

VARGA Edit

A VEZETÉS SZEREPE ÉS FUNKCIÓI A SVÉD ÉS A MAGYAR ADÓIGAZGATÁSBAN

Svédország és Magyarország között számos hasonlóság van a történelem fő folyamataiban és jelentős forduló-pontjaiban. A közteljesítés kialakulása és fejlődése is hosszú ideig párhuzamosan haladt, s az 1990-es években újra közeledni látszik. A közeledés megmutatkozik az adóteher hasonlóságában, az adószervezetben egyaránt. Úgy tűnik, hogy mind Svédország, mind Magyarország kormányai szociálisan érzékenyek voltak a múltban és azok jelenleg is. Ebből következik, hogy az adópolitikában is és az adóigazgatási eljárásokban is számos rokon vonás mutatható ki.

Ebből a szempontból tekintve érezhető, hogy a jelenlegi svéd adórendszer egy szerves – az európai folyamatokkal rokon, hosszú történelmi múltra visszatekintő – fejlődés eredménye. Magyarországon a szerves fejlődés az 1940-es évek végén megszakadt, s a visszatérés az európai típusú adózáshoz úgy ment végbe, hogy közben számos elemet megőrzött a korábbi központosított, paternalista típusú megoldásokból.

A magyar és a svéd adóigazgatásban a legnagyobb különbség az ellenőrzési rendszerben érhető tetten. A magyar adóigazgatásban az ellenőrzés feladatai szerteágazóbbak és sokrétűbbek, mint Svédországban. Ugyanakkor - valószínűleg a sok évtizedes tevékenység tapasztalatain alapulva - a svéd ellenőrzési rendszer módszereiben kifinomultabb, technikailag jobban felszerelt, a társadalmi és egyéni jogok egyidejű érvényesítése és egyensúlya szempontjából egyértelműbb.

Mint minden szervezetnek, az adóhivatalnak is szüksége van vezetésre, olyan irányítási rendszerre és ezt megvalósító szervezeti rendszerre, amely biztosítja a hivatal hatékony működését: koordinálja, kiszolgálja és

ellenőrzi az adóigazgatás konkrét feladataival foglalkozó funkcionális alrendszerek munkáját.

Svédországban a Nemzeti Adóhivatal 1987 előtt a Pénzügyminisztérium alá tartozott. Az országban 24 megyei adóhivatal működött, mindegyik magában foglalt adó osztályt és adminisztratív osztályt. A megyei adóhivatalok egyrészt a Nemzeti Adóhivatalhoz tartoztak, másrészt irányításukban részt vett a Közügyek Minisztériuma is. A Nemzeti Adóhivatal 81 helyi begyűjtési hivatalt irányított. A megyei adóhivatalokhoz tartozott a 120 helyi adóhivatal, de kapcsolatban volt a helyi begyűjtési hivatalokkal is.

Magyarországon az 1968-as új gazdasági mechanizmus – amely az állami tulajdon kizárólagossága mellett a gazdasági életben a vállalatok kvázi önállóságának megteremtését, a piaci szabályok érvényesülését volt hivatott elősegíteni – a gazdaság szereplői és a költségvetés között adó típusú kapcsolatokat hozott létre, amely az intézményrendszer korszerűsítését is megkövetelte. 1967. július 1-től létrejött a Pénzügyminisztérium Bevételi Főigazgatósága, a gazdálkodó szervek pénzügyi gazdasági ellenőrzését végző szervezet, és ezzel egyidejűleg megszűnt a Központi Adóhivatal, és a minisztériumok dokumentális revíziós tevékenysége és évenkénti mérlegellenőrzése. Országos szervezatként először három, majd – stratégiai súlypontjainak és az irányítás módosulásainak következtében – két lépcsős szervezetté változott, s a Pénzügyminisztérium Ellenőrzési Főigazgatósága néven működött.

Svédországban a Nemzeti Adóhivatal 1971 évi létrehozatala óta a vezetés irányvonala alapvetően a „menedzserializmus” irányába fejlődik. A hivatal első

embere a vezérigazgató, aki egy pénzügyi jogban jártas, elismert szakértő. Ezen állás tradicionálisan köztisztviselői (civil servant) típusú megbízatás. Az Adóhivatal az 1970-es években részt vett egy kísérletben, amelyet „program költségvetésnek” hívtak és a kormányzati szektor egy részében valósítottak meg. A program keretében megvásároltak és bevezettek egy új számítógépes könyvelési rendszert, valamint új tervezési eljárást és új beszámolási rendszert alakítottak ki. A kísérletet a Nemzeti Ellenőrzési Iroda koordinálta, de sikertelennek nyilvánította és az 1970-es évek végére lezárta. A költségvetési reform azonban már elindult, s ha a korábbinál kisebb sebességgel is, de lépésről-lépésre folytatódott. Ennek a lényege az volt, hogy a kormányzati szervek fokozatosan nagyobb szabadságot kaptak abban, hogy hogyan költsék el a részükre (a költségvetésből) biztosított eszközöket tételes megkötések nélkül.

Magyarországon az 1970-es években a Hivatal szervezeti felépítésében az elnök és elnökhelyettesek látták el a felső vezetői funkciót. A középvezetők, a főosztályvezetők gyakorolták az országos szervezet szakmai vezetését. A szakmai irányítás – és egyben a szervezeti tagozódás – ágazati jellegű volt (ipar, mezőgazdaság, kereskedelem és szolgáltatás), részben a kialakult és hosszú időn át változatlan gazdasági szerkezet miatt, részben az ágazati sajátosságok szakmai információinak legjobb hasznosulása céljából.

A szervezet a gazdasági élet akkori szereplői körében az államnak mint tulajdonosnak az ellenőrzési funkcióját látta el. Az állami és szövetkezeti tulajdonban álló gazdasági szervezetek rendszeres ellenőrzésével a jogszabályi előírásoknak megfelelő vállalati tevékenységre való készletet érte el.

Feladatköréből következően az itt dolgozókkal szembeni követelmények magasak voltak: nem csupán a felsőfokú iskolai végzettség volt előírás, hanem a legmagasabb szakmai képzettség megszerzését is ösztönözték. A szervezet ezzel „közhivatali rangot” szerzett magának.

Az 1988-as adóreform bevezetésével összefüggésben 1987. július 1-én létrehozott Adó és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal az államigazgatási ellenőrzés országos hatáskörű, centrális szervezetszerű szervezeteként, lényegében a jogelőd szervezeti struktúráját változatlanul átvett formában kezdte meg működését.

A szervezet küldetése változatlanul ellenőrzés központú volt, azonban kiszélesedett hatáskörrel. Az állami és szövetkezeti tulajdonban álló gazdasági szervezetek mellett ugyanis a költségvetési szervek adókapcso-

latainak vizsgálata is a szervezethez került. E feladat végrehajtása a megyei igazgatóságokra hárult.

Az egyéni vállalkozók és magánszemélyek az adóreform bevezetésével egyidejűleg tanulták az önadózás szabályait. Ellenőrzésüket újszerű feladatként a Hivatal, annak is az ekkor létrehozott megyei adófelügyelőségei látták el.

Az adóztatási funkció másodlagos volt, hiszen a tulajdonformákból következően az állami és szövetkezeti szektorban az adózási fegyelem jó volt, ugyanakkor az egyéni vállalkozók körében már tapasztalható volt, hogy az adórendszer követelményeivel nem tudtak – ma már elmondható, hogy nem is akartak – azonosulni.

A fő cél megvalósításához a végrehajtáshoz évente kiadott feladattervekben fogalmazták meg az adott évben aktuális programok, akciók, súlyponti területeket. A gyakorlati megvalósításhoz az adott szervezeti keretek között került sor. A dolgozók mozgósítását a közvetlen irányítás eszközeivel oldották meg – az államigazgatási szervezetek körében egyedi megoldásként – saját érdekeltségi rendszer működtetésével. Ennek feltételrendszere nem minden esetben harmonizált a fő célokkal, mert a végrehajtás főszereplőinek, az egyes megyei szervezeteknek az eltérő környezetét, adottságait nem vette figyelembe, nem volt objektívnek tekinthető.

A rendszerváltást követően, a tulajdonreform révén a gazdasági társaságok alapításával a hagyományos adózói kör, az adóalanyok száma nem csak ugrásszerűen megemelkedett és évről évre növekedett, de ezzel ellentétes folyamatként az átalakulások, felszámolások miatt csökkent is. Mindez jelentős többletfeladatot jelentett az adóhatóságra. A tanácsi adószervektől átvett egyéni vállalkozók és az önadózó magánszemélyek adóügyi tömegessé váltak.

A megváltozott társadalmi-politikai-gazdasági körülményekre az adóhatóság – szervezeti felépítése miatt is – lassan, késve reagált.

Svédországban az 1980-as években a vezetési rendszert teljes egészében felülvizsgálták. A fő változás azt volt, hogy minden tervcélhoz meghatározott összeget kaptak. Csak a végösszeggel kellett elszámolni. Ezen belül azonban az alkalmazottak, vagy a különböző költségnevek például átcsoportosíthatóak voltak. A kormányzati szerveknek jogukban állt a felesleget továbbvinni a következő költségvetési évre, egy limitmegszorítással és ajánlott jövőbeni felhasználással.

A reform mögötti vezetési filozófia: a „management by objectives” (tervcélokkal való vezetés). A kormány kijelölte a tervcélokat, de megengedte a kormányzati

szerveknek, hogy azokat a saját belátásuk szerint valósítsák meg. A fő hangsúlyt a teljesítmény mérésére és a kiértékelésre helyezték. Amint az a gyakorlatban beigazolódott, nehéz volt a kormánynak megfogalmazni a mérhető célokat, így nehéz volt azok megvalósulását értékelni is. Kétségesse vált, hogy az értékelés eléri-e a célját (képes-e összevetni a célt a teljesítménnyel). Ezért a „management by objectives” gyakorlatot viszonylag gyorsan felváltotta a teljesítményorientált (results-oriented management) vezetési módszer. A célokat kiegészítették mérhető paraméterekkel. Az új vezetési rendszert a svéd Adóhivatal vezérigazgatója elsőként alkalmazta 1980-ban, amikor a megyei adóhivatalok a Hivatal „leányvállalataivá” váltak. A tervcélokkal való vezetés (management by objectives), az irányelvek váltak a kapcsolat eszközévé a két szervezeti szint között.

A jelenlegi vezetési rendszer úgy működik, hogy a tervezési fázisban a svéd Adóhivatal éves irányelvet ad a megyei adóhivataloknak. Ez magában foglalja az éves költségvetés elosztását. Ezúton az irányelvek keret határoznak meg a működéshez a megyei adóhivatalok számára. Ezek felhasználásáról, teljesítéséről havonta vagy negyedévente be kell számolniuk. A költségvetési év végén a megyei hivatalok elkészítik a teljesítménybeszámolót, amelyet a Hivatal összesít és megküld a Kormánynak.

1992-ben megváltozott a Nemzeti Adóhivatal, mint állami szerv helye az államigazgatás rendszerében. Továbbra is a Pénzügyminisztérium alá tartozik, de megszűnt a Közügyek Minisztériumának fennhatósága. 24 megyei begyűjtési hivatal és 24 megyei adóhivatal tartozik a Nemzeti Adóhivatalhoz. A megyei begyűjtési hivatalok 81 helyi irodát, a megyei adóhivatalok pedig 130 helyi irodát működtetnek.

Ma a Nemzeti Adóhivatalt vezérigazgató és helyettese irányítja. A felső vezetés alá tartoznak a vezetők és a különleges ügyek. A Nemzeti Adóhivatal osztályai: Személyügyi és Pénzügyi Osztály, a Népeségnyilvántartás és Választási Iroda, a Begyűjtési Osztály, Adó Ügyosztály, Számítóközpont és 5 regionális számítóközpont. Ugyancsak a felső vezetés irányítja a 10 regionális behajtási irodát, melynek szervezetébe 90 helyi iroda tartozik. Ő irányítja a 23 megyei hivatalt is.

A megyei hivatalokat vezetés irányítja a titkársággal, az adminisztratív szervezettel és a jogi irodával együtt. Hozzá tartozik a Nagy Cégek Irodája, valamint a helyi adóirodák.

A svéd Adóhivatal nem foglalkozik olyan mélyen az adópolitika megformálásával és az adószabályozással,

mint az egyéb skandináv országok hivatalai, mert a svéd alkotmányban konzekvens és szigorú demarkációs vonal húzódik a minisztérium és a svéd adóhivatal központja között. Ez azonban nem jelenti azt, hogy a Hivatal nem vesz részt az adójog fejlesztésében. A Nemzeti Adóhivatal tisztviselőitől gyakran kérnek adatszolgáltatást a kormánybizottságok a technikai (eljárás) tapasztalatokról, az új adószabályozási elképzelésekkel kapcsolatban, és az új törvénytervezeteket mindig megküldik a hivatalnak véleményezésre és javaslatételre – technikai (eljárás) kérdésekben. A hivatalnak így lehetősége van változásokat javasolni a jogszabályokhoz, vagy más oldalról egyszerűsíteni és hatékonyabbá tenni azokat. Példa volt erre az adóbevallások egyszerűsítése, amelynek a Nemzeti Adóhivatal volt a kezdeményezője.

Más megközelítésben nagyon fontos követelmény, hogy az adóigazgatás politikailag semleges legyen. Ez visszatartja a hivatalt, hogy különböző pártoknak tanácsokat adjon, és tartózkodik a véleményalkotástól is, ha az politikailag vitatható. Ezt az elvet és gyakorlatot következetesen alkalmazza a Nemzeti Adóhivatal. A hivatalnak az adott körülmények között törvényes kötelessége távol maradni bizonyos ügyektől. Ténylegesen a Nemzeti Adóhivatalnak kötelessége tájékoztatni a kormányt, ha jól vagy rosszul működnek a különböző szabályok, gondoskodni az adórendszer működéséről a gyakorlatban, valamint javaslatokat készíteni a továbbfejlesztésre.

Az adójogszabályok meghozása kizárólag a parlament joga. Az adójogszabály-gyűjtemény azonban nagyon összetett, és ezért a parlament a Nemzeti Adóhivatalhoz delegált néhány kiegészítő (járulékos) szabályt, illetőleg az adószabályok gyűjteményének alkalmazását. Ilyen jellegzetes szabály például a járulékos juttatások figyelembevétele jövedelem gyanánt, mint amilyen például a cégautó. A hivatal évente adózási kézikönyvet ad ki, amely mindenki számára hozzáférhető és megvásárolható a könyvesboltokban.

Minden megyei adóhivatal felelős a saját döntéseiért, de ezeket a döntéseket a Nemzeti Adóhivatal hatályaon kívül helyezheti. Minden megyei adóhivatalnak van jogi osztálya, akik tanácsokat adnak a helyi adóirodáknak. A bonyolult jogi döntések meghozatala előtt a megyei adóhivatalok gyakran konzultálnak a Nemzeti Adóhivatallal, ám a megyei adóhivatal a Nemzeti Adóhivatal tanácsai ellenére ragaszkodhat a saját döntéseihez. Ilyen esetekben a Nemzeti Adóhivatal számára egyetlen lehetőség kínálkozik, ha érvényesíteni akarja saját akaratát: a megváltoztatásért az adminisztratív bíróság-

hoz fordul. Ilyen ügyek azonban ritkán fordulnak elő, mivel a megyei adóhivatalok a legtöbb esetben követik a Nemzeti Adóhivatal tanácsait.

A Nemzeti Adóhivatal jogi szakértőinek fontos feladata a megyei adóhivatal eljárásjogi ügyeinek a minőségi kontrollja (felülvizsgálata). A jogi egységek rendszeresen kiválasztanak adóbevallásokat vagy más adófizetési aktákat jogi felülvizsgálatra. A felülvizsgálat célja, hogy ellenőrizték, helyes-e a döntés. A felülvizsgálat eredménye a tapasztalatok szerint általában az, hogy a legtöbb döntés korrekt, ám az indoklás terjedelmes, vagy nyelvezete túl nehézkes ahhoz, hogy a legtöbb adófizető megértse. A másik általános kritika, hogy túl hosszú az idő ami alatt befejezik az ügyeket.

Magyarországon az 1992. január 1-i átszervezéssel a szervezet felépítésében a funkciókra szakosodás valósult meg, és a küldetésben az adópolitika végrehajtása, az adórendszer működtetése, az adóztatás került előtérbe.

A hivatali szervezet a feladatok átstrukturálódása miatt változott, a korábnál tagoltabb lett. Az elnök mellett az elnökhelyettesek egy-egy funkció szakmai helyettesi vezetését látják el. A megyei szervezeti struktúra átalakításával megyénként egy szervezet (igazgatóság) jött létre, ahol a szakmai feladatokat az adóügyi, az ellenőrzési, és a felszámolási-, végelszámolási-, végrehajtási blokk látja el. A funkcióra szakosodás ahhoz is vezetett, hogy a vezetés funkciói megerősödtek, a vezetői döntéseket megalapozó, a vezetői funkciók ellátását segítő törzskari szervezet létrehozása is szükségessé vált. A szervezeti struktúra tagoltabb lett, nőtt mind a felső-, mind a középvezetők száma. Ebből következően a közvetlen irányítás helyett a szervezés került előtérbe.

Nem mindegyik funkció követeli meg azonban a felsőfokú iskolai és szakmai végzettséget. Nagy teret kaptak a tömegszerűségből eredően rutin jellegű munkák, melyek ellátására az alacsonyabb szakmai képzettségű köztisztviselők is alkalmasak. Ezért az alacsonyabb végzettségűek aránya emelkedett, a szervezet általános szakmai színvonala csökkent. A szervezésben ez felerősítette a hatáskör és munkamegosztás szerinti szervezeti tagozódás iránti igényt.

A Hivatal stratégiáját befolyásolják a Pénzügyminisztérium által megfogalmazott elvárások, melyek kialakulásában az elvárások és az erőforrások közötti alkunak, az elvárások és az erőforrások összehangolásának is nagy szerep jut.

A vezetési funkciók közül az egyik, a célkitűzés adott, hosszabb távon meghatározott, azaz a közigazgatásban a döntési szabadság korlátozottabb, mint a

versenyszférában. Ugyanakkor a konkrét célokat – a költségvetés számára az adóbevételek biztosítását – meg kell valósítani. Az adóhivatalban tehát nemcsak feladatellátás folyik, hanem értékben kifejezett elvárások is megfogalmazódnak, miáltal a Hivatalnak a közigazgatási szervek között sajátos szerepe van.

Az értékben kifejezett elvárásoknak való megfelelés az önadózással teljesített bevételek esetében egyedi, ugyanis az adóhivatalnak közvetlen ráhatása a bizalmon alapuló önadózásra nincs. Az adóhivatal működésének és teljesítményeinek e körre gyakorolt közvetlen hatása nem mutatható ki. Azonban közvetett hatásnak nevezhetjük azt, hogy ha az adóhivatal jól működik, az visszahat az adóalanyokra, és őket adókötelezettségük betartására, és adójuk megfizetésére készíti.

Az önadózáson kívüli bevételek (az ellenőrzés során megállapított jogerős adóhiány megfizetése, az adótarozás beszedése végrehajtással, a jogkövető magatartás kikényszerítése mulasztási bírság kivetésével és megfizetésével) ugyancsak a küldetés megvalósítását szolgáló rövid távú tervcélok közé tartoznak, amelyek realizálásához elsősorban a vezetés szervező funkciója kap hangsúlyt, de nem nélkülözhető a közvetlen irányítás, a személyes vezetés sem.

A vezetés szervezési funkciója a hatáskörök szabályozásával és a munkaköri leírásokkal kiterjed a munkavégzés rendjének pontos megfogalmazására, és az elvégzendő részfeladatok konkretizálására is.

A közvetlen irányítás érdekeltségi rendszer működtetésével fejti ki hatását. A korábbi értékelési rendszer a megváltozott küldetéshez igazodva az adóbevételek realizálását helyezi a középpontba. Az elvárások teljesítési fokától függően az anyagi elismerést differenciálják.

A személyes vezetés az akciók, eseti feladatok elvégzése érdekében él a szűkösen rendelkezésre álló erőforrások elosztásával, folyamatosan foglalkozik a napi problémák megoldásával.

A vezetői önállóság a döntés meghozatala szempontjából ellentmondásos, mivel a felelősség teljeskörűen érvényesül, de a döntési lehetőség, a döntési szabadság csak korlátozott. Például az erőforrásokat országos szinten a szervezet számára az állami költségvetésben biztosított keretek, valamint törvényi előírások (pl. az adózás rendje, a köztisztviselői törvény) szabják meg, ugyanakkor a megyei igazgatóságok és a Hivatal között is érvényesül az erősen központosított költségvetési gazdálkodás.

Az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal szervezetében a kontroll vezetési funkció eredményeként az adóz-

tatási tevékenység során szerzett tapasztalatok, a jogszabályok hatásmechanizmusának közvetítése a jogszabályalkotók felé a Pénzügyminisztériummal szoros kapcsolaton nyugszik. Ezt jól példázza dr. Vámosi-Nagy Szabolcsnak az APEH Elnökhelyettesének miniszteri biztosként való közreműködése az 1996. évi adótörvények módosítását előkészítő bizottságban.

A jogszabályok gyakorlatban való érvényesülését azonban leginkább az adózókkal közvetlen kapcsolatban álló megyei igazgatóságok tapasztalják. Az igazgatóságoknak ugyan a Hivatalon keresztül van lehetőségük a javaslatételre, véleményalkotásra, ezek azonban az áttételek miatt – megítélésem szerint – nem mindig jutnak el a törvényalkotókhoz.

A szervezeti struktúra megyei szinten országosan egységes, s emiatt a vezetés ráhatása a szervezetkorszerűsítésre csekély. A gyakorlati működés során felvetődött problémák alapján viszont javasolja a küldetés megvalósítását jobban segítő szervezeti megoldásokat, vagy az ez irányú központi kezdeményezés véleményezésével minősítheti annak megyei szintű realitását.

Konfliktusok – szervezetünkre jellemzően – vezetési funkcióban a feladatok és az erőforrások egyenlőségéből adódnak. A feladatokat meghatározó törvényi módosításokat nem követi a megvalósításhoz, elvégzéshez szükséges humán- és technikai erőforrások rendelkezésre bocsátása, melyre a fedezetet az állami költségvetésből kellene előteremteni. Megyei szinten a vezetés jelentős kapacitását köti le ennek a folyton újratermelő konfliktusnak a feloldása, az egyensúly megteremtésén való munkálkodás. A nem létező, a hiányzó erőforrás pótlását rugalmas munkaerő-átcsoportosítással kell megoldani.

Az átalakuló társadalmunkban végbemenő folyamatokat az intézményrendszer változtatása nem követi azonnal. Emiatt a vezetésnek sok olyan operatív intézkedést kell hoznia, amelyek a problémák megoldására irányulnak, ugyanakkor zavartalan működés esetén nem volnának szükségesek. E tevékenység vezetői erőforrást von el a klasszikus menedzsment feladatoktól, melyek közül a szervezet korszerűsítése, a határfok javítása a legfontosabb. Ezen időkorlát mellett azonban nem lehet eltekinteni a hatáskörhiánytól sem, ami abból adódik, hogy a közigazgatástól elsősorban a végrehajtó szerepet, a központi célok helyi megvalósítását várják el.

Összefoglalásként néhány, a svéd és a magyar adóhivatalok szervezeti és irányítási rendszerében, módszereiben megfigyelhető hasonlóság, illetve különbözőség:

Mindenekelőtt *azonosság* az, hogy mindkét országban az adóhivatalokat irányelvekkel irányítják. Ezek az adótörvényekben és -jogszabályokban öltönek testet, valamint a pénzügyminisztériumok által kibocsátott, a konkrét kérdésekben az eljárás elveit és módjait szabályozó rendeletekben, a Pénzügyminisztérium és az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal vitás kérdéseket eldöntő jogértelmezéseiben.

Ugyancsak megegyező mindkét országban az, hogy az adóhatóság költségvetésfüggő, s a törvényességi felügyeletet a pénzügyminisztériumok látják el.

Azonos továbbá mindkét országban az adóhivatalok szervezeti felépítése is. Adott a központi szerv (a Nemzeti Adóhivatal, illetve az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal), a megyei adóhivatalok és ezeknek működő helyi irodái. E szervek lefedik az országokat, függőségi viszonyai azonosak, irányításuk elvei szintén megegyeznek.

Maga az adórendszer is fő elveiben azonos. Mindkét országban az alapvető forma az önadózás, azonosak a fő adónemek – az általános forgalmi adó, a személyi jövedelemadó, a társasági adó, a fogyasztási adó.

Az adóhivatalok mindkét országban egyező módon építették fel az ügyfélkapcsolatok szervezeti rendszerét, s az ügyfelekkel való foglalkozás alapelveit.

Az azonosságok mellett kiemelt figyelmet érdemelnek a *különbözőségek*. Egyik legfontosabb ezek közül a tervezés módja. Svédországban a költségvetés fő céljainak megvalósulását elősegítő irányelvek alkotják a tervezés alapját. Magyarországon viszont a tervek alapvetően bázis alapúak, következképpen egy elhatározott „növekedést” fetiszizálnak, vagyis olyan elemet is tartalmaznak, amelyre az adóhatóságnak nincs direkt ráhatása.

Különbözik az irányítás módja is. Svédországban az adóhatóságokat közvetett módon irányítják, még azt is elfogadva, hogy az alsóbb szervek figyelmen kívül hagyhatják a felsőbb szervek tanácsait – feloldhatatlan ellentét esetén a közigazgatási bíróság dönt. Magyarországon ezzel szemben az irányítás nagyon is közvetlen, a részletekig lebontott szabályozással operál.

Eltérően a svéd rendszertől, Magyarországon olyan érdekeltségi rendszer működik, amely teljesítménykényszert közvetít, sokszor olyan mutatók elérését írja elő, melyeknek alakulására az adóhivatalnak közvetlen ráhatása nincs. Ezt a teljesítménykényszert a bázisszemlélet még fel is erősíti. Ugyanakkor nem foglalkozik az adóbeszedés gazdaságosságával, nem méri, hol van az a gazdaságossági küszöb, amely alatt a beszédés költségei

meghaladják a várható bevételt. Ilyen szemlélet kialakulását nemcsak hogy nem segíti, de egyenesen akadályozza a bázisszemléletű költségelosztás.

Svédországban nagy súlyt fektetnek a stratégia kialakítására, annak markáns megfogalmazására, és teljesítésének mérhető ellenőrzésére. Ilyen megoldások a magyar adóigazgatásban – véleményem szerint – még csak kevéssé vannak jelen.

Szervezeti felépítésben tapasztalt különbség továbbá – mely a munka hatékonyságát is befolyásolja –, hogy Svédországban mind a beszédési hivatalok, mind a számítástechnikai központok regionálisak – egymáshoz térben is közel vannak, tehát hatékonyan segíthetik egymás munkáját. Magyarországon a behajtás megyei szinten van megszervezve, a számítástechnika viszont országos központú. Sokszor késik az információ, elavul, s az adatok olyan korábbi állapotot tükröznek, amelyeket az élet már jelentősen túlhaladott. Mindez ahhoz vezet, hogy a rögzített és a valóságos állapot közötti különbözőségeket tisztázására az adóalanyokkal együtt időt, energiát és költséget pazarolunk – tulajdonképpen csak azért, hogy a valóságnak megfelelő döntéseket lehessen hozni.

Svédországban a szervezeten belüli tagozódás rugalmas, a helyi irodák teljes hatáskörrel végzik adóigazgatási és ellenőrzési feladataikat. Magyarországon a szervezeti felépítés az adóigazgatási folyamatot tükrözi, következésképpen egy többlépcsős ügyintézés a szervezet különböző területein elkülönült ügyintézésben ölt testet. Feleslegesen mozgatja az adóalanyt, időben elhúzódik, az összefüggésekre csak későn, vagy egyáltalán nem derül fény.

Miként az a svéd adóigazgatás történelmi fejlődésének felvillantott mozzanataiból, egymásutániságából kiviláglik, a korszerű adórendszer mellé egy korszerű elveken működő, csak keretek által behatárolt, hatékonysági követelményekkel szembesített adóigazgatási szervezet, s ennek megfelelő menedzser típusú, tervcélokkal irányító vezetés kialakítása jelenti a szerves fejlődés folyamatát. Most, amikor adórendszerünk megreformálásán gondolkodunk, időszerű lenne egy konzisztens szervezeti rendszer és vezetési módszer kialakítását is napirendre tűzni.



Nem elég, hogy saját íróasztalt, széket, telefont, faxot és számítógépet kínálunk, még fizetésre is igényt tartana?