képviselő-testület 2006-2009 között a **jegyző közvetlen beszámoltatása útján ellenőrizte az adóztatást**. Ugyan külön előterjesztés az adóhatóság tevékenységéről nem készült, de az önkormányzati adóhatóság tárgyévi feladatainak ellátásáról, eredményességéről a Polgármesteri hivatal tevékenységéről szóló évenkénti beszámolók előterjesztése során, a költségvetési beszámolók szöveges indoklásában kapott tájékoztatást.

A jegyző az előterjesztéseiben külön fejezetben tájékoztatta a Képviselő-testületet az adóügyi feladatkörhöz tartozó tevékenységekről, az iparüzési adó és a gépjármű adó éves előirányzatairól, teljesítéseiről, megmagyarázta az eltéréseket, illetve kimutatta a hátralékokat, pótlékokat. Bemutatta az adóhatóság informatikai ellátottságát.

A Képviselő-testület a **helyi adóztatás eredményességének javítására** (adóalanyok, adótárgyak feltárása, adóhátralékok csökkentése stb.) **nem határozott meg sem általános, sem konkrét követelményeket, az adóbevételek növelésére és a végrehajtási tevékenység hatékonyságának javítására vonatkozóan nem fogalmazott meg elvárásokat.**

A Képviselő-testület a vizsgált időszakban **nem élt** – az Art 89. (1) bekezdésének d) pontjában szabályozott – az **adóellenőrzés elrendelés jogával**, az önkormányzati adóhatóság hatáskörébe tartozó adók esetében adóellenőrzés lefolytatását elrendelő **határozatot** nem hozott.

2. AZ ÖNKORMÁNYZATI ADÓIGAZGATÁS, VÉGREHAJTÁS HATÉKONYSÁGÁNAK, EREDMÉNYESSÉGÉNEK ÉRTÉKELÉSE

2.1. Az adóigazgatás, adóbeszedés hatékonyságát, eredményességét jellemző tényezők

A **jegyző évente** a Polgármesteri hivatal tevékenységéről készített beszámolóiban **mutatta be** a Polgármesteri hivatal feladatait, köztük az **adóigazgatási feladatokat, a rendelkezésre álló ügyintézői létszámot, tárgyi feltételeket, informatikai ellátottságot.**

Az adóigazgatási feladatokat a Polgármesteri hivatal ügyrendje alapján két fő köztisztviselő látja el, közülük az egyik osztott munkakörben, feladataikat tételesen az ügyintézők munkaköri leírásai tartalmazzák. **A feladatok és a létszám összhangja biztosított volt a vizsgált években.**

A 2007-2009. években az adóigazgatási feladatokat egy I. besorolási osztályú (felsőfokú végzettséggel rendelkező) és egy II. besorolási osztályú köztisztviselő osztott munkakörben látta el. Mind a négy évben az adóigazgatás köztisztviselőinek az éves statisztikai létszáma 1,5 fő volt.

Az Önkormányzat jegyzője a **7. számú tanúsítvány** szerint az adóigazgatás szervezetén belüli munkamegosztást (az adó-megállapítási, az adókönyvelési, a behajtási és az ügyfélszolgálati feladatokat) a 2007. évben megváltoztatta.

A 2006. évben egy fő osztott munkakörben kizárólag ügyfélszolgálati feladatokat látott el. A 2007. évtől szintén osztott munkakörben – adóigazgatási gyakorlattal rendelkező – dolgozót foglalkoztattak, aki valamennyi adóigazgatási feladatkört ellátott.

Az adóigazgatási létszám nagysága és szervezet mérete a település és az önkormányzati adóztatás sajátosságaihoz **igazodott**, de az ezzel foglalkozó ügyintézők leterheltsége folyamatosan növekedett az alábbiak miatt:

- az adózók száma folyamatosan növekedett (átlagosan 12,9%-kal a vizsgált időszak éveiben),
- az ÖNKADÓ program folyamatos minőségi **fejlesztésének elmaradása** (növekedett a külön analitikák és adatbázisok kialakításának – a párhozamosságok miatt azok egyeztetésének – az igénye),
- különösen a 2008-2009. évben nőtt a fizetési felszólítások száma,

A fizetési felszólítások száma a 2006. évi 250 db-ról a 2009. évben 1166 db-ra, 4,7-szeresére nőtt. Kiemelkedően magas volt a 2008. évben 1680 db.

- a megkeresésre indított végrehajtási cselekményekre fordított munkaidő igény bővülése,

A megkeresésre indított végrehajtási cselekmények száma a 2006. évhez viszonyítva a 2009. évben 37,5%-kal növekedett.

Az adóigazgatási feladatok ellátásába külső erőforrásokat nem vontak be. Az Önkormányzat a HIPA rendelet_{1,2}-ben nem szabályozta a Ket 76. § (1) bekezdése szerinti hatósági szerződés kötésének lehetőségét a helyi adó fizetési kötelezettség megállapítására. A

vizsgált időszakban nem kötöttek hatósági szerződést egyik adókötelezettség előírására sem határozat kiadása helyett.

A jegyző előzetesen nem mérte fel, koncepciót nem dolgozott ki, illetve bizottsági, képviselő-testületi előterjesztés nem készült arról, hogy a **helyi iparűzési adónak az APEH által történő beszédése** az önkormányzati adóigazgatást miként érinti, milyen intézkedések meghozatala szükséges. Az átálláshoz szükséges törzsadatokat – az adózó neve, címe, adószáma, telephelye – az Önkormányzat adóügyi munkatársai az APEH részére biztosították.

A 9. számú tanúsítvány tartalmazza az adóigazgatás hatékonysága és eredményessége értékelésének alapadatait. A feldolgozott adminisztrációs tételek száma a 2009. évben a 2006. évhez viszonyítva 8,8%-kal nőtt, a négy év átlagában 23 621 db tételt dolgoztak fel, a legnagyobb tételszám a 2007. évben 24 739 db és a 2008. 26 415 db volt.

Az adóigazgatás közvetlen kiadásai a 2009. évben a 2006. évhez viszonyítva 48,8%-kal növekedtek. A közvetlen kiadásokon belül a személyi juttatások és járulékaik 37,5%-kal nőttek, az ügyfelekkel kapcsolatos papír alapú kommunikáció kiadásai 2,7-szeresükre emelkedtek.

A 2006-2009. évek között az önkormányzati **adóigazgatás hatékonysága** – a 100 Ft adóbevételre jutó közvetlen adóigazgatási kiadás alapján – **kis mértékben romlott**, mert a mutató a 2006. évi 4,4-ről a 2009. évre 4,6-ra (4,5%-kal) nőtt. A vizsgált időszakon belül a 100 Ft adóbevételre jutó közvetlen adóigazgatási kiadás 2007-ben volt a legmagasabb 4,8 Ft-ra, majd a következő évben 4,1 Ft-ra csökkent. A 2007-ben tapasztalt átmeneti növekedést a személyi juttatás és járulék kiadások 890 ezer Ft-os növekedése okozta. Az előző évekhez képest a mutató 2008. évi javulását egyrészt az autópálya építkezés, illetve a hátralékok behajtása miatt megemelkedő adóbevételek, másrészt a 13. havi illetmény megszűnése miatt csökkenő közvetlen kiadások eredményezték.

Az Önkormányzatnál az **adóigazgatás eredményessége** – a folyó évi terhelésre teljesített befizetések arányának és az adóbevétel saját folyó és átengedett bevételeken belüli arányának változása alapján – **javult**. A folyó évi terhelésre teljesített befizetés a vizsgált időszakban átlagosan 88,8%-os arányt képviselt a helyesbített folyó évi terheléshez képest, a számított mutató 2006-ról 2009-re 8,8 százalékponttal növekedett. A folyó évi terhelésre teljesített befizetések aránya a 2006. évi 80,5%-ról 2007-ben 90,0%-ra, 2008-ban 95,5%-ra nőtt, majd 2009-ben 89,3%-ra csökkent.

A folyó évi befizetések a 2009. évben 94,9%-kal, a helyesbített folyó évi terhelések 75,5%-kal nőttek a 2006. évihez viszonyítva. A 2006-ban a folyó évi befizetéseken belül a helyi iparűzési adó aránya 56,0%, a gépjárműadóé 43,9% és az egyéb bevételeké (pótlék, bírság, stb.) 0,1%. Ez az arány 2009-ben a helyi iparűzési adónál 55,4%, 0,6 százalékponttal, a gépjárműadónál 40,1%, 3,8 százalékponttal csökkent, az egyéb bevételeknél 4,5%-ra nőtt. Ez utóbbi a behajtási tevékenység felerősödését jelzi. Valamennyi adónemnél – eltérő mértékben - nőtt a folyó évi terhelésre teljesített befizetések aránya: a helyi iparűzési adónál 5,9 százalékponttal, a gépjárműadónál 12,8 százalékponttal, az egyéb bevételeknél 49,2 százalékponttal.

Az Önkormányzatnál a tárgyévi adóbevételek átlagosan 31,0%-os arányt képviseltek az adott időszakban az önkormányzat saját folyó és átengedett bevételein belül, a számított mutató 2006-ról 2009-re 3,4 százalékponttal növekedett. Az adóbevétel saját folyó és átengedett bevételeken belüli aránya a 2006. évi 27,1%-ról 2007-re 2,1 százalékponttal nőtt, 2008-ban 37,1%-ra emelkedett, majd 2009-ben 30,5%-ra csökkent. A 2006. évről a 2009. évre az arány javulását az adóbevételek 1,2%-os, és a saját folyó és átengedett bevételek 12,1%-os negatív előjelű változása együttesen okozta.

A saját folyó és átengedett bevételek összege 2006-2009 között folyamatosan csökkent (12,1%-kal), a 2007. évben a 2006. évhez viszonyítva 5,1%-kal, majd a következő évben az előző évhez képest 2,6%-kal és a 2009. évben 4,9%-kal.

Az önkormányzati adóigazgatás eredményessége összességében kedvezően változott a 2006. évről a 2009. évre, mert a folyó évi terhelésre teljesített befizetések aránya 8,8 százalékponttal, az adóbevétel saját folyó és átengedett bevételeken belüli aránya 3,4 százalékponttal növekedett.

2.2. Az adóigazgatás személyi és tárgyi feltételeinek javítására tett intézkedések

A vizsgált években az adóigazgatásban foglalkoztatott dolgozóknak végzettsége és szakmai képzettsége megfelelt a köztisztviselők képzési előírásairól szóló 9/1995. (II. 3.) Korm. rendelet előírásainak. Az ellenőrzés időszakában is alkalmazott egyik dolgozó szakirányú felsőfokú végzettséggel⁵, a másik középfokú végzettséggel és OKJ-s szakirányú szakképzéssel rendelkezett.

A 7. számú tanúsvány adatai szerint a vizsgált években változott az adóigazgatási feladatot ellátó köztisztviselők személye.

A 2006. évben egy köztisztviselő osztott munkakörben látta el az ügyfélszolgálati feladatokat, egy köztisztviselő pedig az adóigazgatással és az adókönyveléssel kapcsolatos adminisztratív tevékenységet végezte. A 2007. évtől egy fő II. besorolási osztályú köztisztviselő osztott munkakörben az egyéni vállalkozók iparüzési adójával kapcsolatos adóhatósági, az adóhátralék behajtással összefüggő feladatokat látja el. Munkakörének másik részében a közterület-használati ügyek előkészítését, az egyéb igazgatási ügyek intézését – kiadmányozási jog nélkül – végzi. Egy fő I. besorolási osztályú köztisztviselő a helyi adókkal kapcsolatos I. fokú adóhatósági feladatokat látja el, kivizsgálja a helyi adókkal összefüggő bejelentéseket, elvégzi az adó kivetésével, nyilvántartásával, információszolgáltatásával kapcsolatos feladatokat. Vezet a jogszabályokban meghatározott nyilvántartásokat, kimutatásokat, beszámolókat készít és továbbít. Ellátja az egyéb adóügyi feladatokat, különösen az adóigazolások kiadását. Az adótartozásokról folyamatosan nyilvántartást vezet, gondoskodik a hátralékok, és az idegen helyről kimutatott tartozások behajtásáról. Adóigazgatási ügyekben kiadmányozási joggal rendelkezik az adó kivetési, megállapítási határozatok és közbenső döntések, iratok tekintetében.

A jegyző gondoskodott a Ket, az Art és egyéb alkalmazott jogszabályok változásával összhangban az adóigazgatási feladatot ellátók szakmai továbbképzéséről a MÁK és az Államigazgatási (Közigazgatási) hivatal által szervezett térítésmentes képzések formájában.

Az adóügyintézők tájékoztatása szerint, az utóbbi években, évi egy alkalommal vettek részt a MÁK által tartott továbbképzéseken, az adóztatás változásairól szóló tájékoztatókon. E mellett az e-adat-rendszeren keresztül kapnak rendszeresen információkat az aktuális feladatokról, változásokról.

Az Önkormányzatnál az adóigazgatási tevékenységek – benne az adó kivetés, az adóellenőrzés, az adóalany illetve adótárgy feltárás, az adóvégrehajtás és az ügyfélfogadás – **személyi és tárgyi feltételei** 2006-2009 között **változtak**. A Polgármesteri hivatal 2006 októberében egy korszerű, új épületbe költözött, ahol az ügyfelek fogadását elkülönült ügyféltérben oldották meg. Az adóigazgatás informatikai ellátottsága megfelelő. Mindkét ügyintéző rendelkezik korszerű asztali számítógéppel, amelyek lokális hálózatban működnek.

A Polgármesteri hivatalban – a jegyző 2009. évi beszámolója szerint – 17 db számítógépes munkahely van, amelyeket két db szervergép szolgál ki. Az egyes munkahelyeken Microsoft Windows XP operációs rendszert használnak, továbbá MS Word97 és MS Excel97, továbbá iktatóprogram alkalmazásokat. Valamennyi munkahely rendelkezik Internet kapcsolattal

⁵ Gábor Dénes Műszaki Főiskola: informatikus-közgazdász diploma

és alkalmas elektronikus levelezésre. A hivatal pénzügyi és könyvelési rendszerének üzemeltetését külső ASP szolgáltatás⁶ formájában bonyolítja le.

A Polgármesteri hivatal vezetése 2009-ben bevezette az MSZ EN ISO 9001:2009. szabvány szerinti minőségirányítási rendszert. Ennek keretében megvalósult a döntési mechanizmusok korszerűsítése, a költségvetési gazdálkodás eredményességének a javítása és a partnerség erősítése. Hatályba lépett 2009. szeptember 1-jétől a Hivatal Minőségirányítási Kézikönyve és az ahhoz szervesen kapcsolódó, hivatali folyamatokat szabályozó minőségirányítási eljárások. A Polgármesteri hivatal valamennyi szabályzatát felülvizsgálták, a munkaköri leírásokat felülvizsgálták és aktualizálták.

Az aljegyző személyét jelölték ki minőségirányítási vezetőnek. A hivatal dolgozói az ún. CAF (Általános Értékelési Keretrendszer) keretén belül értékelték a hivatali munkát, amelyek alapján minőségcélokat és intézkedési javaslatokat fogalmaztak meg. Több hónapon keresztül mérték az ügyfelek elégedettségét. A kérdőívek kiértékelésének eredménye, hogy az ügyfelek elégedettek a hivatali infrastruktúrával, a várakozási idővel és az ügyintézés körülményeivel. A munkatársak udvariasak, segítőkészek, megfelelő tájékoztatást adtak az ügyfelek kérdéseire. A felmerült igény alapján bővítették az ügyfélfogadási időt, intézkedéseket tettek az egyes hatósági eljárások ügyintézési határidejének a csökkentésére.

Az elektronikus ügyintézés feltételeinek megteremtése keretében az Önkormányzat internetes honlapján lehetővé tették **formanyomtatványok letölthetőségét**⁷ a helyi iparüzési adóra vonatkozóan (bejelentkezés/megszűnés egyéni és társas vállalkozók részére, bevallás, helyi iparüzési adó bevallás ideiglenes iparüzési tevékenység esetén, kitöltési útmutatók), amely a **2. elektronikus szolgáltatási szintnek**⁸ felelt meg.

A 2006-2009. években **az adóigazgatási ügyintézés körülményeinek javítására az Önkormányzat nem nyújtott be pályázatot az NFT és az ÚMFT operatív programjaihoz.**

A Vhr 13. § (1) bekezdése szerint az önkormányzati adóhatóság hatáskörébe tartozó közterhek számítógépes nyilvántartása az adópolitikáért felelős miniszter által jóváhagyott **programrendszerrel** végezhető. A Önkormányzat a MÁK által biztosított ÖNKADÓ szoftvert használta, az adó-nyilvántartási és elszámolási feladatainak ellátásához. Az 1990-es évek eleje óta alkalmazott – a DOS operációs rendszerhez kifejlesztett, DBASE adatbázis-kezelő programot használó – ÖNKADÓ számítógépes program csak részben biztosította a jogszabályokban előírt nyilvántartási és adatszolgáltatási kötelezettség teljesítését, valamint a helyi vezetői információs igények kielégítését. Az Önkormányzat a főkönyvi könyvelést a vizsgált időszakban három fajta szoftverrel oldotta meg.

A szintén a DOS operációs rendszerhez kifejlesztett, DBASE adatbázis-kezelő programot használó SZÁMADÓ programot felváltották a FAYSIKO programmal, majd annak frissítési támogatása megszűnése után, felváltották az ECOSTAT alkalmazással, amelyet jelenleg is használnak. Egyik programhoz sem kapcsolódott – elektronikus adatátvitel formájában – az adóprogram.

Végső soron a folyamatosan javított ÖNKADÓ szoftver **mára teljesen elavult**, a jelenlegi informatikai követelményeinek nem felel meg.

Az alkalmazott számítógépes adóprogram **alkalmas**:

⁶ Application Service Providing - az ügyfél az általa használt alkalmazást szolgáltatásként veszi igénybe, amelyért egy bevezetési, implementálási díj után havi díjat fizet.

⁷<http://www.kozarmisleny.hu/dokumentar.html>

⁸ Az 1044/2005. (V. 11.) Korm. határozat alapján olyan egyirányú kapcsolatot biztosító szolgáltatás, amely az 1. szinten túl biztosítja az adott ügy intézéséhez szükséges dokumentumok, nyomtatványok letöltését, és azok ellenőrzéssel, vagy ellenőrzés nélküli elektronikus kitöltését, amely esetben a dokumentumok benyújtása hagyományos úton történik.

- az **Áhsz-ben** előírt **számviteli elszámolások végrehajtásához** szükséges adatok előállítására. Az adóprogram biztosította – a zárási összesítő, a hátralékosok és a túlfizetők listája segítségével – a legalább negyedévente szükséges főkönyvi egyeztetések elláthatóságát. A pénzforgalmi beszámoló az **58-as** "Követelések részletezése" és az **59-es** "Kötelezettségek részletezése" **úrlapjainak** kitöltéséhez az éves zárási összesítő "Követelések és kötelezettségek állományának alakulása" adatai adtak alapot, a 01-es "Mérleg" úrlaphoz illetve a negyedéves időközi mérlegjelentéshez az **adókövetelések értékvesztése** vonatkozásában a "Lista az egyszerűsített értékelési eljárás alá vont adókövetelések értékvesztésének elszámolásához" adónemenként vezetett nyilvántartás nyújtott analitikus adatokat.

Az alkalmazott számítógépes adóprogram **részben volt alkalmas**:

- a legtöbb használható adatot és nyilvántartást – nem teljes körűen – viszont az ÖNKADÓ program a **Vhr-ben** előírt **adók és adók módjára behajtandó köztartozások nyilvántartási, kezelési és elszámolási feladatok** ellátása érdekében tudott előállítani, amelyeket különböző, előre elkészített formátumú listaállományokba lehetett rendezni, gyűjteni (pl. zárási összesítő, hátralékosok listája, túlfizetők listája, adóerő-képességi elszámolás, határozatok, lajstromok stb.), illetve kinyomtatni⁹.

Az Ámr 103. § (6) bekezdése előírásának megfelelően 2003. január 1-jétől az Áhsz 9. számú mellékletét képező számlakeret tükörben az önkormányzatok által kötelezően alkalmazandó helyi adó beszedésre szolgáló számlák – a korábbi idegen pénzeszközök közül – átkerültek a költségvetési bankszámlák közé. Ez azt jelentette, hogy az adóbeszedési számlák forgalmáról és egyenlegéről küldött hitelintézeti értesítés alapján a jóváírásokat költségvetési bevételként, a terheléseket, pedig az Ámr 103. §-ának (8) bekezdésében foglaltak figyelembevételével kell elszámolni közvetlenül a megfelelő adóbeszedési számlával szemben. Tehát az adóbeszedési számlák költségvetési bankszámlák közé sorolásával **megszűnt** az az elszámolási szabály, hogy a **befizetett adót csak akkor kell önkormányzatnak költségvetési bevételként elszámolnia**, amikor a befolyt adók átutalása az adóbeszedési számláról a **költségvetési elszámolási számlára megtörtént**.

Az Önkormányzat a főkönyvi könyvelésben negyedévente az ÖNKADÓ "Utalások listája" alapján, nem adóbankszámla kivonatonként¹⁰, hanem **továbbra is összevontan** – adószámlánként a havonta összesített bevételi és kiadási forgalom alapján – **könyvelte el**. A pénzügyi ügyintéző elmondása szerint a megváltozott szabályozás következtében – az adószámlák beemelése a költségvetési bankszámlák közé – gyakorlatilag az adókönyvelés megduplázódását hozta magával, kivonatonként az analitikus rendszer mellett a főkönyvi könyvelésben is kivonatonként kellene könyvelni, de erre **a jelentős többletmunkára nem volt a Polgármesteri hivatalnak kapacitása**. Ennek következtében továbbra is negyedévente feladás alapján kerültek a főkönyvi könyvelésben a havi bankszámla kivonatok tartozik és követel forgalmainak a lekönyvelése. A fentiekben szerepet játszott még az a szabályozási probléma is, hogy az Áhsz és Vhr szinkronba hozása **nem történt meg**.

⁹ A helyszíni vizsgálat idején nehézséget jelentett az előző évek adatállományából a zárási összesítő kigyűjtése, és listázása.

¹⁰ Az Áhsz 51. § (1) bekezdése szerint: a pénzforgalmat érintő gazdasági műveletek, események bizonylatainak adatait késedelem nélkül, készpénzforgalom esetén a pénzmozgással egyidejűleg, bankszámla, előirányzat-felhasználási keretszámla forgalomnál a hitelintézeti értesítés, illetve a Kincstár értesítésének megérkezésekor a könyvekben rögzíteni kell.

Az Áhsz 9. számú mellékletében foglaltak szerint: az adóbeszedési számlák forgalmáról és egyenlegéről küldött hitelintézeti értesítés alapján a jóváírásokat költségvetési bevételként, a terheléseket, pedig az Ámr 103. §-ának (8) bekezdésében foglaltak figyelembevételével kell elszámolni közvetlenül a megfelelő adóbeszedési számlával szemben.

Ellentmondás áll fent az Áhsz és a 13/1991. (V. 21.) PM rendelet előírásai között, mert a PM rendelet 9. § (5) és 14. § (2) bekezdése alapján elegendő a főkönyvi könyvelésnek havonta, de legkésőbb negyedévente összesítve feladni a banki kivonatok forgalmát, míg az Áhsz ezt a feladást a megérkezést követően, azonnal – kivonatonként rögzítve a bevételi és kiadási forgalmat – várja el.

A jegyző gondoskodott az adóalanyok feltárását, működésük folyamatosságának követését (a csőd, felszámolás, végelszámolás figyelését) biztosító információk megszerzéséről – cégnyilvántartás elektronikus úton történő elérhetősége, csődértesítő rendszeres megrendelése – és hasznosításáról.

2.3. Az adóigazgatásban dolgozók teljesítményértékelési és ösztönzési rendszerre, hatása az adóellenőrzések hatékonyságára, eredményességére

A Képviselő-testület a Polgármesteri hivatal ügyrendjében szabályozta az adóigazgatásban dolgozók anyagi érdekeltségi rendszerét.

A Polgármesteri hivatal ügyrendje¹¹ VII. fejezetében szabályozták az adóhatósági feladatokat ellátó köztisztviselők anyagi érdekeltségének ösztönzését, melyre érdekeltségi alapot hoztak létre. Az érdekeltségi alap forrása az adóhatóság által előírt valamennyi helyi adóból az adóalanyai terhére, a tárgyévre megállapított számított adóhiányból, felemelt adóból, mulasztási bírságból, közadók módjára történő behajtásból származó bevételi többlet 10%-a, melyet a hivatal költségvetésében külön szerepeltetni kell, és csak abban az esetben képezheti az érdekeltség alapját, ha a forrásul szolgáló, határozattal előírt adót – az ehhez kapcsolódó bírsággal, felemelt adóval együtt – teljes összegben befizették. A jegyzőt és az adóügyi feladatokat ellátó köztisztviselőket jutalék címén az adóellenőrzéssel és felderítés alapján feltárt és beszedett többletbevétel 10%-a illeti meg.

A Ktv 34. §-ában foglaltakat betartva a jegyző kialakította és működtette az adóigazgatásban dolgozók teljesítményértékelését. A teljesítménykövetelményeket a Képviselő-testület által a Polgármesteri hivatalra jóváhagyott általános teljesítménycélokkal¹² összhangban állapította meg az egyes köztisztviselőkre.

A jegyző az adóügyi feladatokat ellátó köztisztviselők részére egyéni teljesítménykövetelményként – egyebek mellett - meghatározta:

- a lakosság és a vállalkozók tájékoztatását a helyi adókról, kedvezményekről,
- az Art-ben, valamint a HIPA rendeletben meghatározott határidők betartását,
- az adóintézkedések folyamatos naprakész vezetését, az adósok jogszabályszerű fizetési felszólítását, annak eredménytelensége esetén a behajtás megindítását,
- az adóhátralékok csökkentésére való törekvést.

Az adóigazgatásban dolgozók részére anyagi érdekeltségi rendszer alapján a 2008. évben három fő részére négy alkalommal, a 2009. évben három fő részére egy alkalommal történt kifizetés az alábbiak szerint:

Időszak	Adatok ezer Ft-ban		
	Jegyző	Ügyintéző I.	Ügyintéző II
2008. április	65	65	65
2008. július	55	55	55
2008. október	50	67	60

¹¹ Hatályos 2008. június 16-tól.

¹² A Képviselő-testület a köztisztviselő teljesítménykövetelményeinek megállapítása alapjául szolgáló Polgármesteri hivatal kiemelt céljait a 128/2005. (XII. 24.) számú határozatban hagyta jóvá a vizsgált években.

2008. december	30	30	30
2008. összesen	200	217	210
2009. július	30	30	30

A pótlék és a bírság beszedési számlára a behajtásra került és befizetett hátralék összegekről az adóigazgatásban dolgozók kimutatást készítettek, amelyen feltüntették az érdekeltség forrásául szolgáló összegeket és a 10% összegű érdekeltségi jutalékot. A kifizetést a jegyző esetében a polgármester, a köztisztviselők esetében a jegyző engedélyezte az ügyrend előírásainak megfelelően. (Az elszámolás részletezését a 2. számú függelék mutatja be.)

A jegyző az időszakban szükséges teljesítményértékeléseket és minősítéseket mindkét dolgozó vonatkozásában elvégezte. Az adóigazgatásban dolgozók teljesítményértékelési rendszerében kitűzött célok, a meghatározott elvárások **csak részben segítették** az adókötelezettségek ellenőrzöttségének javítását, a feltárt és előírt adókülönbözet, a befolyt adó, bírság és pótlék növelését, az adóbeszedés és a hátralékkezelés eredményességét, mert az adóellenőrzéseket a dolgozók magas leterheltsége nem tette lehetővé.

A vizsgált időszakban **adóellenőrzések nem, hanem csak a 2008-2009. években adategyeztetések történtek**, amely alatt összesen 359 felszólítást küldtek ki az ügyfeleknek, melyből 243 2008-ban volt. Az adategyeztetés a helyi iparüzési adóbevallást nem adott ön-adózók kigyűjtésére és felszólítására szorítkozott. Ennek eredményeként a feltárt és befizetett adókülönbözet a 2008. évben 4000 ezer Ft, a 2009. évben 4010 ezer Ft volt.

Az adóellenőrzések hatékonyságának változása az adóellenőrzések hiányában nem értelmezhető. Az adóvizsgálat és az adókülönbözet megállapítás hiánya miatt az Önkormányzatnál az **adóellenőrzések hatékonysága nem javult**. Ebben meghatározó szerepet játszottak az adóigazgatás szűk személyi feltételei (az egyik adóügyintéző osztott munkaköre és leterheltségük), illetve a Képviselő-testületnek a helyi adóigazgatásra vonatkozóan kialakított szemlélete (benne a rendszeres adóellenőrzés végzésére vonatkozó határozott igényének hiánya) is. A jegyző a Hatásköri tv. 140. § (2) bekezdés j) és k) pontjában előírt feladatát az adóellenőrzések tekintetében nem teljesítette.

Az Art 86. § (3) bekezdése szerinti **több adóhatóság összefogásában egyidejűleg megvalósuló adóellenőrzésben a helyi adóhatóság nem vett részt** a vizsgált években.

2.4. Az adóhatóság döntéseivel, intézkedéseivel szembeni jogorvoslatok

Az adóhatóság elsőfokú döntései és a kezdeményezett jogorvoslati eljárások a vizsgált időszakban

Megnevezés	2006.	2007.	2008.	2009.
Első fokon meghozott döntések száma	2 356	3 482	3 972	4 219
Saját hatáskörben hozott döntések módosítása, visszavonása	0		5	5
A másodfokú adóhatósághoz benyújtott vagy felterjesztett ügyek száma	0		1	
Ebből az elsőfokú döntések másodfokú helybenhagyásának a száma	0		1	0
Megfellebbezett elsőfokú érdemi döntések aránya	0	0	0,03%	0

Az adóigazgatási tevékenység során első fokon meghozott döntések száma 79%-kal emelkedett a vizsgált időszakban. Ezen belül a 2006-ról 2007-re 2356-ról 3482-re változott a döntések száma, mert 2007. január 1-jétől a gépjárműadó alapja az önsúly helyett a hatósági nyilvántartásban feltüntetett teljesítményre (kW) változott. Ezen felül az évközi egyenleg-értékesítők is érdemi döntésként szerepeltek a hatósági statisztikában 2007-től.

A saját hatáskörben hozott döntések módosítására, visszavonására a vizsgált időszakban 2008-ban és 2009-ben öt - öt esetben került sor, aránya az első fokon meghozott döntésekhez viszonyítva elhanyagolható (0,1%).

A vizsgált időszakon belül 2006-ban, 2007-ben és 2009-ben nem kezdeményeztek jogorvoslati eljárást az adóhatóság elsőfokú döntései ellen. A 2008. évben egy alkalommal kezdeményeztek jogorvoslati eljárást az elsőfokú adóhatóság döntéseivel, intézkedéseivel szemben. Nem tisztázott tényállás miatti visszacapott ügyek, illetve az elsőfokú döntések megváltoztatására irányuló másodfokú döntések nem voltak a vizsgált években. Az elsőfokú döntést másodfokon egy esetben hagyta jóvá az Közigazgatási hivatal 2008-ban.

Összességében a vizsgált időszakban évente **2,3-4,2 ezer határozat mellett egy esetben éltek csak jogorvoslati kérelemmel, mely az adóigazgatási munka megfelelő színvonalát jelzi.** Az elsőfokú adóhatósági határozatok saját hatáskörében meghozott módosítása és a másodfokon hozott döntések hatására az Önkormányzat adóbevételei nem csökkentek.

A 2006-2009. években elsőfokú határozatokkal szembeni **jogorvoslati eljárások során hozott másodfokú határozatokat az ügyfelek nem támadták meg bíróság előtt.**

A vizsgált időszakban a **jogorvoslati eljárások következményeként az Önkormányzatot terhelő eljárási kiadások nem merültek fel.**

2.5. A végrehajtási cselekmények hatékonysága, eredményessége, a hátralékállomány változása

A végrehajtási cselekmények előtt az adóhatóság az Art 150. § (1) bekezdése alapján az ügyfeleket felszólította. A kiküldött felszólítások száma a vizsgált időszakban folyamatosan emelkedett, a 2006. évről a 2009. évre összesen 4,7-szeresére. A végrehajtási cselekmények a kiküldött felszólításoknak 2006-2007. években 35,6-15,7%-át, a 2008. évben 23,8%-át, majd a 2009. évben 45,5%-át tették ki, melyre döntő hatással volt az inkasszók számának több mint 50-szeres növekedése.

Az Art 144-158. §-ai és – ha az Art másként nem rendelkezik – a Vht rendelkezései szerint **kezdeményezett és megvalósított végrehajtási cselekmények száma a 2006. évi 89 cselekménynek 6-szorosára, 531 esetre emelkedett a 2009. évre,** melynek 67%-át az inkasszók 356 benyújtása képezte. A megvalósított végrehajtási cselekmények számának növekedése pozitív hatást gyakorolt a hátralékállomány nagyságára, mert a 2009. év végén esedékes hátralék állománya 7,6%-kal csökkent a 2006. évihez viszonyítva.

A vizsgált időszakban az adóhatóság nem végzett gépjármű forgalomból kivonást, ingó és ingatlan végrehajtást. Ingatlan jelzálogjog és egyéb földhivatali bejegyzés a 2006. évben nem volt, a 2007. évben három, a 2008. és 2009. évben nyolc-nyolc történt. Olyan esetekben alkalmazták, amikor a végrehajtás addig próbált formái (munkabérletiltás, inkasszó) nem vezettek eredményre, és az adós tulajdonában lévő ingatlanra az Art 155. § (1) bekezdése alapján ingatlan-végrehajtásnak nem volt helye.

A munkabérből, járandóságból történő letiltás a 2006. évi 39-ről a 2009. évben 237-re nőtt, az összes végrehajtási cselekmény 44,6%-át képezte, mely az egyik leghatékonyabb

végrehajtási cselekmény, amióta az OEP köteles kiadni az önkormányzati adóhatóságnak is az adózók munkahelyének címét.

A végrehajtási cselekmények hatására befolyt bevételek a 2009. évig **folyamatosan növekedtek** a 2006. évi 10 365 ezer Ft-ról a 2007. évben 18 707 ezer Ft-ra, majd a következő évben 23 331 ezer Ft-ra változott. A 2009. évben az előző évhez képest kis mértékű – 3,4%-os – csökkenés következett be. Az Önkormányzatnál a **9. számú tanúsítvány** adatai szerint **az adóvégrehajtás alapján befolyt adóbevételek aránya az adóhatóság kezelésében befolyt adókhoz** viszonyítva a vizsgált időszakban átlagosan 16,0% körül alakult, legalacsonyabb aránya a 2006. évben 11,6%, a legmagasabb a 2007. évben 18,4% volt.

A hátralékok év végi aránya az éves adó bevételekhez képest a 2006. évi 30,4%-ról a 2008. évre 16,3%-ra csökkent, melyre befolyást gyakorolt

- az adóbevételek a 2008. évben voltak a legmagasabbak (143 757 ezer Ft),
- másrészt az esedékes hátralékok állományának 16,4%-os csökkenése.

A 2008. évről a 2009. évre 4 százalékponttal romlott (nőtt) az esedékes hátralék adóbevételhez viszonyított aránya főként az adóbevétel előző évhez képest 11,7%-os csökkenésének hatására.

A **megkeresésre indított végrehajtási cselekmények** száma a 2006-2009. években átlagosan 91,5 db körül változott, a legkevesebb a 2006. évben 72 db, a legtöbb a 2008. évben 111 db volt. A végrehajtási cselekmények közül az adóhatóság csak az inkasszót, a letiltást és az ingatlan jelzálogjog és egyéb földhivatali bejegyzést alkalmazta. A megkeresésre indított végrehajtás bevételei **fedezték** azok érdekében felmerült kiadásokat.

A Polgármesteri hivatalnál **nem szabályozták az Art 163. §-a alapján a végrehajtási költség fogalmát, annak számítási módszerét.** Az adóhatóság az Art 161. és 163. §-ában foglaltakkal ellentétben a végrehajtás költségét nem állapította meg, és nem hárította át a hátralékosra sem a saját elhatározásból, sem a megkeresésre indított végrehajtási cselekményeknél, így nem is tartják nyilván azt a 13/1991. (V. 21.) PM rendelet 3. § (8) bekezdésében előírt nyilvántartásban a (8) bekezdés h) pontja szerinti tartalommal.

A 9. számú tanúsítvány 4. táblája tartalmazza a végrehajtási cselekmények – ÁSZ ellenőrzés folyamán kigyűjtött és számított – kiadásait a 2006-2009. évekre, a 10. számú tanúsítvány 2. táblája mutatja be a megkeresésre indított végrehajtási cselekményekhez kapcsolódóan kigyűjtött kiadást. Mindkét végrehajtási cselekményre kimutatott kiadás a felhasznált papírokra és postaköltségre vonatkozott.

A végrehajtás hatékonyságára, a 100 Ft végrehajtással beszedett bevételhez kapcsolódó végrehajtási kiadás szempontjából, megállapítást nem lehetett tenni, mert a végrehajtás tényleges kiadásait - szabályozás hiányában - nem állapították meg a vizsgált időszakban.

A **végrehajtás eredményeként befolyt adóbevételek a 2006. évtől a 2008. évig** folyamatosan, a 2006. évi 10 365 ezer Ft-ról **a 2008. évre** 23 331 ezer Ft-ra, **több mint kétszeresére növekedtek**, majd – az előző évhez viszonyítva – a 2009. évben 22 542 ezer Ft-ra, 3,4%-kal csökkent. A kedvező változás oka elsősorban az, hogy a 2008. évben megnövekedett inkasszók és letiltások hatására befizetett helyi iparüzési adóbevétel bevétel közel kétszeresére (6601 ezer Ft-tal), az adók módjára behajtandó köztartozásokból beszedett bevétel több mint 11-szeresére (6320 ezer Ft-tal) emelkedett a 2008. évre, a 2006. évihez viszonyítva. A 2006-2008. években végrehajtás eredményeként befolyt gépjármű adóbevétel 3018 ezer Ft-ról 3063 ezer Ft-ra, 1,5%-kal változott. A 2009. évben a 2008. évhez viszonyítva helyi iparüzési adóbevétel 2,2-szeresére (8388 ezer Ft-tal) növekedett az inkasszók és letiltások eredményeként. Emellett kedvezőtlenül alakultak a gépjármű adóból és az adók módjára behajtandó

köztartozásokból befizetett bevételek, mert az előbbiből 25%-kal, az utóbbiból 26,2%-kal kevesebb folyt be, mint az előző évben.

Az ÖNKADÓ program biztosítja a végrehajtási eljárás nyilvántartását, azonban a 2006-2009. években ezt az adóhatóság nem alkalmazta. A 13/1991. (V. 21.) PM rendelet 2. § (2) bekezdés g) pontja szerinti végrehajtási eljárás nyilvántartást a vizsgált években 2009. január 1-jétől kezdődően kézi nyilvántartásban készítette el az adóhatóság.

Az adóvégrehajtásból befolyt összegnek az év végén esedékes hátralékhoz viszonyított aránya átlagosan 79% volt a vizsgált időszakban. Az arány a 2006. évi 38,4%-ról a 2007. évre 83,6%-ra emelkedett, a 2008. évben tovább emelkedett 103,4%-ra, majd a 2009. évre 90,4%-ra változott. **Az adóvégrehajtás eredményessége kedvező irányba változott a vizsgált időszakban, mivel az adóvégrehajtásból befolyt összegnek az év végén esedékes hátralékhoz viszonyított aránya a 2006. évről a 2009. évre 52 százalékponttal emelkedett.** A mutató változásának irányát nem torzította, hogy 2009-től nincs behajthatatlanság címén törendő törlés, mivel a 2009. évben behajthatatlanná vált követelés az esedékes hátralékállománynak minimális részét, 2,9%-át tette ki. A mutató változásának irányára nem volt hatással a felszámolás alatt álló vállalkozások adótartozására a felszámoló felé bejelentett adótartozás megtérülése, mert a 2006-2009. években bejelentett követelések nem térültek meg. A 2006-2007. években, vagy azt megelőzően behajthatatlanság címén törölt adótartozások megtérülése sem befolyásolta a mutató alakulását, mivel ilyen címen nem volt adóbevétel a vizsgált időszakban.

A vizsgált években behajthatatlanná minősített követelések aránya az időszak adóbevételéhez képest elhanyagolható, átlagosan 0,5%-os volt. A folyó évben behajthatatlanná minősített követelések a 2006. és 2007. években nem voltak, a 2008. évben 1,5%-os, a 2009. évben 0,6%-os arányt képviseltek az időszak adóbevételéhez képest.

A 2008. évben a behajthatatlanná minősített követeléseket 1648 db elévült hátralék eredményezte, 2160 ezer Ft összegben. A 2009. évben 106 db elévült hátralékból 66 ezer Ft, és a négy db felszámolási eljárásból 652 ezer Ft behajthatatlanná minősített követelés adódott, amelyből három db-ot visszavezettek az elévülési időn belül 270 ezer Ft összegben a végrehajthatósága miatt. A felszámolási eljárásba vont behajthatatlanná minősített követelésből 68,7%-a helyi iparüzési adó, 14,9%-a gépjármű adó és 16,4%-a pótlék volt.

Az adóvégrehajtás eredményessége összességében javult, mivel az adóvégrehajtásból befolyt bevétel év végén esedékes hátralékhoz viszonyított aránya a vizsgált időszakban 2,1 százalékponttal emelkedett elsősorban a 2008-2009. évi fokozott behajtási tevékenység hatására befolyt bevétel miatt. Az adóvégrehajtás eredményességét negatívan befolyásolta, hogy 2006-2009 között a behajthatatlan követelések aránya emelkedett, azonban ennek mértéke, összege elhanyagolható volt.

A 2006-2009. években az adóhatóság az ÖNKADÓ program keretében vezetett analitikus nyilvántartást

- az Art 162. § előírásai szerinti, 2008. december 31-ig végzéssel törölhető, majd elévülési időn belül végrehajthatóvá válás esetén újra előírható tartozásokról;
- a törlés lehetőségének megszűnését követően, 2009. január 1-től a behajthatatlannak minősített adótartozásokról.

Az ÖNKADÓ program biztosítja 10 ezer Ft-ot meg nem haladó, törölt adótartozások nyilvántartását. Az Art 162. § (5) bekezdése¹³ alapján az adóhatóság évente az 1000 Ft alatti követeléseket az ÖNKADÓ rendszerrel automatikusan törölte (ezek listája lekérhető az ÖNKADÓ programból). Az ezt meghaladó, be nem folyt követelések törlése az elévülést követően történt meg.

¹³ 2009. január 1-től az Art 162. § (3) bekezdése.

2.6. Fizetési könnyítések, méltányossági jogkör gyakorlásának tapasztalatai

A 2006-2009. években a **Képviselő-testület nem határozott meg a jegyző részére irányleveket a méltányossági kérelmek elbírálásával kapcsolatban**. Az ellenőrzött időszakban méltányossági kérelemmel nem fordultak hozzá, ezért méltányosság címén elengedett követelés 2006–2009 közötti időszakban nem volt.

2.7. Belső kontrollok kiépítése és működése az adóigazgatásban

A jegyző a Polgármesteri hivatalban a kiadmányozási jog gyakorlásáról szóló 1/2008. számú jegyzői intézkedésben és a munkaköri leírásokban **szabályozta a kiadmányozás rendjét**.

A jegyző az adóigazgatási ügyekben az adó kivetési, megállapítási határozatok és közbenső iratok tekintetében az I. besorolási osztályú köztisztviselőnek biztosított kiadmányozási jogot. A méltányossági kérelem ügyekben a kiadmányozási jogot magánál tartotta, azzal, hogy konkrét egyedi esetekben alkalomszerűen azt írásban bármikor az ügyintézésre jogosult köztisztviselőre engedélyezheti. A hivatal köztisztviselői a jegyző által átruházott kiadmányozást a határozatok és végzések tekintetében „a jegyző felhatalmazása alapján kiadmányozta” szöveggel a név és beosztás feltüntetésével gyakorolhatják. Az intézkedés megismerését és tudomásul vételét a hivatal köztisztviselői aláírásukkal igazolták.

Az adóigazgatásban foglalkoztatott köztisztviselők munkaköri leírásai részletesen tartalmazták az adóügyekkel kapcsolatos feladataikat, munkakapcsolataikat, továbbá a kiadmányozási jogosultságot a fentiekben ismertetettek szerint. A munkaköri leírások munkafolyamatba épített ellenőrzési kötelezettségeket nem tartalmaztak.

Az Önkormányzat ellenőrzési nyomvonalára **formaszabályzat**, benne az adóügyi feladatok nem kerültek nevesítésre, konkretizálásra, **nem került részletesen kiépítésre** az adóigazgatási munkafolyamatok belső kontrolljai.

A 2006-2009. években – a hatósági statisztika alapján – ügyintézési határidőn túl elintézett adóigazgatási ügy nem volt. Az adóigazgatási ügyek száma a 2006. évi 4374-ről 2007-re 5699-re nőtt, majd 2008-ban 69,5%-kal 9661-re emelkedett, 2009-ben 9472-re (2%-kal) csökkent az előző évihez képest. **A vizsgált években eljárási illeték visszafizetésére nem került sor határidő elmulasztása miatt.**

A jegyző nem határozott meg az adóigazgatásban dolgozók számára az ügyfelekkel való kapcsolattartásban - korrupciót kizáró - etikai követelményeket.

A Minőségirányítási Kézikönyv általánosságban fogalmazott meg magatartási szabályokat a köztisztviselőknek az ügyfelekkel való kapcsolattartásban. A Polgármesteri hivatal etikai kódex tervezete elkészült, jelenleg egyeztetések folynak róla, nincs még hatályban.

A 2006-2009. években sem az Államigazgatási (Közigazgatási) hivatal sem más külső szerv nem ellenőrizte a Polgármesteri hivatalban az adóigazgatási feladatok ellátását.

II. ÖSSZEGZŐ MEGÁLLAPÍTÁSOK, KÖVETKEZTETÉSEK, JAVASLATOK

A helyi adókról szóló törvény, az önkormányzati adóztatás, adóigazgatás működését meghatározó jogszabályok módosításai összességében elősegítették a települési önkormányzatok saját folyó bevételeinek növekedését, a helyi adóigazgatás, adóvégrehajtás hatékonyságának, eredményességének javítását, mivel a helyi adók és a helyi adóhatóság által beszedett más

adóbevételek az önkormányzat saját folyó és átengedett bevételein belül növekvő arányt képviseltek, a helyesbített folyó évi terhelésre teljesített befizetések aránya emelkedett, az adóvégrehajtásból befolyt összeg hátralékállományhoz viszonyított aránya növekedett. Az adóvégrehajtás eredményességét negatívan befolyásolta, hogy 2006-2009 között a behajthatatlan követelések aránya emelkedett, azonban ennek mértéke, összege elhanyagolható volt.

A helyi adóztatás eredményessége annak ellenére javult, hogy az Önkormányzat nem fogalmazott meg konkrét adópolitikai célokat, nem határozott meg követelményeket a helyi adóztatási feladatokra vonatkozóan.

Az adóhatóság adóztatási tevékenysége, a végrehajtás hatékonyságának, eredményességének javítására tett intézkedések megfelelőek voltak, mert a vizsgált időszakban a személyi és tárgyi feltételek javultak, az adóbevétel növekedett. A 2006-2009. években az adóellenőrzés nem, inkább az adóvégrehajtás kapott nagyobb hangsúlyt, és eredményezett magasabb adóbevételt. A jogorvoslati kérelmek száma alacsony volt, azok eredménye nem volt hatással az adóbevételekre. Az adóhatóság által indított végrehajtási cselekmények száma 2006-ról 2009-re hatszorosára nőtt. Méltányossági kérelmek a vizsgált időszakban nem voltak.

Az Önkormányzat a 2006-2010. évekre vonatkozó **gazdasági programban** az Ötv előírásainak meghatározta az **adópolitikai célkitűzéseket**. Azonban annak várható hatását a település gazdaságára, valamint az Önkormányzat költségvetésére nem vizsgálta. Az éves költségvetési koncepciókat az Ámr rendelkezései ellenére nem a helyben képződő bevételek és ismert kötelezettségek figyelembevételével állították össze, így nem vették számba a helyi adó bevételeket sem. A költségvetési koncepciókban nem fogalmaztak meg a helyi adóztatás javítására szolgáló követelményeket.

A Képviselő-testület a 2006-2009. évek alatt **új adónem bevezetéséről nem döntött**, a törvény alapján bevezethető helyi adók közül egy adónemet, a **helyi iparüzési adót** alkalmazott, melynek mértékét egy alkalommal – a 2006. évben – módosította 1,0%-ról 1,6%-ra. A törvényi felső mértéktől eltérő mérték alkalmazása miatt kieső (az elméleti lehetőségtől elmaradó) bevétel a vizsgált években átlagosan 35,2%-os arányt képviselt a helyesbített folyó évi terheléshez képest.

A 2006. évről a 2009. évre az önkormányzati adóhatóság által kezelt adóbevételek növekedése hozzájárult a költségvetési egyensúly megőrzéséhez, javításához. Az adóbevételek aránya a pénzforgalmi bevételekhez a 2008. évben volt a legkedvezőbb, 20%, mivel ez évben folyt be a négy év viszonylatában a legnagyobb összegű adóbevétel (152,7 millió Ft) a fokozott hátralékbehajtás, illetve az autópálya építéshez kapcsolódó iparüzési adó növekedése miatt.

A HIPA rendelet₁-ben alkalmazott kedvezmények, az adó tárgya, alapja, mértéke tekintetében eltértek a Hatv előírásaitól. Nem a hatályos Hatv előírásainak megfelelően határozták meg az adóalanyokat, az ideiglenes vállalkozási tevékenységet. Továbbá nem helyezték hatályon kívül azokat a határozott és határozatlan időre szóló mentességeket, kedvezményeket, amelyek ellentétesek a Hatv előírásaival. A törvényi felső határ kétszeresében állapították meg az ideiglenes jelleggel végzett tevékenység adójának mértékét a piaci és vásári kiskereskedelem esetében. A HIPA rendelet₁-ben a tételes átalányadózással kapcsolatos különleges adózási módokat szabályozták, de erre a hatályos Hatv rendelkezései szerint nem volt lehetőség. A 2006. évben az egy millió Ft nettó árbevételt realizáló 67 adóalany meg nem fizetett adója 319 ezer Ft, és 26 újonnan alakult, kezdő vállalkozás meg nem fizetett adója 53 ezer Ft volt. További adókedvezmények igénybevételére, amelyekre a HIPA rendelet₁ lehetőséget adott, nem került sor a vizsgált időszakban. A határozott idejű iparüzési adómentességek megszűnése után a Képviselő-testület a 2008. évben nem állapított meg újabb, a törvényi előírásoknak megfelelő mentességet.

Az Önkormányzat 2006-2009 között vizsgálta a központilag számított **adóerő-képessége** és a tényleges adóbevétel közötti különbség okait, azonban annak eredményeként intézkedésre nem volt szükség. A 2006-2009 években az iparüzési adó bevétel tervezése során számoltak a központilag számított adóerő-képességgel, és figyelembe vették annak költségvetésre gyakorolt hatását az szja kiegészítés tervezése során.

A Képviselő-testület a HIPA rendelet_{1,2}-ben, illetve a költségvetési rendeletekben az adó egészének vagy annak egy részének **felhasználási célját nem határozta meg**, arra vonatkozóan döntést nem hozott. A HIPA rendelet_{1,2}-ben nem határoztak meg olyan **közérdekű célokat**, amelyekre az adózók, az előírt feltételek esetén, az adója egy részének felhasználásáról **rendelkezhetett**.

Az Önkormányzat a 2006-2008. években beszedett adó összegéről évente a költségvetési beszámoló részeként, illetve az Interneten a város honlapján tájékoztatta a lakosságot, az adóalanyokat. A HIPA rendelet₁-ben biztosított mentességek, kedvezmények miatti közvetett támogatást, és annak szöveges indoklását nem mutatták be a 2006. évi zárszámadási rendeletben az Áht előírása ellenére.

A 2001-2008. években a **Közigazgatási hivatal nem tett törvényességi észrevételt** az Önkormányzat helyi adó rendeleteivel kapcsolatban. 2009. január 1-től az Államigazgatási hivatal – jogszabályi felhatalmazás híján – már nem végezhetett törvényességi ellenőrzést, de belső feljegyzésben kialakította véleményét a HIPA rendelet₁-ről, amelyet nem küldtek meg az Önkormányzatnak. A feljegyzésben az Államigazgatási hivatal is kifogásolta a HIPA rendelet₁ Hatv-től eltérő rendelkezéseit.

A HIPA rendelet₁ módosításaira a Hatv változásai alapján került sor, melyek főként a rendeletben meghatározott fogalmak pontosítását szolgálták, de a Hatv-nek megfelelő aktualizálás elmaradása, valamint az ideiglenes iparüzési tevékenység adómértékének differenciálatlan felemelése miatt, a rendelet stabilitása nem volt biztosított.

A HIPA rendelet₂ előkészítésékor a jegyző a Hatv előírásait figyelembe vette és a tervezetbe beépítette, a rendelet elfogadásával maradéktalanul érvényesültek a hatályos jogszabályi előírások.

A Képviselő-testület a 2006-2009. években a jegyző **közvetlen beszámoltatása** útján ellenőrizte az adóztatást. Az önkormányzati adóhatóság tárgyévi feladatainak ellátásáról, eredményességéről a Polgármesteri hivatal tevékenységéről szóló évenkénti beszámolók előterjesztése során kapott tájékoztatást. A Képviselő-testület az adóhatóság felé a helyi adóztatás eredményességének javítására (adóalanyok, adótárgyak feltárása, adóhátralékok csökkentése) nem határozott meg feladatokat.

A jegyző évente, a Polgármesteri hivatal tevékenységéről készített beszámolóknak mutatta be a Polgármesteri hivatal feladatait, köztük az adóigazgatási feladatokat, a rendelkezésre álló ügyintézői létszámot, tárgyi feltételeket, informatikai ellátottságot. A vizsgált időszakban az adóigazgatási feladatokat ellátó köztisztviselők átlagléttszáma 1,5 fő volt. A dolgozók feladatait munkaköri leírásokban szabályozták. A jegyző az adóigazgatás szervezetén belüli munkamegosztást a 2007. évben megváltoztatta. Egy nagyobb adóigazgatási gyakorlattal rendelkező dolgozó osztott munkakörű beállításával a munkamegosztás valamennyi adónemre kiterjedt. Az adóigazgatási létszám nagysága és szervezet mérete a település és az önkormányzati adóztatás sajátosságaihoz igazodott, de az ezzel foglalkozó ügyintézők leterheltsége folyamatosan növekedett az adózók és a felszólítások száma emelkedése miatt. Az adóigazgatási feladatokba külső erőforrásokat nem vontak be. Az Önkormányzat nem élt a helyi adó fizetési kötelezettség hatósági szerződésben történő rögzítésének lehetőségével.

A vizsgált időszakban az **adóigazgatás** és adóbeszedés **eredményessége és hatékonysága** javult a 2006-2009. évek között, a befolyt adóbevétel növekedésének (hátralék behajtás erősödése) hatására annak ellenére, hogy az adóigazgatási kiadások kis mértékben emelkedtek. A folyó évi terhelésre teljesített befizetés a vizsgált időszakban átlagosan 88,8%-os arányt képviselt a helyesbített folyó évi terheléshez képest, a számított mutató 2006-ról 2009-re 8,8 százalékponttal növekedett.

A vizsgált időszakban változtak a feladatellátás személyi és tárgyi feltételei, mert a Polgármesteri hivatal a 2006. évben új, korszerű épületbe költözött, ahol az ügyféltér elkülönült a hivatali munkavégzés helyszíneitől. Az adóigazgatás informatikai ellátottsága megfelelő volt, az ügyintézők rendelkeztek asztali számítógépekkel, amelyek lokális hálózatban működtek. A Polgármesteri hivatal vezetése a 2009. évben bevezette az MSZ EN ISO 9001:2009. szabvány szerinti minőségirányítási rendszert. Ennek keretében megvalósult a döntési mechanizmusok korszerűsítése, a költségvetési gazdálkodás eredményességének a javítása és a partnerség erősítése.

A Önkormányzat a MÁK által biztosított ÖNKKADÓ szoftvert használta, az adó-nyilvántartási és elszámolási feladatainak ellátásához, amely csak részben biztosította a jogszabályokban előírt nyilvántartási és adatszolgáltatási kötelezettség teljesítését. A helyi adókról vezetett bankszámlák forgalmának főkönyvi könyvelését az Áhsz-ben foglalt előírások ellenére nem banki kivonatonként, hanem a számlakivonat nyilvántartás negyedévente összesített bevételi és kiadási forgalma alapján végezték.

A Képviselő-testület a Polgármesteri hivatal ügyrendjében szabályozta az adóigazgatásban dolgozók anyagi érdekeltségi rendszerét. A Ktv-ben foglaltak szerint a jegyző kialakította és működtette az adóigazgatásban dolgozók teljesítményértékelését. A teljesítménykövetelményeket a Képviselő-testület által a Polgármesteri hivatalra jóváhagyott általános teljesítménycélokkal összhangban állapította meg az egyes köztisztviselőkre. Az adóigazgatásban dolgozók részére anyagi érdekeltségi rendszer alapján a 2008. évben három fő részére négy alkalommal összesen 627 ezer Ft, a 2009. évben három fő részére egy alkalommal összesen 90 ezer Ft került kifizetésre, a szabályozottaknak megfelelő módon és összegben.

A vizsgált időszakban adóellenőrzések nem, hanem csak a 2008-2009. években adategyeztetések történtek, amely alatt összesen 359 db felszólítást küldtek ki az ügyfeleknek, melyből 243 db 2008-ban volt. Az adategyeztetés a helyi iparüzési adóbevallást nem adott önadózők kigyűjtésére és felszólítására szorítkozott. Ennek eredményeként a feltárt és befizetett adókülbözet a 2008. évben 4000 ezer Ft, a 2009. évben 4010 ezer Ft volt. Az adóellenőrzések hatékonyságának változása az adóellenőrzések hiányában nem értelmezhető. A jegyző a Hatásköri tv-ben előírt feladatát az adóellenőrzések tekintetében nem teljesítette.

Az adóigazgatási tevékenység során, az első fokon meghozott döntések száma 79,1%-kal emelkedett a vizsgált időszakban. A saját hatáskörben hozott döntések módosítására, visszavonására a vizsgált időszakban, a 2008. és 2009. évben öt - öt esetben került sor. A 2006-2009. között csak 2008-ban egy alkalommal kezdeményeztek jogorvoslati eljárást az elsőfokú adóhatóság döntéseivel, intézkedéseivel szemben, amelyet a másodfokú eljárásban helyben hagytak.

Az adóhatóság elsőfokú döntéseivel szemben 2007-2009-ben – 12-15 ezer érdemi döntés mellett – évente egy-három esetben éltek **jogorvoslati** kérelemmel, mely az adóigazgatási munka magas szakmai színvonalát jelzi. A másodfokú határozatokat az ügyfelek nem támadták meg bíróság előtt, továbbá a jogorvoslati eljárások következményeként az Önkormányzatot terhelő eljárási kiadások nem merültek fel. Az adóhatóság döntéseivel szembeni jogorvoslati eljárások eredményeként az Önkormányzat adóbevételei nem változtak a vizsgált időszakban. A vizsgált időszakban 2,3 – 4,2 ezer határozat mellett egy esetben éltek csak jogorvoslati kérelemmel.

Az adóhatóság által kezdeményezett és megvalósított **végrehajtási** cselekmények száma a 2006. évi 89 cselekményről, 531 esetre emelkedett a 2009. évre, melynek 67%-át az inkasszók benyújtása képezte. A munkabérből, járandóságból történő letiltás a 2006. évi 39-ről a 2009. évben 237-re nőtt, az összes végrehajtási cselekmény 44,6%-át képezte. A megvalósított végrehajtási cselekmények számának növekedése pozitív hatást gyakorolt a hátralékállomány nagyságára, mert a 2009. év végén esedékes hátralék állománya 7,6%-kal csökkent a 2006. évihez viszonyítva. A végrehajtási cselekmények hatására befolyt bevételek a 2009. évig folyamatosan növekedtek a 2006. évi 10 365 ezer Ft-ról a 2007. évben 18 707 ezer Ft-ra, majd a következő évben 23 331 ezer Ft-ra változott. A 2009. évben az előző évhez képest kismértékű – 3,4%-os – csökkenés következett be.

A megkeresésre indított végrehajtási cselekmények száma a 2006-2009. években átlagosan 91,5 körül változott, a legkevesebb a 2006. évben 72 db, a legtöbb a 2008. évben 111 db volt. A végrehajtási cselekmények közül az adóhatóság csak az inkasszót, a letiltást és az ingatlan jelzálogjog és egyéb földhivatali bejegyzést alkalmaztak. A Polgármesteri hivatalnál nem szabályozták az Art alapján a végrehajtási költség fogalmát, annak számítási módszerét. Az adóhatóság az Art-ben foglaltakkal ellentétben a végrehajtás költségét nem állapította meg, és nem hárította át a hátralékosra sem a saját elhatározásból, sem a megkeresésre indított végrehajtási cselekményeknél. Ennek megfelelően a végrehajtás hatékonyságára, a 100 Ft végrehajtással beszedett bevételhez kapcsolódó végrehajtási kiadás szempontjából, megállapítást nem lehetett tenni. Az Önkormányzat által használt ÖNKADÓ program biztosította a végrehajtási eljárás nyilvántartásának a lehetőségét, azonban a 2006-2009. években ezt az adóhatóság nem használta.

Az adóvégrehajtásból befolyt összegnek az év végén esedékes hátralékhoz viszonyított aránya átlagosan 79% volt a vizsgált időszakban. Az arány a 2006. évi 38,4%-ról a 2007. évre 83,6%-ra emelkedett, a 2008. évben tovább emelkedett 103,4%-ra, majd a 2009. évre 90,4%-ra csökkent. Az adóvégrehajtás eredményessége kedvező irányba változott a vizsgált időszakban, mivel az adóvégrehajtásból befolyt összegnek az év végén esedékes hátralékhoz viszonyított aránya a 2006. évről a 2009. évre 52 százalékponttal emelkedett.

A vizsgált években behajthatatlanná minősített követelések aránya az időszak adóbevételéhez képest elhanyagolható, átlagosan 0,5%-os volt. A folyó évben behajthatatlanná minősített követelések a 2006. és 2007. években nem voltak, a 2008. évben 1,5%-os, a 2009. évben 0,6%-os arányt képviseltek az időszak adóbevételéhez képest.

A 2006-2009. években a Képviselő-testület nem határozott meg a jegyző részére irányelveket a méltányossági kérelmek elbírálásával kapcsolatban. Az ellenőrzött időszakban méltányossági kérelemmel nem fordultak a jegyzőhöz.

A jegyző a Polgármesteri hivatalban a kiadmányozási jog gyakorlásáról szóló 1/2008. számú jegyzői intézkedésben és a munkaköri leírásokban szabályozta a kiadmányozás rendjét.

Az Önkormányzat ellenőrzési nyomvonalára formaszabályzat, benne az adóügyi feladatok nem kerültek nevesítésre, konkretizálásra, nem került részletesen kiépítésre az adóigazgatási munkafolyamatok belső kontrolljai.

A 2006-2009. években sem az Államigazgatási (Közigazgatási) hivatal sem más külső szerv nem ellenőrizte a Polgármesteri hivatalban az adóigazgatási feladatok ellátását.

A helyszíni ellenőrzés megállapításainak hasznosítása mellett **javasoljuk:**

a polgármesternek

a munka színvonalának javítása érdekében

1. kezdeményezze, hogy a számvevői jelentésben foglaltakat a Képviselő-testület tárgyalja meg és a feltárt hiányosságok megszüntetése érdekében készíttessen intézkedési tervet a határidők és felelősök megjelölésével. Az intézkedési tervet, az elfogadását követő 30 napon belül küldje meg az ÁSZ Baranya Megyei Ellenőrzési Irodája részére;

a jegyzőnek

2. gondoskodjon arról, hogy az éves költségvetési koncepció tervezetét a helyben képződő bevételek, az ismert kötelezettségek és a tervévre vonatkozó költségvetési törvényjavaslat figyelembevételével készítsék elő az Ámr₂. 35. § (1) bekezdésének előírásai alapján,
3. biztosítsa, hogy az Áhsz 51. § (1) bekezdés a) pontjában és 9. számú melléklete 3.b) pontjában foglaltak alapján számolják el az adókról vezetett bankszámlák forgalmát,
4. intézkedjen az Art 161. és 163. §-ában foglaltak alapján a végrehajtás költségének megállapításáról;
5. biztosítsa a Hatásköri törvény 140. § (2) bekezdésének j) pontja alapján azt, hogy az adózók adókötelezettségeinek teljesítése, az adóhatóság által rendszeresen ellenőrzésre kerüljenek;

a munka színvonalának javítása érdekében

6. biztosítsa, hogy az adóigazgatási munkafolyamatok belső kontrolljai az Önkormányzat ellenőrzési nyomvonalában, a folyamatba épített előzetes és utólagos vezetői ellenőrzési- és a szabálytalanságok kezelésének eljárási rendje szabályzatokban kiépítésre (nevesítésre) kerüljenek.

Pécs, 2010. május 2.

Kéri Péter
számvevő tanácsos

ZÁRADÉK

A jelentés egy példányát átvettük. Tudomásul vesszük, hogy az abban foglalt megállapításokra az Állami Számvevőszékről szóló 1989. évi XXXVIII. törvény 25. § (1) bekezdése értelmében nyolc munkanapon belül észrevételt tehetünk. Észrevételünket az Állami Számvevőszék Önkormányzati és Területi Ellenőrzési Igazgatóság, Berényi Magdolna számvevő főtanácsos, vizsgálatvezetőnek címezve, (1364 Budapest, Pf. 54) a vizsgálatot végző Kéri Péter számvevő tanácsos részére (cím: 7623 Pécs, József Attila u. 1.) kell megküldeni.

Kozármisleny, 2010. május ” „

Dr. Bíró Károly sk
címzetes főjegyző

Völgyesi Gyula sk
polgármester