

13. Kockázatelemzés és kockázatkezelés

Az adóhatóság az adótörvényekben és más jogszabályokban előírt kötelezettségek teljesítésének vagy megsértésének megállapítása, illetve a kötelezettségek teljesítésének előmozdítása érdekében ellenőrzést folytat.

Az ellenőrzésre történő kiválasztás kérdése minden modern adóigazgatás súlyponti feladata. Azzal a ténnyel, hogy az adózókat az adó megállapításához való jog elévülési idején belül tételesen ellenőrizni nem lehet (és valószínűleg nem is érdemes), minden országban szembe kell nézni. Ehhez képest válik stratégiai és egyben taktikai kérdéssé, hogy milyen típusú vizsgálatokkal milyen típusú adózói csoport magatartását lehet érdemben és tömegesen befolyásolni. Az is lényeges szempont, hogy mely adózói csoportok milyen nagyságú adóbeszedési kockázatot hordoznak, amellyel veszélyeztethetik az adott időszak adópolitikájának megvalósulását.⁹²

Miért van szükség kockázatelemzésre és kockázatkezelésre?

Az adózók ellenőrzésre történő kiválasztására vonatkozóan az Air. konkrét előírásokat tartalmaz, azaz az ellenőrzésre történő kiválasztás nem lehet önkényes!

Az ellenőrzésre történő kiválasztás az ellenőrzési munkafolyamat azon része, amely során az előzetesen kialakított feltételek mellett a NAV meghatározza azon adóalanyokat, akiknek az ellenőrzése – a rendelkezésre álló kapacitás figyelembevételével – indokolt.

Az ellenőrzés irányait úgy kell meghatározni, hogy az ellenőrzöttség tudata az adózókat az önkéntes jogkövetésre ösztönözze. Ennek érdekében az ellenőrzés jelenlétét minden adózói körben biztosítani kell. Az erőforrások felhasználásánál a célszerűség és a gazdaságosság szempontjait kell érvényesíteni.

⁹² PAPP Adrienn szerk. (2015): *Az adóeljárási törvény egységes szerkezetben magyarázatokkal 2015*. II. kötet, 22. Budapest, Saldo Pénzügyi Tanácsadó és Informatikai Zrt.

13.1. Az ellenőrzésre történő kiválasztás

Az állami adó- és vámhatóság az adózókat – a kötelezően lefolytatandó ellenőrzéseken túl – célzott kiválasztási rendszerek alkalmazásával, valamint egyedi kockázatelemzési eljárás eredményeként választja ki ellenőrzésre.

A kötelező ellenőrzések körét az Air. határozza meg, e szerint kötelező az adóellenőrzést lefolytatni

- a kockázatos adózónál, ha végelszámolását rendelték el;
- az Állami Számvevőszék elnökének megkeresése alapján;
- az adópolitikáért felelős miniszter utasítására;
- annál a gazdasági társaságnál, amelynek két egymást követő üzleti évben elért nettó árbevétele mindkét üzleti évben külön-külön eléri a 60 milliárd forintot, és az adózott eredménye mindkét üzleti évben nulla vagy negatív;
- az önkormányzati adóhatóság hatáskörébe tartozó adók esetében az önkormányzat képviselő-testületének határozata alapján.

Az Állami Számvevőszék elnöke, illetve az önkormányzati adóhatóság hatáskörébe tartozó adók esetében az önkormányzat képviselő-testülete akkor kezdeményezhet ellenőrzést, ha a rendelkezésére álló adatok, körülmények arra utalnak, hogy az adóhatóság a megkülönböztetés nélküli eljárás elvének megsértésével mellőzi valamely adózó vagy adózói csoport vizsgálatát, illetve a lefolytatott ellenőrzések eredménytelensége mögött a megkülönböztetés nélküli eljárás elvének megsértése áll.

A hatályos szabályozás a végelszámolás alatt álló kockázatos vállalkozásoknál teszi kötelezővé az adóhatóság számára az ellenőrzés lefolytatását. Ennek logikus indoka az, hogy a végelszámolási eljárás lezárultával az adózó jogalanyisága megszűnik, vele szemben már semmilyen eljárás nem indítható, így adóhatósági ellenőrzés sem. Ezért a kockázatosnak minősített adózók esetében a megszűnésük előtt le kell lefolytatni az elévülési időszakon belüli adóellenőrzést.

Az Állami Számvevőszék az Országgyűlés pénzügyi-gazdasági ellenőrző szerve. Feladatának ellátása során előfordulhat, hogy egy-egy meghatározott adózó költségvetési kapcsolatainak alakulásáról kíván tájékozódni. Ilyen esetben az állami adóhatóságot kell megkeresni, amely elvégzi a szükséges vizsgálatokat. Az adóhatóság az ellenőrzést nem tagadhatja meg.

Mind az Állami Számvevőszék, mind pedig az adópolitikáért felelős miniszter csak az ellenőrzés lefolytatására hívhatja fel, illetve utasíthatja

az adóhatóságot, az ellenőrzés menetébe, megállapításaiiba nem szólhat bele. Így érvényesül az adóhatóság vizsgálati függetlensége.

A helyi adók az önkormányzatok bevételeit képezik, ennek megfelelően az önkormányzat képviselő-testülete is utasíthatja az önkormányzati adóhatóságot (jegyzőt) valamely adózó ellenőrzésére.

Az előző esetekben tehát az adóhatóságnak nincs mérlegelési jogköre abban a tekintetben, hogy az ellenőrzést lefolytassa-e, vagy sem. Minden más esetben az adóhatóság ellenőrzésre történő kiválasztását kockázatelemzési eljárás előzi meg, amelynek szabályait az Art. XIV. fejezete tartalmazza.

13.2. A kockázatelemzési eljárás

Az adóhatóság az adókötelezettségek teljesítésével összefüggő kockázatok azonosítása, valamint az azonosított kockázatok fennállásának kizárása vagy megállapítása érdekében kockázatelemzést végez.

A kockázatelemzés során az adóhatóság

- az adózó által benyújtott bevallások,
- az adatszolgáltatások,
- az adóhatósági nyilvántartások,
- az adózónál, jogelődjénél, kapcsolt vállalkozásainál és a vele szerződéses kapcsolatban állt vagy álló adózónál korábban végzett ellenőrzések és egyéb helyszíni cselekmények során szerzett tapasztalatok,
- a bíróságtól, más hatóságtól, más adózóktól származó adatok, valamint
- a nyilvánosan elérhető adatok

összevetését és kiértékelését végzi el.

A jogelőd nélkül alakult gazdasági társaságok kockázatelemzése során az adóhatóság a gazdasági társaság tagjainak, vezető tisztségviselőinek korábbi gazdasági tevékenységével, adózói múltjával kapcsolatban rendelkezésre álló adatokat dolgozza fel és veti egybe.

A legtöbb információt az adózók által benyújtott, az adózók saját adatait tartalmazó adatszolgáltatások, bejelentőlapok, bevallások, valamint az adózók befizetéseinek adatai adják. A bevallásokból részletes kép rajzolódik ki az adózók gazdálkodásáról, bevételeik, ráfordításaik belső szerkezetéről, időbeni alakulásáról, az igénybe vett adómentességekről, adókedvezményekről, adóalapot és adót meghatározó egyéb adataikról. Ezen adatok közötti ellentmondások, a hasonló adózók adataitól való jelentős eltérés, hirtelen

és számottevő változás a működési adatokban, vagy éppen bizonyos elemek, adatok hiánya hívhatja fel a figyelmet az ellenőrzés szükségességére.

A hatékony ellenőrzéshez azonban szükség van más személyektől, szervezetektől származó információkra is, amelyeket főként adatszolgáltatás és kölcsönös információcsere útján szerez be az adóhatóság. E körbe tartozik a munkáltatói, kifizetői adatszolgáltatás is, de adatokat szolgáltatnak az állami adóhatóságnak például a biztosítóintézetek, a hitelintézetek, a befektetési szolgáltatók, a nyugdíjat, rehabilitációs járadékot folyósító szerv, az adóigazgatási azonosításra alkalmas bizonylatot (nyomtatványt) forgalmazók, vagy éppen a munkaerőt kölcsönző vállalkozások. Ezen adatállományok az ellenőrzési kiválasztás megalapozásához is felhasználhatók.

Az állami adóhatóság által működtetett adóalany-nyilvántartási rendszerben fellelhető adatok, illetve az azokból képzett mutatók is utalhatnak rendellenes működésre, ezekből is következtetni lehet az adóelkerülési szándéokra (például gyakori székhelyváltoztatás és tulajdonosváltás, korábbi vállalkozásaikban szabálytalanságot elkövető tulajdonosok, vezető tisztségviselők megjelenése az adózó társaság tagjai, vezető tisztségviselői között stb.).

Az adószámlaadatokból képzett kockázati mutatók szintén jól használhatók a kockázatelemzésnél: jelezhetik, ha az adózó szokásos magatartása megváltozik (például a bevallásában közölt forgalomnövekedéshez kapcsolódó adót nem fizeti be – ez utalhat arra, hogy csak az általa kibocsátott fiktív számlák legalizálása volt a bevallás célja).

Ugyancsak hatékony eszköz a kiválasztásban az áfainformáció elektronikus csererendszerén (VIES-rendszer) keresztül a közösségi tagországo kból érkező adatszolgáltatás. Ez a tagállamok határain átnyúló ügyletek ellenőrzését segíti, az Európai Közösség tagállamaiból termékbeszerzést végző magyar adózók közösségi adószámát és a feléjük történő tagországi értékesítések, szolgáltatásnyújtások összegét tartalmazza. Ezeket az adatokat ma már minden tagállam automatikusan megküldi a NAV részére a VIES-rendszeren keresztül, és a NAV is rendszeresen megküldi a közösségi értékesítésre vonatkozó adatokat az érintett tagállamoknak. A NAV összeveti ezt az adatszolgáltatást a közösségi összesítő jelentésben a hazai adózók által bevallott forgalmi adatokkal. Az így adózónként számított úgynevezett VIES-eltérés összege és forgalomhoz viszonyított aránya hatékony kiválasztási szempont, és különösen a bevallási kötelezettséget elmulasztó, vagy a nullás bevallást benyújtó adózók ellenőrzésre történő kiválasztásának alapja.

A NAV Központi Irányításának szervezeti rendszerében működik a Központi Kapcsolattartó Iroda, amelyhez – nemzetközi adóügyi együttműködés alapján – a VIES-adatokon felül a tagországok leg súlyosabb adócsalásait elkövető adózókra és ezek üzleti partnereire, valamint a magyar adózók külföldön szerzett jövedelmeire vonatkozó információk is érkeznek.

Mindezek mellett rendelkezésre állnak a korábbi ellenőrzésekből származó és az egyéb rendszerek (például iktatási rendszer) adatai, valamint kifejezetten a kockázatkezelési rendszer fejlesztésének megalapozásához, az inputadatkör bővítéséhez kidolgozott rendszerek adatai is.

Az inputadatkör bővítésének részeként az adózók súlyosan jogszabályellenes magatartására vonatkozó információkat nyilvántartó rendszer adatai visszatöltődnek a kiválasztórendszerekbe. (Így például ha kockázatos adózók kiutalási igénnyel fordulnak az adóhatósághoz, a visszaigénylést tartalmazó bevallásuk fennakad a programba beépített szűrőkön, a szakterület pedig egyedi kockázatelemzéssel dönt arról, hogy elrendeli-e a visszaigénylés jogszerűségére irányuló ellenőrzést, vagy a bevallást továbbengedi, és később – elévülési időn belül – dönt az adóellenőrzésről.)

A már nem működő adózókra vonatkozó információk is hasznosíthatók, hiszen az ezek mögött álló személyek (tulajdonosok, vezető tisztségviselők) további vállalkozásai is magasabb kockázatúak az átlagnál.

Az adatbázisok folyamatos továbbfejlesztése, minőségének javítása mellett további célzott adatbázisok is készülnek. A vizsgált adózó vagy a kapcsolati körébe tartozó más adózó(k) jövőbeni ellenőrzésére tett javaslatok mellett az egyes jegyzőkönyvi megállapítások szakmai tartalmára és a megállapítással érintett adózó csalásban betöltött szerepére utaló kódok országosan egységes adatbázisba kerülnek.

A kockázatkezelés rendelkezésére álló adatkör folyamatosan bővül. Egyrészt az új típusú bevallásokkal (az azokból nyerhető adatokkal), másrészt az új jogintézmények bevezetése révén nyert további adatállományokkal. Gondolhatunk itt az online pénztárgép bevezetésével épülő adatállományra, vagy legújabban az online számlaadat-szolgáltatás kapcsán létrejövő kockázatelemzési lehetőségekre.⁹³

A jogi szabályozás lehetőséget ad arra, hogy ha az adóhatóság a kockázatelemzés során a rendelkezésére álló adatok alapján kockázatot tár fel az adózó vonatkozásában, róla más hatóságoktól az adókötelezettségét

⁹³ PAPP (2015): 27–28.

érintő adatokat kérjen. Ezeket az adott adózóra vonatkozó további kockázatelemzési tevékenységéhez használhatja fel.

A kockázatok feltárásában, értékelésében jelentős szerepet tölt be a NAV Központi Irányításán belül a Kockázatkezelési és Kiválasztási Főosztály, amely általános és témaspecifikus elemzéseket készít a NAV rendelkezésre álló adatállományokból. Ezekkel az adó- és vámszakmai főosztályok, valamint a bünyügyi szakterület munkáját, az ellenőrzési célkitűzések kidolgozását támogatja. Tevékenységéhez tartozik még, hogy a központi szinten feltárt kockázatok, anomáliák alapján *központi kiválasztási listákat készít*, illetve elvégzi az ehhez kapcsolódó kockázatelemzési feladatokat, és *javaslatot tesz* az adott területet irányító szakmai főosztálynak konkrét intézkedések, ellenőrzések lefolytatására. Továbbá:

- felügyeli, támogatja és koordinálja a megyei (fővárosi) adó- és vámigazgatóságok, valamint a Kiemelt Adó- és Vámigazgatóság kockázatkezelési tevékenységének szakszerű ellátását; illetve
- a kockázatkezelési feladatok ellátása érdekében a rendelkezésre álló adatvagyon hasznosításával kockázatkezelési rendszereket fejleszt, és ezeket karbantartja.

A konkrét adózóra vonatkozó egyedi kockázatelemzést a megyei (fővárosi) adó- és vámigazgatóságok végzik el az alábbiak szerint:

- A központi kiválasztási listák alapján értékeli a rendelkezésre álló információkat (helyeket is!), azaz elvégzik a konkrét adózóra vonatkozó adatok analízisét.
- Részletes elemzés alapján előkészítik az ellenőrzésre történő kijelölésnek vagy az ellenőrzés mellőzésének döntését.
- A revizor ellenőrzésre történő felkészülésének támogatása céljából konkrét javaslatot tesznek a vizsgálati irányokra vonatkozóan, és a releváns adatok figyelembevételével meghatározzák az ellenőrzési hangsúlyokat.

Elvárások a kockázatelemzéssel szemben:

- Minden adatot hasznosítson, legyen teljes körű.
- Egyértelmű, komplex javaslatot adjon a kiválasztásra, kijelölésre, az ellenőrzés elrendelésére vonatkozó döntés meghozatalához.
- Szakmailag megalapozott, lényegre törő, átlátható legyen.
- Az adott vizsgálati javaslatok monitorozása, visszamérése – a visszacsatolás, az eredmények értékelése, beépítése, figyelembevétele – biztosított legyen a munkafolyamatban.

- A kockázati minősítésnél lehetőség szerint vegye figyelembe a rendelkezésre álló ellenőrzési kapacitást.

13.3. Összegzés

A kockázatelemzés célja:

- a rendelkezésre álló revizori erőforrások hatékony felhasználása;
- a legnagyobb valószínűséggel és legnagyobb mértékű költségvetési hiányt okozó adózói szegmensek ellenőrzése;
- az „ellenőrzéssel fenyegetettség” széles körű fenntartása;
- az ellenőrzések tervezésének és értékelésének támogatása;
- az ellenőrzés-indításra vonatkozó operatív döntés támogatása, azaz hogy konkrétan mely adózókat milyen típusú vizsgálattal „szólítson meg” az adóhatóság;
- a kiválasztás és tervezés hatékonyságának mérése, visszacsatolás.

13.4. Kockázatkezelés

A kockázatok kezelése a feltárt kockázatok alapján történhet. Ennek lehetséges vetületeit szintén a törvény szabályozza, meghatározva a kockázatelemzési eljárást követő intézkedéseket.

A feltárt kockázat megszüntetése érdekében az adóhatóság

- támogató eljárást indít;
- az adózót ellenőrzésre kiválasztja; vagy
- bűncselekmény megelőzése, adott bűncselekmény felderítése, folytatásának megakadályozása érdekében tájékoztatja az állami adó- és vámhatóság nyomozó hatóságát.

Az adóhatóság a támogató eljárás keretében

- az adózót felhívja önellenőrzésre, illetve
- kapcsolatfelvételt kezdeményez az adózóval, amelynek célja a feltárt hibák, hiányosságok orvoslása az adóhatóság szakmai támogatásával.

A támogató eljárásban való részvétel önkéntes, az eljárás során rendezett jogsértések miatt szankcionálásnak nincs helye.

A támogató eljárást az adóhatóság jegyzőkönyvvvel zárja le. A jegyzőkönyvben fel kell tüntetni a kockázatelemzési eljárásban feltárt hibákat, hiányosságokat, az azok orvoslása érdekében tett intézkedéseket és a támogató eljárás eredményességét vagy eredménytelenségét. Eredménytelenség esetén az adóhatóság elrendelheti az adózó ellenőrzését.

Ellenőrző kérdések

1. Ismertesse a kötelező ellenőrzések körét!
2. Mi a kockázatelemzés célja?
3. Ismertesse, hogy a kockázatelemzés során az állami adó- és vámhatóság milyen adatok összevetését, kiértékelését végzi el!
4. Mi a szerepe a NAV KI Kockázatkezelési és Kiválasztási Főosztályának, illetve a megyei adó- és vámigazgatóságoknak a kockázatelemzésben?
5. A feltárt kockázatok kezelése tekintetében milyen eszközei, lehetőségei vannak az állami adó- és vámhatóságnak?