
TARTALOMJEGYZÉK

BEVEZETÉS	5
I. RÉSZLETES MEGÁLLAPÍTÁSOK	9
1. A helyi adópolitika alakítására, a helyi adóztatás eredményességének javítására tett intézkedések értékelése	9
1.1. A helyi adópolitika jellemzői, hatása a helyi gazdaságra, önkormányzati költségvetésre	9
1.2. Adómérték, mentességek, kedvezmények megállapítása során figyelembe vett tényezők	10
1.3. Adóerő-képesség központilag számított mértéke és a tényleges adóbevétel közötti különbség	11
1.4. Helyi adó bevételek felhasználási céljai, tájékoztatás az adóból származó bevételekről	12
1.5. Helyi adó rendeletek törvényessége, a helyi jogalkotás	12
1.6. Az adóztatás (önkormányzati adóhatóság) területi beszámoltatása, ennek eredményessége	12
2. Az önkormányzati adóigazgatás, végrehajtás hatékonyságának, eredményességének értékelése	13
2.1. Az adóigazgatás, adóbeszedés hatékonyságát, eredményességét jellemző tényezők	13
2.2. Az adóigazgatás személyi és tárgyi feltételeinek javítására tett intézkedések	14
2.3. Az adóigazgatásban dolgozók teljesítményértékelési és ösztönzési rendszere, hatása az adóellenőrzések hatékonyságára, eredményességére	15
2.4. Az adóhatóság döntéseivel, intézkedéseivel szembeni jogorvoslatok	16
2.5. A végrehajtási cselekmények hatékonysága, eredményessége, a hátralékállomány változása	16
2.6. Fizetési könnyítések, méltányossági jogkör gyakorlásának tapasztalatai	17
2.7. Belső kontrollok kiépítése és működése az adóigazgatásban	18
II. ÖSSZEGZŐ MEGÁLLAPÍTÁSOK, KÖVETKEZTETÉSEK, JAVASLATOK	18
ZÁRADÉK	20

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 mérséklés elszámolása
7. sz. tanúsítvány	Az adóigazgatási feladatok ellátásának személyi feltételei, szerződései
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

RÖVIDÍTÉSEK JEGYZÉKE

Törvények

Art.	az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény
Hatv.	a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény

Rendeletek

Ámr.	az államháztartás működési rendjéről szóló 217/1998. (XII. 30.) Korm. rendelet
érdekeltségi rendelet	Budaörs Város Önkormányzata 14/2004. (III. 24.) számú rendelete az adóügyi köztisztviselők anyagi érdekeltiségi rendszeréről
építményadó rendelet	Budaörs Város Önkormányzata 11/1991. (VI. 26.) számú rendelete az építményadóról
helyi adó rendeletek	Budaörs Város Önkormányzata építményadó, helyi iparüzési adó és telekadó rendeletei
helyi iparüzési adó rendelet	Budaörs Város Önkormányzata 1/1995. (II. 7.) számú rendelete a helyi iparüzési adóról
telekadó rendelet	Budaörs Város Önkormányzata 10/1993. (VI. 7.) számú rendelete a telekadóról

Szórövidítések

AB	Alkotmánybíróság
Adóiroda	Budaörs Város Önkormányzat Polgármesteri Hivatal Adóirodája
adókoncepció	Budaörs Város Önkormányzat Képviselő-testülete 241/2005. (X. 21.) számú határozatával elfogadott koncepció a bevezetett helyi adónemek mértékéről
APEH	Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal
ÁSZ	Állami Számvevőszék
EU	Európai Unió
gazdasági program ₁	Budaörs Város Önkormányzat Képviselő-testülete 6/2004. (I. 23.) számú határozatával elfogadott Budaörs Város Gazdasági Programja (2004-2009)
gazdasági program ₂	Budaörs Város Önkormányzat Képviselő-testülete 416/2009. (XII. 16.) számú határozatával elfogadott Budaörs Város Gazdasági Programja (2009-2014)
jegyző	Budaörs Város Önkormányzat Jegyzője
Képviselő-testület	Budaörs Város Önkormányzat Képviselő-testülete
Önkormányzat	Budaörs Város Önkormányzat
Polgármesteri hivatal	Budaörs Város Önkormányzat Polgármesteri Hivatala

JELENTÉS

a helyi adók rendszerében a hatékonyság és az eredményesség érvényesülésének ellenőrzéséről Budaörs 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 (építményadó, 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 módszerével 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.

Az Önkormányzat tárgyévi bevétele 2009. évben 14 541 millió Ft, kiadása 14 177 millió Ft volt¹. A bevételek 86%-a a saját folyó és átengedett bevétel, amelynek 80%-a az önkormányzati adóhatóság által beszedett adó (helyi adó és átengedett adók). Az adóztatással kapcsolatos feladatokat 2009-ben a Polgármesteri hivatal létszámán belül 14 fő látta el, az adóigazgatással összefüggő közvetlen kiadás 70 millió Ft volt. Az önkormányzati adóhatóság által beszedett adók az önkormányzat költségvetésének 68%-át tették ki a 2009. évben, amely 121%-kal (5456 millió Ft-tal) haladta meg a 2001. évben beszedettet. Az adóbevételek növekedési üteme átlagosan 24,5% volt 2001-2009 között. A helyi adó egy állandó lakosra vetített összege a 2001. évi 188 ezer Ft-ról a 2008. évben 391 ezer Ft-ra nőtt.

Budaörs Város lakónépessége a 2006-2009. évek között 6%-kal, a regisztrált vállalkozások száma a településen 2006-2008 között 7%-kal növekedett. A működő vállalkozások 73%-a társas vállalkozás, a regisztrált vállalkozások 99%-a kis- és közepes, 1%-a 250 főnél többet foglalkoztató vállalkozás volt 2007-ben². A helyi iparüzési adó 51%-át a 100 millió Ft feletti összegű adót bevalló vállalkozások fizették 2009-ben (az összes helyi iparüzési adót fizető vállalkozás 0,2%-a). A helyi adókkal kapcsolatos adókötelezettség nagyobb részt a vállalkozásokat terheli (2007-ben az építményadó 94,6%-a, a telekadó 95,6%-a, az iparüzési adó egésze a vállalkozások befizetéséből adódott). Budaörs és kistérsége a legfejlettebb terület a fővárosi agglomerációban, a fővárossal való intenzív kapcsolat jellemzi, gazdasága gyorsan fejlődött. Az egy főre jutó személyi jövedelemadó 137%-kal, a helyi adó 604%-kal volt magasabb 2006. évben Budaörsön az országos átlaghoz viszonyítva. Az Önkormányzat adóerőképessége a településkategóriára megállapított összeget a vizsgált években jelentősen meghaladta, az ez alapján számított jövedelemkülönbség a költségvetési törvényben a településtípusra megállapított értéknek a hétszerese volt, így a normatív állami hozzájárulás – sávosan meghatározott mértékben – beszámításra került az állami hozzájárulás kiutalásánál: 2006-ban 912 millió Ft, 2007-ben 942 millió Ft, 2008. évben 878 millió Ft beszámítás történt. Ennek 25%-a, de legfeljebb a saját forrásból megvalósított beruházásra felhasznált összeg viszszaigényelhető volt, amely 2008. évben 220 millió Ft volt.

¹ Előzetes adatok a kincstárnak továbbított gyorsjelentés alapján.

² Az Önkormányzat nem rendelkezett teljeskörűen 2008-2009-ben a vállalkozásokra vonatkozó adatokkal.

Az Önkormányzat a jelenleg működtetett helyi adónemek közül 1991-ben vezette be az építményadót, 1993-ban a telekadót, 1995-ben a helyi iparüzési adót. Az Önkormányzat az építményadó mértékét az 1991-ben bevezetett 150Ft/m²-ről az 1996-2001. évek között több lépésben 500Ft/m²-re emelte, majd 2006-tól az adótárgyak szerint differenciált, azok alapterülete szerinti, sávos adómértékeket vezetett be³. Az Önkormányzat a telekadó mértékét az 1991-ben bevezetett 70Ft/m²-ről az 1996-2001. évek között fokozatosan 150Ft/m²-re emelte, a 2006-tól elfogadott 170Ft/m² adómértéket nem emelte tovább. A helyi iparüzési adót 1995-ben 0,6%-os kulccsal vezette be, melyet fokozatosan a 2000. évi 1,7%-ra növelt, illetve 2006-ban 1,8%-os mértéket fogadott el, melyet a 2006-2009. évek közötti időszakban nem változtatott meg. A 2002. december 31-ét megelőzően hatályos adórendeletekben határozatlan időre biztosított kedvezményeket, mentességeket a helyi adórendeletek módosításával⁴, az EU jogharmonizációra tekintettel 2007. december 31-i határidővel biztosította az Önkormányzat a vállalkozások számára. Így továbbra is biztosította a legjelentősebb helyi iparüzési adómentességet a 2003. december 31-ig jogosultságot szerzett adóalanyok számára, amennyiben nettó árbevételük a 30 millió Ft-ot nem haladta meg.

³ A 30m² alapterületet meg nem haladó üdülő, külterületen (zártkertben) elhelyezkedő gazdasági épület esetén 150Ft/m², 30m² alapterület felett 400Ft/m², lakás és a hozzátartozó helyiségek esetében, továbbá a garázsokra vonatkozóan 500Ft/m², a nem lakás célú helyiségek és építmények esetében 750Ft/m², ez utóbbi adómértéket 2007. január 1-i hatállyal 800Ft/m²-re emelték.

⁴ Az Önkormányzat 38/2002. (XII. 13.) számú rendelete az építményadó rendelet, 35/2002. (XII. 13.) számú rendelete a helyi iparüzési adó rendelet, 37/2002. (XII. 13.) számú rendelete a telekadóról szóló rendelet módosításáról.

A bevezetett helyi adók és az Önkormányzat kezelésében lévő adók hátraléka a 2009. évben 583 millió Ft volt, amely a 2006. és 2009. évek között 201 millió Ft-tal (53%-kal) emelkedett. A hátralék 26%-át a felszámolás alatt álló vállalkozások adóhátraléka képezte. A 2006-2009. évek között az adóbevételek növekedését elsősorban a helyi iparüzési adó alanyai számának és a vállalkozások iparüzési adó alapját meghatározó bevételeinek folyamatos növekedése okozta. Az építményadóban és telekadóban, valamint a gépjárműadóban is növekedett az adóalanyok száma, továbbá emelkedett az építményadó nem lakáscélú helyiségekre és építményekre vonatkozó adómértéke, azonban ezek az adónemek – a helyi adóbevételekben képviselt átlagosan 10%-nál alacsonyabb arányuk miatt – nem voltak meghatározóak a helyi adóbevételek növekedésében. Az Önkormányzat az adóbevételek növelése mellett 2003-2006 között fejlesztési célokra⁵ 5 milliárd Ft hitelt vett fel. A hitelek adósságszolgálatát a 2006-2009 közötti időszakban a helyi adóbevételek 2-5%-át jelentette. Működési célú bevételekből fejlesztési célra minden évben jelentős átcsoportosítás történt és az adókból elért többletbevétel eredményeként növekvő összegű (2006-ban 1,7 milliárd Ft, 2007-ben 2,9 milliárd Ft, 2008-ban 3,2 milliárd Ft) szabad rendeltetésű pénzmaradvánnyal rendelkezett az Önkormányzat.

⁵ Ingatlanvásárlásokra, a városháza bővítésére, intézményi beruházásokra, víziközmű társulati fejlesztésekre.

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

A Képviselő-testület az adópolitikai célkitűzéseket a gazdasági program₁-ben fogadta el a 2004-2009. évek közötti időszakra vonatkozóan.

A gazdasági program₁-ben az önkormányzati költségvetés bevételeinek és kiadásainak 1993-2003 közötti elemzése alapján határozták meg a finanszírozható fejlesztési célokat, valamint részletesen bemutatták az egyes közszolgáltatások fejlesztésének tervezett forrásigényét. A gazdasági program₁ tartalmazta a költségvetési bevételek várható alakulását a 2004-2009. évek közötti időszakra vonatkozóan. Elemezték a helyi adók várható alakulását, különös tekintettel a helyi iparüzési adóból, továbbá az építményadóból és a telekadóból várható bevételekre. A gazdasági program₁-ben adópolitikai célkitűzésekként a 2004-ig bevezetett adónemek megtartását, az adókulcsok és adómértékek változatlan szinten tartását, az adózók körének megtartását határozták meg.

A gazdasági program₂-ben a 2009-2014 évek közötti időszakra az adópolitikai célkitűzéseket **felülvizsgálták**. A korábbi adópolitikai célkitűzéseket kiegészítve a gazdasági program₂-ben annak végrehajthatóságát, illetve a helyi adóbevételek várható alakulását érintő, veszélyeztető tényezőket jelöltek meg, így a gazdasági válság begyűrűző, tartós hatását, valamint a nagy helyi iparüzési adót fizető vállalkozások telephelyének megszűnését. A környező települések által kínált helyi adózási feltételeknél **kedvezőbb**, valamint a Hatv. által lehetővé tett maximális adómértékeknél **alacsonyabb adókulcsok és adómértékek megtartását** a gazdasági program₂ adópolitikai célkitűzései között rögzítették.

A helyi iparüzési adó az Önkormányzat legjelentősebb adóbevétele, a helyi adóbevételeknek az évek sorrendjében 90-91-90-89%-át jelentette a 2006-2009. években. A helyi iparüzési adót fizető vállalkozások közül a 10 legnagyobb adófizető bevallásainak összege a helyi iparüzési adóbevallások összértékének felét – az évek sorrendjében 53-47-48-49%-át – jelentették a 2006-2009. években.

A helyi adóbevételekre vonatkozó részletes adatokat a jelentéshez mellékletként csatolt 5. számú tanúsítvány, a helyi iparüzési adóbevallások feldolgozott adatait az 1. számú tanúsítvány tartalmazza.

Az iparüzési adó koncentráltságát jelzi, hogy Budaörsön az egy adózó által befizetett iparüzési adó az átlagosnál közel négyszer magasabb volt 2006-ban (1569 ezer Ft, az országos átlag 416 ezer Ft-tal szemben). A gépjárművek magasabb aránya miatt az egy lakosra jutó gépjárműadó Budaörsön az országos átlagnak több mint kétszerese, a gépjármű állomány összetétele miatt az egy adózóra jutó gépjárműadó 58%-kal magasabb, mint az országos átlag.

Az Önkormányzat a helyi adóztatás eredményességének javítására – a helyi adók hatékony végrehajtásának elősegítése érdekében – az adóigazgatási feladatot ellátók anyagi érdekeltiségének megteremtésére fogadta el 2004-ben az érdekeltségi rendeletet.

A helyi adópolitikai célkitűzésekről, a helyi adó rendelet tervezetéről a vállalkozásokat, érdekképviselőket (kamarákat) a helyben szokásos módon⁶ tájékoztatták, amelyekre visszajelzés nem érkezett.

A Képviselő-testület a 2006-2009. évek közötti időszakban nem vezetett be új adónemet. Az adómértékek módosítása, az adómentességi, valamint kedvezményi szabályok módosítása során a helyi adórendeletek előterjesztése, illetve az adott évi költségvetési koncepció megalkotása és elfogadása során mérlegelték a döntéseknek az Önkormányzat költségvetésére gyakorolt hatását. A 2006-2009. évek közötti időszakban **az Önkormányzat által bevezetett adónemek mértékét 2005-ben, adókoncepcióban határozták meg.**

Az adókoncepció részletes elemzést, valamint helyzetértékelést tartalmazott az egyes adónemek bevezetése óta eltelt időszakban az Önkormányzat, valamint a környező települések által kialakított adómértékekről, a saját hatáskörben elfogadott adómentességekről és adókedvezményekről. Az adómértékeket mindhárom bevezetett adónem esetében a törvény által lehetővé tett maximális adómértékeknél, illetve a környező települések által bevezetett adómértékeknél alacsonyabban határozták meg. A 2006. évi költségvetési koncepcióban – az adókoncepcióban foglaltakkal összhangban – helyi adónemenként bemutatták az adómértékek emelésének a 2006. évi költségvetési bevételekre gyakorolt hatását. A 2006-2009. évek közötti időszakban az építményadó nem lakás céljára szolgáló helyiségekre és építményekre megállapított négyzetméter arányos adómértékét emelték meg a 2007. január 1-i hatállyal, az adómérték emelésének a 2007. évi költségvetésre gyakorolt hatását a helyi adó rendelet módosításának⁷ előterjesztésében bemutatták. A 2006-2009. évek közötti időszakban további adókulcs, valamint adómérték emelést nem hajtottak végre.

A 2006-2009. évi költségvetési koncepciókat a helyben képződő bevételek és az ismert kötelezettségek figyelembe vételével állították össze. A költségvetési koncepciókban az előző évi adatokon alapuló számításokkal alapozták meg a tervezett adóbevételeket. A tervezett adóbevételeket túlteljesítették a 2006-2009. évek közötti időszakban, a túlteljesítés mértéke csökkent, az évek sorrendjében 112-112-102-102% volt. A 2006-2009. évi költségvetés tervezett hiánya az adóbevételek teljesítésének eredményeként csökkent, illetve az év végén pénzmaradvány keletkezett. A 2006-2009. évi **helyi adóbevételek növekedése elősegítette a költségvetés egyensúlyának javítását.** A 2006-2008. évi növekedést a helyi iparüzési adó alanyai számának és alapjának folyamatos növekedése határozta meg. A 2009. évi adóbevétel csökkenést az egyik nagy helyi iparüzési adófizető vállalkozás telephelyének megszűnése okozta. Az építményadóban és telekadóban, valamint a gépjárműadóban az adóalanyok számának növekedése, továbbá az építményadó nem lakáscélú helyiségekre és építményekre vonatkozó adómértékének 2007. évi emelése – ezeknek az adónemeknek a helyi adóbevételekben képviselt 10%-nál alacsonyabb aránya miatt – nem befolyásolta jelentős mértékben a helyi adóbevételek növekedését.

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

Az adókoncepcióban az egyes adónemek bevezetésétől kialakított adómértékek változásának elemzése alapján a 2006-2009. évekre vonatkozó adómértékek megállapítása, módosítása

⁶ A gazdasági programot és az adójogszabály-tervezeteket a bizottsági és képviselő-testületi tárgyalását megelőzően közzétették az Önkormányzat honlapján, valamint a kamarákat, továbbá a helyi érdekképviselői szervezeteket és társadalmi szervezeteket a rendszeres kapcsolattartás keretében tájékoztatták.

⁷ Az Önkormányzat 51/2006. (XII. 20.) számú rendelete az építményadóról szóló rendelet módosításáról.

sa során **nem sértették meg a fokozatosság elvét**. Az egyes adónemekre vonatkozó rendeletekben a kialakított adómértékek tekintetében **érvényesítették az adóalanyok hátrányos megkülönböztetésének tilalmát**.

A helyi iparüzési adó rendeletben egységes adókulcsot, az építményadó rendeletben az adótárgy alapterülete alapján meghatározott sávos adóztatást, a telekadó rendeletben egységes adómértéket határoztak meg.

Az európai uniós jogharmonizáció miatt a korábbi adókedvezmények és adómentességek 2007. december 31. utáni megszűnése miatti adóteher növekedést az adórendeletek módosítása során felmérték.

A 2007. december 31. előtt bevezetett adómentességeket a helyi iparüzési adó esetében a 30 millió Ft árbevétel el nem érő vállalkozásokra megszüntették. Az építményadó rendeletben a vállalkozások nem lakás célú helyiségeire, építményeire, az 50 m² alatti garázsokra, a telekadó tekintetében az 1200 m² alatti, beépítetlen belterületi telkekre az európai uniós jogharmonizációra tekintettel megszüntették⁸. A helyi adórendeletek 2008. január 1-től hatályos módosításaiban a helyi iparüzési adó esetében a Hatv. szerinti adómentességet biztosították (2,5 millió Ft adóalapig), az építményadó és telekadó tekintetében a magánszemélyek részére továbbra is biztosították a korábban kialakított adómentességeket.

Az Önkormányzat új adónem bevezetésének lehetőségét – a gazdasági program₁-ben meghatározott adópolitikai célkitűzéseknek megfelelően – nem vizsgálta a 2006-2009 évek közötti időszakban. Az adómértékek módosításának, **az adóalapok szélesítésének, az adótárgyak teljes körű számbavételének lehetőségét rendszeresen vizsgálták**.

Az Adóiroda vezetője az adóigazgatás nyilvántartásaiban, valamint a Polgármesteri hivatal szervezeti egységei által kezelt adatok alapján, illetve nyilvánosan hozzáférhető adatok felhasználásával rendszeresen elemezte és értékelte az egyes adónemek adóalapjának bővítési lehetőségeit (adótárgy feltárás az építményadó tekintetében), az adóemelés lehetséges bevételnövelő hatását (a helyi iparüzési adó vonatkozásában). A jegyzőt a havi jelentésszolgálat keretében, eseti feljegyzésekben, valamint a költségvetési koncepció előkészítése során rendszeresen tájékoztatta.

Az Önkormányzat által bevezetett helyi adók adóalapjára, a 2006-2009 között megállapított adómértékére vonatkozó adatokat a jelentéshez mellékletként csatolt 2. számú tanúsítvány, az Önkormányzat rendeletében biztosított adómentességeket a 3. számú tanúsítvány, az adókedvezményeket a 4. számú tanúsítvány tartalmazza.

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

Az adóerő-képesség számítás Önkormányzat költségvetését érintő hatását elemezték a 2006-2009. évi költségvetési koncepciók és rendelet-tervezetek előterjesztéseiben, az adóerő-képesség alakulását figyelembe vették az Önkormányzat pénzügyi helyzetére vonatkozó döntéseknél.

Az Önkormányzat tényleges adóerő-képessége a 2006. évi öt milliárd Ft-ról 2009-re közel hét és fél milliárd Ft-ra növekedett. A tényleges adóerő-képesség 2006-2008 között az évek sorrendjében a tervezett adóerő-képesség 98-104-99%-át jelentette. A tervezett és a tényleges adóerő-képesség eltérése miatt igénybevételei kamat fizetésére nem került sor. A normatív álla-

⁸ Az Önkormányzat 41/2007. (XII. 10.) számú rendelete az építményadó rendelet, 40/2007. (XII. 10.) számú rendelete a helyi iparüzési adó rendelet, 39/2007. (XII. 10.) számú rendelete a telekadóról szóló rendelet módosításáról.

mi hozzájárulás alapján számított korlát figyelembevételével a tényleges beszámítás 2006-2008 között az évek sorrendjében 912-942-878 millió Ft volt.

Az Önkormányzat nem kötött az adóerő-képesség számításánál az adóbevétel megosztására vonatkozó megállapodást. Az adóerő-képességgel összefüggő részletes adatokat a jelentéshez mellékletként csatolt 6. számú tanúsítvány „A települési önkormányzatok jövedelemkülönbség mérsékléssel való teljes körű elszámolása” táblázata tartalmazza.

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

A helyi adó rendeletekben nem határoztak meg olyan közérdekű célokat, amelyekre az adózó az előírt feltételek esetén az adója egy részének felhasználására rendelkezhetett. Az Önkormányzat a beszedett adó összegéről a 2006-2009. években a költségvetési beszámoló mellékleteiben tájékoztatta a lakosságot, az adóalanyokat. A költségvetési és a zárszámadási rendeletek közvetett támogatásokat tartalmazó mellékletében helyi adónemenként bemutatták az adókedvezményeket és adómentességeket, azonban a mellékletek nem tartalmazták azok szöveges indoklását⁹.

1.5. Helyi adó rendeletek törvényessége, a helyi jogalkotás

A helyi adó rendeletek megalkotása, módosításai tekintetében a 2006-2008. évek közötti időszakban a közigazgatási hivatal nem tett észrevételt, 2009-ben az Önkormányzat nem kezdeményezett konzultációt. Az Önkormányzat rendeletekkel kapcsolatosan az AB-hez nem fordultak beadvánnyal. A helyi adó rendeletek előkészítésének törvényességét a jegyző közvetlen alárendeltségébe tartozó Törvényességi Ellenőrzési Csoport a rendelet-tervezetek előterjesztésének véleményezésével biztosította. A helyi adó rendeletek módosítását indokolt esetben, az adómérték változtatása, az EU jogharmonizációhoz kapcsolódó törvényi változások, illetve a jogszabály szövegének pontosításai miatt kezdeményezték.

A vizsgált időszakban az építményadó rendeletet három, a telekadó rendeletet kettő, a helyi iparüzési adó rendeletet egy alkalommal módosította a Képviselő-testület. Az EU jogharmonizációval összefüggő változtatásokon kívül az építményadó rendelet adómértékének emelését, továbbá a jogszabályi szöveg pontosítását tartalmazták a rendeletmódosítások.

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

A Képviselő-testület az adóztatási tevékenységről – a költségvetési beszámoló tervezetének tárgyalásán és elfogadásán felül – nem számoltatta be a jegyzőt. A Képviselő-testület a 2006-2009. évi költségvetési beszámolók alapján az adóztatás eredményességének javítására eseti, éves szintű feladatokat nem határozott meg. A Képviselő-testület a helyi adóztatás eredményességének javítására (adóalanyok, adótárgyak feltárása, adóhátralékok csökkentése) az érdekeltségi rendeletben meghatározta az érdekeltségi alap képzésének szabályait, azonban az érdekeltségi rendelet végrehajtásáról a jegyzőt nem számoltatta be. A Képviselő-testület nem élt az adóellenőrzés elrendelésének, valamint az ellenőrzési stratégia kialakításának jogával.

⁹ Az Önkormányzat a költségvetési és zárszámadási rendelet tartalmának meghatározásáról szóló 27/2009. (XI. 30.) számú rendeletében intézkedett a közvetett támogatásokat bemutató melléklet tartalmának módosításáról.

2. AZ ÖNKORMÁNYZATI ADÓIGAZGATÁS, VÉGREHAJTÁS HATÉKONYSÁGÁNAK, EREDMÉNYESSÉGÉNEK ÉRTÉKELÉSE

2.1. Az adóigazgatás, adóbeszedés hatékonyságát, eredményességét jellemző tényezők

A jegyző az adóigazgatási létszámot és szervezetet a város és az önkormányzati adóztatás sajátosságainak megfelelően alakította ki a 2006-2009. évek közötti időszakban. A létszám nem változott, folyamatosan 14 fő látta el az Adóiroda az igazgatási, ellenőrzési és behajtási feladatait. Az Adóiroda vezetője a jegyző részére teljesített havi jelentésszolgálat keretében, továbbá eseti, a jegyző kérésére készített feljegyzésekben elemezte és értékelte az adóigazgatás, behajtás és ellenőrzés végrehajtásának statisztikai adatait. Az ügyintézői létszám összetétele, **az adóigazgatás szervezetén belüli szakmai munkamegosztás** a bevezetett adónemekkel, az adóalanyok számával **arányosan változott, azonban** az idegen tartozások beszedésével, a hátralékkéssel, **az ellenőrzési és végrehajtási feladatokkal megbízott létszám** – az ügyfélszolgálat javára történt belső átcsoportosítás következtében – **csökkent** a 2006-2009. évek közötti időszakban.

Az adóhatósági részfeladatokat az adóigazgatás, valamint az adóellenőrzés és a behajtási tevékenység, továbbá az egyéb hatósági feladatok közötti munkamegosztással látták el. Az adóigazgatási tevékenységen belül (ügyfélszolgálat, analitikus számlavezetés, adó-megállapítás, adó-könyvelés) nem alkalmaztak adónemek szerinti munkamegosztást, az adóigazgatási ügyintézők (2006-ban öt, 2009-ben hat fő), valamennyi adónemmel kapcsolatos feladatot ellátták. Az adóellenőrzés és végrehajtás területén a 2007-2009. években kedvezőtlen személyi változások következtek be. A két, több éves gyakorlattal és tapasztalattal rendelkező adórevizort pályakezdő munkatársak váltották fel, továbbá a végrehajtói létszám kettőről egy főre csökkent (az ügyfélforgalom és az ügyiratok számának folyamatos és a jelentős növekedése miatt az Adóirodán belül létszám átcsoportosítást hajtottak végre a végrehajtói létszám terhére).

Az adóigazgatási feladatok ellátásának személyi feltételeit, a megbízási szerződések adatait a jelentéshez mellékletben csatolt 7. számú tanúsítvány tartalmazza.

Az önkormányzat adóhatóság által kezelt adók szerkezete, az adóerő-képesség alapján az egy ügyintézőre jutó adóbevétel Budaörsön az országos átlaghoz viszonyítva közel 4,8-szeres. (Az egy adóigazgatási létszámra vetített adóbevétel 2008-ban Budaörsön 765 millió Ft, az országos átlag 159 millió Ft, ezen belül a városok átlaga 152 millió Ft volt¹⁰.)

A jegyző felmérte a helyi iparüzési adó APEH által történő beszedésének az önkormányzati adóigazgatásra gyakorolt hatását. A helyi iparüzési adó igazgatási, ellenőrzési és behajtási feladataiból felszabaduló kapacitást az adótárgyak feltárására, az adóellenőrzésre, az adóbe-hajtás feladataira tervezték átcsoportosítani.

Jogszabály, önkormányzati rendelet nem tette lehetővé, hogy az önkormányzati adóhatóság a hatáskörébe tartozó ügy közérdek és ügyfél szempontjából kedvező, előnyös rendezése érdekében határozat helyett az ügyféllel hatósági szerződést kössön.

Az önkormányzati **adóigazgatás hatékonyságát és eredményességét jelző mutatók** a 2006-2008. évek közötti időszakban **összességében kedvezően változtak**, azonban 2009. évben az iparüzési adó csökkenése miatt kismértékű visszaesés tapasztalható a korábbi évekhez viszonyítva.

¹⁰ A PM önkormányzati adóhatóságok személyi és tárgyi feltételeire vonatkozó felmérésének létszámadatai és a településtípusok szerinti tényleges adóbevételek alapján.

A hatósági tevékenységeket az Adóiroda változatlan létszámmal látta el 2006-2008 évek között folyamatosan, – valamennyi bevezetett helyi adónem tekintetében – növekvő bevételek mellett. Az „1.1. 100Ft önkormányzati adóbevételre jutó közvetlen adóigazgatási kiadás” hatékonysági mutató kedvezően változott a 2006-2008 évek között. A 2009. évben egy nagy adófizető vállalkozás székhelyének áthelyezése miatt az adóbevételek jelentős kiesése rontotta a mutató adott évre számított értékét. „2.1.1. A folyó évi terhelésre teljesített befizetések aránya” eredményességi mutató 2009. évre számított értéke javult a 2006. évi (bázis) mutatószámhoz viszonyítva. A „2.1.2. Az adóbevétel saját folyó és átengedett bevételeken belüli aránya” eredményességi mutató kedvező volt a 2006-2008 évek között, az adóbevétel arányának időszakos átlaga meghatározó (85%) a saját folyó bevételeken belül, azonban a 2009. évben az előző évhez képest 3,5 százalékponttal csökkent.

2.2. Az adóigazgatás személyi és tárgyi feltételeinek javítására tett intézkedések

Az adóigazgatási feladatot ellátók végzettség, szakmai képzettség szerinti összetétele a 2006-2009. évek közötti időszakban **kedvező irányban változott** és megfelelt a köztisztviselők képesítési előírásainak.

A 2006. évhez viszonyítva 2009-ben kettő fővel nőtt a felsőfokú végzettséggel rendelkezők száma, amely így elérte az adóigazgatási létszám felét, illetve kedvezőbb lett a felsőfokú végzettségűek szakmai összetétele (jogász végzettségű köztisztviselő a 2006. évben nem dolgozott az Adóiroda állományában, 2009-ben kettő fő jogással rendelkeztek). A középiskolai végzettséggel rendelkezők száma egy fővel csökkent.

A jegyző gondoskodott a 2006-2009. évek közötti időszakban az adóigazgatási feladatot ellátók szakmai továbbképzéséről, az ehhez szükséges források biztosításáról.

Az Adóiroda személyi állományából 2006-ban 10 fő 139 ezer Ft, 2007-ben 5 fő 205 ezer Ft, 2008-ban 6 fő 234 ezer Ft, 2009-ben 4 fő 312 ezer Ft költséggel vett részt szakmai tanfolyamokon.

Az adóigazgatási feladatok ellátásának személyi feltételeit, a munkaévek és végzettség szerinti összetétel 2006. évhez viszonyított 2009. évi változását a jelentéshez mellékletben csatolt 7. számú tanúsítvány tartalmazza.

Az adóhatósági feladatok – ügyfélfogadás, az adóellenőrzés, az adóalany illetve adótárgy feltárás, továbbá az adóvégrehajtás – **tárgyi feltételeit biztosították.**

Létrehozták az ügyfélirányító rendszert, kialakították az ügyfél-várót, biztosították a kultúrált irodai elhelyezést, bútorzatot, korszerű irodatechnikai és számítástechnikai eszközöket szereztek be, előfizetést és hozzáférést biztosítottak az adóellenőrzés, az adóalany illetve adótárgy feltárás végzéséhez szükséges adatbázisokhoz. Eredményesen intézkedtek 2006-2008 között az elektronikus ügyintézés feltételeinek megteremtésére, ellenőrző programmal is ellátott, letölthető iparüzési adóbevallási nyomtatványt fejlesztettek.

Az NFT és az ÚMFT operatív programjai keretében a polgármesteri hivatalok szervezetfejlesztésére, az elektronikus ügyintézés feltételeinek megteremtésére nem pályáztak, a fejlesztéseket önkormányzati, illetve hitelintézeti forrásokból hajtották végre.

Az Adóirodán alkalmazott **számítógépes programok alkalmasak** az Önkormányzat:

- hatáskörébe tartozó adók és adók módjára behajtandó köztartozások nyilvántartására, kezelésére és elszámolására;

- beszámolási és könyvvézetési kötelezettségének teljesítéséhez szükséges értékvesztés elszámolások végrehajtására.

Az Adóirodán alkalmazott **számítógépes programok részben** – manuális adatgyűjtések, illetve irodai számítástechnikai alkalmazások segítségével, illetve közbeiktatásával – **alkalmasak**:

- az OSAP keretében gyűjtött hatósági statisztika teljesítésére,
- a helyi vezetői információk kielégítésére.

A jegyző gondoskodott az adatbázis kialakításához szükséges előfizetések megrendeléséről, illetve hivatalos adatállományokhoz történő hozzáférések biztosításáról az adóalanyok feltárását, működésük folyamatosságának (csőd, felszámolás, végelszámolás) követését biztosító információk megszerzése és hasznosítása érdekében¹¹.

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

Az **érdekeltségi rendelet** az adóbevételek növelésére, a hátralékok csökkentésére, az adókötelezettségek elmulasztásának feltárására vonatkozó konkrét **eredménykövetelményeket tartalmazott**.

A helyi adók hatékony végrehajtásának elősegítését, az adóigazgatási feladatot ellátók anyagi érdekelttségét, illetve jutalmazását az érdekeltégi rendelet szerint „*érdekeltségi alap*” szolgálja¹². Ennek forrása a rendelet szerint az esedékesség időpontjáig be nem fizetett és az adóügyi dolgozók eredményes közreműködése alapján befolyt adóhátralék 25%-a, a teljesített befizetésekből késedelmi pótlékra elszámolt összeg 40%-a, a jogerősen megállapított és befolyt adóhiány, továbbá adóbírság 20%-a. Az érdekeltégi rendszert 2006-2007-ben a jegyző intézkedése alapján nem működtették. A 2008-2009. években az érdekeltégi alap terhére 2008 és 2009 első félévében „*adókimunkálási jutalékot*”, év végén „*bevétel teljesítési jutalékot*” fizettek. Az érdekeltégi rendelet rendelkezése szerint a különböző jogcímenek az adóügyi köztisztviselők részére ténylegesen kifizetett jutalék nem haladta meg éves illetményük 50%-át. Az érdekeltégi alaphoz – az érdekeltégi rendeletben meghatározott feltételek alapján – a jegyző, továbbá az Adóiroda köztisztviselői részesültek a 2008-2009. években. A jutalék-kifizetések százalékos aránya az érdekeltégi alaphoz viszonyítva a kifizetések sorrendjében, 2008-2009-ben 18-9-22% volt.

A jegyző kialakította és működtette az adóigazgatásban dolgozók teljesítményértékelését, abban az érdekeltégi rendelettel összhangban álló célok, feladatok szerepeltek. Az adóigazgatásban dolgozók teljesítményértékelési rendszerében kitűzött célok, a meghatározott elvárások, kritériumok meghatározásával a jegyző megfelelő szabályozási feltételeket biztosított az adókötelezettségek ellenőrzöttségének javítására, a feltárt és előírt adókülönbözet, a befolyt adó, bírság és pótlék növelésére, az adóbeszedés és a hátralékkezelés eredményességének javítására.

Az Önkormányzat **adóellenőrzésének hatékonysága** a 2006-2009. évek közötti időszakban **kedvezőtlenül alakult**.

¹¹ MAP szerver, TAKARNET, KEKKH gépjármű adatbázis

¹² Az érdekeltégi alap nem jelentette a forrásként rendelkezésre bocsátott pénzeszközök tényleges elkülönítését és alapként történő kezelését. Az érdekeltégi alap kalkulációját követően, a jegyző javaslatára a polgármester engedélyezte a kifizetéseket, amelyeket az illetményszámfejtés során számoltak el a jegyző, illetve az adóügyi köztisztviselők részére.

Az adóellenőrzéssel kapcsolatos hatósági tevékenységeket az Adóiroda 2007-től cserélődő létszámmal, szakmai tapasztalattal nem rendelkező munkatársakkal látta el. Az adóellenőrzések számát 2007-2008-ban növelték (a 2006. évhez viszonyítva 19-21%-kal), azonban a 2009. évben az adóellenőrzések száma a 2006. évi bázishoz viszonyítva 15%-kal csökkent. Az „1.2. A feltárt és befizetett adókülönbség átlagos, egy adóellenőrzésre jutó összege” hatékonysági mutató kedvezőtlenül változott a 2006-2009 évek között, mértéke 2009-ben a 2006. évi 51,4%-ára csökkent (1247,4 Ft-ról 640,6 Ft-ra). A hatékonysági mutató 2007. évben jelentkező átmeneti javulását az EU csatlakozást követően négy helyi iparüzési adót fizető vállalkozások vitatott iparüzési adókötelezettsége miatti mulasztását feltáró adóvizsgálatok által megállapított adóhiányok befizetései okozták.

Az adóellenőrzéssel kapcsolatos részletes adatokat a jelentéshez mellékletként csatolt 9. számú tanúsítvány tartalmazza.

2.4. Az adóhatóság döntéseivel, intézkedéseivel szembeni jogorvoslatok

A saját hatáskörben hozott döntések módosítása, visszavonása és ennek aránya az első fokon meghozott döntésekhez viszonyítva nem érte el a döntések számának egy ezrelékét a 2006-2009. években. A módosítások, visszavonások aránya – a döntések számának jelentős növekedésével párhuzamosan – emelkedett.

A módosítások, visszavonások ezrelékben kifejezett aránya 2006-2009 között az évek sorrendjében 0,00-0,24-0,61-0,79 ‰. Az első fokon meghozott döntések száma ezzel párhuzamosan gyorsuló ütemben növekedett, változatlan létszámú személyi állomány mellett. A növekedés üteme láncviszonysszámmal kifejezve 2006-2009 között 0-2-4-15%. Az elsőfokú döntések számának emelkedéséhez az építményadó tekintetében végzett adótárgy feltárások is hozzájárultak.

Az elsőfokú határozatok ellen a másodfokú hatósághoz benyújtott vagy felterjesztett, illetve a nem tisztázott tényállás miatti visszakapott ügyek száma és aránya, továbbá az eredeti döntések megváltoztatásának mértéke nem mutatott egyértelműen növekvő tendenciát. Az elsőfokú döntések megsemmisítésének száma 2007-ben és 2009-ben megemelkedett, a másodfokú hatósághoz benyújtott vagy felterjesztett ügyek száma a döntések számának egy ezreléke körül mozgott a 2006-2009. években, arányuk az évek sorrendjében 0,89-1,18-0,38-1,77 ‰. A mintában szereplő két ügy esetében a harmadfokon eljáró hatóság az elsőfokon eljáró hatóság döntését jóváhagyó határozatot hozott. Az Önkormányzat hatáskörében meghozott módosítások, visszavonások, a másodfokon hozott döntések, valamint bírósági eljárások hatására az Önkormányzat adóbevételei nem csökkentek. Az Önkormányzatot terhelő eljárási kiadások nem merültek fel. A 2006-2009. években az önkormányzati adóhatóság tevékenységét érintő közigazgatási per nem indult. A jogorvoslatok számának alakulását a jelentéshez mellékletként csatolt 10. számú tanúsítvány tartalmazza.

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

A végrehajtási cselekmények előtt az Adóiroda az ügyfeleket felszólította. Az Adóiroda által kezdeményezett és megvalósított végrehajtási cselekmények (átvezetés, visszatartás, végrehajtás bankszámlára, munkabérre, ingó vagyontárgyra, ingatlan vagyontárgyra) számának növekedési üteme elmaradt a hátralékállomány emelkedésének ütemétől a 2006-2009 évek között.

A 2006. évhez viszonyítva a 2009. évben 21%-kal több végrehajtási cselekményt indítottak el, a 2007. év kivételével a végrehajtási cselekmények száma folyamatosan nőtt. A végrehajtási cselekmények növekedése (csökkenése) az évek sorrendjében 0-(-4)-8-9%, ezzel párhuzamosan a hátralékállomány emelkedése az évek sorrendjében 0-10-23-13%. A növekedési ütem kü-

lönbözete a hátralékállomány növekedésének javára 2008-ban 15 százalékpont volt, amely 2009-ben négy százalékponttal csökkent.

Az ingó- és ingatlan végrehajtás száma, összes végrehajtási cselekményen belüli aránya az évek összehasonlításában nem mutatott egyértelmű tendenciát, aránya az évek sorrendjében 3-7-5-3% volt a 2006-2009 közötti időszakban. Az Adóiroda nem szervezett elektronikus árverést. A hátralékok év végi aránya az éves helyi adó bevételekhez viszonyítva 2007-től növekedett, az évek sorrendjében 5-4-5-6% volt a 2006-2009 közötti időszakban. A hátralékállomány és a végrehajtás alapján befolyt bevételek aránya adónemenként eltérő volt a 2006-2009 közötti időszakban.

A gépjárműadó, valamint a késedelmi pótlékok végrehajtás alapján befolyt bevételeinek a hátralékállományhoz viszonyított aránya elmaradt a többi adónem hasonló aránymutatójának átlagától.

A megkeresésre indított végrehajtási cselekmények száma összességében és cselekmény fajtánként is növekvő arányú volt az összes, illetve végrehajtási cselekmény fajtánként történő viszonyításban.

A megkeresésre indított végrehajtás bevételeiből az Önkormányzatot megillető rész nem mutatott egyértelmű növekedést, az Art. szerinti térítéseket nem vették igénybe. A megkeresésre indított végrehajtás tényleges kiadásai a Polgármesteri hivatal főkönyvi könyvelésében, illetve az Adóiroda nyilvántartásaiban elkülönítetten nem álltak rendelkezésre, illetve vetítési alapságával nem becsülhetők.

Az Önkormányzat **adó-végrehajtási cselekményeinek hatékonysága javult**, azonban **eredményessége összességében kedvezőtlenül változott** a 2006-2009. évek közötti időszakban.

Az adó-végrehajtással kapcsolatos hatósági tevékenységeket az Adóiroda csökkenő létszámmal látta el a 2006-2009. évek között. Az „1.3. 100 Ft végrehajtással beszedett bevételhez kapcsolódó végrehajtási kiadás” hatékonysági mutató kedvezően változott a 2006-2009 évek között, mértéke 2009-ben a 2006. évi 36%-ára csökkent (2,5 Ft-ról 0,9 Ft-ra). A „2.2.1. Az adóvégrehajtás hatása a hátralékok összegére” eredményességi mutató nem mutatott egyértelműen növekvő, illetve csökkenő tendenciát. A mutató alakulását befolyásolta az évek között áthúzódó pénzügyi teljesítések torzító hatása, 2006-ban és 2008-ban emelkedett az adóvégrehajtásból befolyt összegnek az év végén esedékes hátralékhoz viszonyított aránya (60-63%-ra), azonban 2007-ben jelentősen csökkent (39%), illetve 2009-ben a mutató 50%-os teljesítése elmaradt a 2006. évi szinttől. A „2.2.2. A behajthatatlannak minősített követelések aránya” eredményességi mutató 2009. évi kedvezőtlen változását (az aránymutató emelkedése) az egyik legnagyobb helyi iparüzési adófizető székhelyének áthelyezése miatt kiesett bevétel okozta.

A 2008. december 31-ig a végzéssel törölhető, majd elévülési időn belül végrehajthatóvá válás esetén a tartozás előíráshoz szükséges nyilvántartást vezették. A törlés lehetőségének megszűnését követően 2009. január 1-től a behajthatatlannak minősített adótartozásokról nyilvántartást vezettek. A 10 000 Ft értékhatár alatti tartozásokat az előírt feltételek hiányában nem minősítették behajthatatlannak. A végrehajtási cselekményekkel, a behajthatatlanná minősített követelésekkel kapcsolatos részletes adatokat a jelentéshez mellékletként csatolt 10. számú tanúsítvány tartalmazza.

2.6. Fizetési könnyítések, méltányossági jogkör gyakorlásának tapasztalatai

A Képviselő-testület nem határozott meg a méltányossági kérelmek intézésével kapcsolatos irányelveket. A fizetési könnyítések, a részletfizetés engedélyezése az Önkormányzat likviditási helyzetére nem gyakorolt hatást. Az adóhátralékok folyamatos növekedésével párhuzamosan

zamosan a méltányosság címén elengedett követelések, a méltányossági jogkörben engedélyezett részletfizetések, fizetési halasztások változása nem mutatott egyértelmű tendenciát.

A méltányosság címén elengedett összegek értéke 2007-ben és 2009-ben növekedett meg, arányuk az adóhátralékhoz viszonyítva az évek sorrendjében 0,76-1,89-0,37-1,84% a 2006-2009. évek közötti időszakban. A méltányosság címén elengedett összegek folyó évi terheléshez viszonyított aránya hasonlóan, 2007-ben és 2009-ben emelkedett meg.

A méltányosság gyakorlása a jegyző jogkörében, az Adóiroda vezetője által, a kiadmányozási szabályzatban foglaltak szerint, az ügyfél jogszabályban meghatározott összes körülményeire tekintettel történt az évente kiválasztott mintában. A méltányossági kérelmekre, a méltányosság címén elengedett összegekre vonatkozó részletes adatokat a jelentéshez mellékként csatolt 10. számú tanúsítvány tartalmazza.

2.7. Belső kontrollok kiépítése és működése az adóigazgatásban

A jegyző szabályzatban rendelkezett az Adóiroda kiadmányozási jogköreiről, meghatározta azokat az ügytípusokat, amelyek tekintetében az Adóiroda vezetője és csoportvezetői kiadmányozási jogokat gyakorolhattak. A meghozott döntésekről a jegyző az Adóiroda vezetőit a havi jelentésszolgálat keretében beszámoltatta. Az ügyrendben, az ellenőrzési nyomvonalban, a minőségbiztosítási kézikönyvben és az adóhatósági feladatokat ellátó köztisztviselők munkaköri leírásaiban meghatározta az Adóiroda munkafolyamatainak belső kontrolljait. Határidőn túl elintézett ügyek a 2008. évben fordultak elő, eseti jelleggel, az Adóiroda személyi állományának fluktuációja miatt. Határidő elmulasztása miatt eljárási illeték visszafizetési kötelezettség nem keletkezett. Az adóigazgatási feladatok törvényes ellátását a 2008. évre vonatkozóan, a magánszemélyeket terhelő, adónak nem minősülő, de adók módjára behajtható köztartozások végrehajtása tekintetében ellenőrző ügyészégi vizsgálat, valamint az eljárási illetékek 2008. évi lerovására irányuló APEH vizsgálat nem állapított meg hiányosságokat. A jegyző nem határozott meg az adóigazgatásban dolgozók számára az ügyfelekkel való kapcsolattartásban etikai követelményeket.

II. ÖSSZEGZŐ MEGÁLLAPÍTÁSOK, KÖVETKEZTETÉSEK, JAVASLATOK

A Képviselő-testület az **adópolitikai célkitűzéseket** gazdasági programban fogadta el és azokat 2009-ben felülvizsgálta. A gazdasági program adópolitikai célkitűzései között rögzítették a környező települések által kínált helyi adózási feltételeknél kedvezőbb, valamint a maximális adómértékeknél alacsonyabb adókulcsok és adómértékek alkalmazását és megtartását. A 2006-2009. évek közötti időszakban az Önkormányzat által bevezetett adónemek mértékét a 2005. évi adókonceptióban határozták meg. Az adókonceptióban az egyes adónemek bevezetésétől kialakított adómértékek változásának elemzése alapján a 2006-2009. évekre vonatkozó adómértékek megállapítása, módosítása során nem sértették meg a fokozatosság elvét.

Az egyes adónemekre vonatkozó rendeletekben a kialakított adómértékek tekintetében érvényesítették az adóalanyok hátrányos megkülönböztetésének tilalmát. A **helyi adó rendeletek** előkészítésének törvényességét a jegyző közvetlen alárendeltségébe tartozó Törvényességi Ellenőrzési Csoport a rendelet-tervezetek előterjesztésének véleményezésével biztosította. A helyi adó rendeletek módosítását indokolt esetben, az adómérték változtatása, az EU jog-

harmonizációhoz kapcsolódó törvényi változások, illetve a jogszabály szövegének pontosításai miatt kezdeményezték. A Képviselő-testület a helyi adóztatás eredményességének javítására megalkotott érdekeltségi rendeletben meghatározta az érdekeltségi alap képzésének szabályait, azonban az érdekeltségi rendelet végrehajtásáról a jegyzőt nem számoltatta be.

A költségvetési koncepciókban az előző évi adatokon alapuló számításokkal alapozták meg a tervezett adóbevételeket. A tervezett adóbevételeket túlteljesítették a 2006-2009. évek közötti időszakban. A helyi adóbevételek növekedése elősegítette a **költségvetés egyensúlyának** javítását.

A jegyző az **adóigazgatási** létszámot és **szervezetet** a város és az önkormányzati adóztatás sajátosságainak megfelelően alakította ki. A létszám nem változott, folyamatosan 14 fő látta el az Adóiroda az igazgatási, ellenőrzési és behajtási feladatait. Az Adóiroda vezetője a jegyző részére teljesített havi jelentésszolgálat keretében, továbbá eseti, a jegyző kérésére készített feljegyzésekben elemezte és értékelte az adóigazgatás, behajtás és ellenőrzés végrehajtásának statisztikai adatait. Az ügyintézői létszám összetétele, az adóigazgatás szervezetén belüli szakmai munkamegosztás a bevezetett adónemekkel, az adóalanyok számával arányosan változott, azonban az idegen tartozások beszedésével, a hátralékkezeléssel, az ellenőrzési és végrehajtási feladatokkal megbízott létszám – az ügyfélszolgálat javára történt belső átcsoportosítás következtében – csökkent a 2006-2009. évek közötti időszakban. A jegyző felmérte a helyi iparüzési adó APEH által történő beszedésének az önkormányzati adóigazgatásra gyakorolt hatását. A helyi iparüzési adó igazgatási, ellenőrzési és behajtási feladataiból felszabaduló kapacitást az adótárgyak feltárására, az adóellenőrzésre és az adóvégrehajtás feladataira tervezték átcsoportosítani. Az adóhatósági feladatok – ügyfélfogadás, az adóellenőrzés, az adóalany illetve adótárgy feltárás, továbbá az adóvégrehajtás – tárgyi feltételeit biztosították.

Az Önkormányzat adóigazgatásának **hatékonysága és eredményessége** a 2006-2009. évek közötti időszakban összességében kedvezően, az adóellenőrzés hatékonysága azonban kedvezőtlenül változott. Az adó-végrehajtási cselekmények költséghatékonysága javult, azonban eredményessége – elsősorban a hátralékok adóbevételekhez viszonyított aránya tekintetében – összességében kedvezőtlenül változott.

A jegyző szabályzatban rendelkezett az Adóiroda kiadmányozási jogköreiről. Az ügyrendben, az ellenőrzési nyomvonalban, a minőségbiztosítási kézikönyvben és az adóhatósági feladatokat ellátó köztisztviselők munkaköri leírásaiban meghatározta az Adóiroda munkafolyamatainak **belső kontrolljait**. Az adóigazgatási feladatok törvényes ellátását a 2008. évben minősítő ügyészségi, valamint APEH vizsgálat nem állapított meg hiányosságokat.

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 készíttessen intézkedési tervet a határidők és felelősök megjelölésével. Az intézkedési tervet, az elfogadását követő 30 napon belül küldje meg az ÁSZ Fővárosi és Pest Megyei Ellenőrzési Irodájára részére.

jegyzőnek

1. gondoskodik a helyi adóztatás eredményességének javítására megalkotott érdekeltségi rendelet végrehajtásáról szóló beszámoló elkészítéséről, valamint a Képviselő-testület tájékoztatásáról;
2. gondoskodik az adóellenőrzés hatékonyságának javításáról:
 - a) az építményadó tekintetében az adótárgy feltárás biztosításával;
 - b) a helyi ipar üzési adó tekintetében a 2011-12-31-ig elrendelhető adóellenőrzések ütemezésével;
3. gondoskodik az adóvégrehajtás eredményességének javításáról a hátralékállomány csökkentése érdekében.

Budapest , 2010. március 10.

Kozma Gábor

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 Kozma Gábor számvevő tanácsos részére (cím: 1052, Budapest, Apáczai Csere János u. 10.) kell megküldeni.

Budaörs, 2010. március ” „

dr. Bocsi István

jegyző

Wittinghoff Tamás

polgármester