

A VÁM- ÉS PÉNZÜGYŐRI ELLENŐRZÉS DIMENZIÓI

1. Az ellenőrzés fogalma, az ellenőrzési rendszer általános metódusa⁵⁰⁸

Egészen a kis közösségektől a fejlett társadalmakig mindenhol megtalálhatóak bizonyos kontrollmechanizmusok, ellenőrzési rendszerek. Az állam működésében meghatározó jelentőséggel bír az ellenőrzés, mondhatni áthatja az állam igazgatását, a közigazgatást. A Legfőbb Ellenőrzési Intézmények Nemzetközi Szervezete (INTOSAI) alapnyilatkozatában rögzíti, hogy az ellenőrzés nem cél, hanem olyan szabályozó rendszer nélkülözhetetlen eleme, amely azt szolgálja, hogy fel lehessen tární az eltérést az elfogadott céloktól, szabályoktól, a törvényességtől, a hatékonyságtól, az eredményességtől és a gazdaságosságtól. Ezt egyben tekinthetjük a külső ellenőrzés definíciójának is. Ezzel szemben a belső ellenőrzés olyan független, objektív bizonyosságot adó eszköz és tanácsadói tevékenység, amely értéket ad a szervezet működéséhez és javítja annak minőségét. Az ellenőrzési rendszer általános metódusa a következőkben foglalható össze:

Mindenekelőtt megfelelő kockázatelemzés és kockázatértékelés alapján rendelkezni kell az ellenőrizendő területek, szervek, szervezeti egységek beazonosításáról. Az ellenőrzések adott időintervallumra vetített tervét az ellenőrzési program alapján készítik el. Mindemellett az ellenőrzés kiindulási alapja a követelmények és a tényleges állapot összevetése (helyzetfelmérés). A követelmények kifejezés magában foglalja többek között a jogszabályi előírásokat: a törvényektől akár az önkormányzati rendeletekig, az EU normatívákat, vagy éppen a vonatkozó összetett belső szabályozók rendszerét. Ebben az első fázisban alaposan megvizsgáljuk a folyamatokat, helyzeteket, az ezek alapján születő „eredményeket”, aktusokat és ezeket vetítjük rá az előzetesen lefektetett követelményekre. A lényeg a kettő közötti eltérés felismerése, azaz a szabálytalanság realizálása. Elsőként tehát az összehasonlítás következik, amely az imént említett rávetítést jelenti, azaz a meglévő szabályok és a tényleges helyzet egymásra vetítését. Ezt követi az értékelés: annak mérlegelése, hogy a jogszabályokban és az egyéb szabályozókban előírtak, valamint az ellenőrzött helyzet között milyen eltérés fedezhető fel, milyen jogsértés került feltárára. Az értékelést követően kerül sor a következtetések levonására, majd a javaslatok megtételére, illetve a szükséges intézkedések foganatosítására.

2. Az ellenőrzések csoportosítása általában

Az ellenőrzés rendszere számos szempont, ismérv szerint csoportosítható, ezek közül a legfontosabb csoportosítási szempontok az alábbiak.

⁵⁰⁸ Az ellenőrzés fogalmáról lásd bővebben: Blumné Bán Erika – Vörös László: Az ellenőrzés rendszere és általános módszertana. Saldo Zrt. Budapest, 2010. 10. o.

Az ellenőrzés célja alapján megkülönböztethetünk szabályszerűségi, törvényességi ellenőrzést, amely arra irányul, hogy betartják-e a tevékenység során a hatályos jogszabályokat, egyéb előírásokat, továbbá beszélhetünk teljesítmény, hatékonyság, eredményesség mérését szolgáló ellenőrzéseket, melyek a rendelkezésre álló erőforrások lehető legmegfelelőbben történő felhasználását célozzák.

Az ellenőrzés időpontja szerint beszélhetünk előzetes és utólagos ellenőrzésről. Előbbi arra irányul, hogy a tervezett tevékenység, esemény, cselekmény, beruházás előtt megvizsgálják a közigazgatási szerv annak körülményeit. Talán jól szemlélteti mindezt egy engedélyezési eljárás, ahol a tevékenység gyakorlása hatósági engedélyhez kötött, de az engedélyezési eljárás kötelező eleme az előzetes ellenőrzés, amely során meggyőződik a hatóság a feltételek maradéktalan rendelkezésre állásáról. Egy jövedéki példával élve az adóraktári engedélyezés során az illetékes vámhatóság helyszíni szemle keretében vizsgálja a feltételek rendelkezésre állását.

Ezzel szemben az utólagos ellenőrzés lényege pedig abban áll, hogy az események, cselekmények éppen úgy zajlottak-e le, ahogy az az a különböző jogszabályi előírásokból következik. A jelentéséből, természetéből és általános rendeltetéséből következően a legtöbb ellenőrzés ilyen, hiszen utólag vizsgáljuk, hogy minden előírás szerint történt-e. Az utólagos ellenőrzéseknek kiemelkedő jelentőségük van az adó és vámszakmai területen, éppen ezért ezzel a kérdéssel még többször találkozunk a későbbi fejezetekben. Példaként felhozható a jövedéki kiskereskedelmi adóalanyok ellenőrzése.

A fenti két ellenőrzés típus közötti átmenet, a cselekménnyel, eseménnyel azonos időben történő, ún. egyidejű ellenőrzés. Ez több szempontból is célravezető. Egyrészt az ellenőrzést végző magából a folyamatokból, eseményekből tud első kézből objektív információkat szerezni, nem pedig azoknak valamilyen formában keletkező manifesztálódásából. Másrészt ebben az esetben még közbe lehet avatkozni, amennyiben az ellenőrzés valamilyen szabályszegést tár fel és megszakítható a jogsértés.

Az ellenőrzés terjedelme szerint:

- a céllenőrzés egy konkrét tárgykör, egyedi téma vagy konkrét esemény vizsgálatát jelenti,
- a témaellenőrzés esetében azonos vagy közel azonos tevékenységek vizsgálata történik, egy vagy több szervezetnél, lehetőleg egy időben,
- az átfogó ellenőrzés a tevékenység teljességét, az összműködést vizsgálja, így teljes összképet lehet alkotni az adott szervezetről.

Az ellenőrző és az ellenőrzött közötti viszonyrendszer alapján belső és külső ellenőrzésről beszélhetünk. Belső ellenőrzés esetében a kontrollmechanizmus gyakorlóit ugyanazon szervezet munkavállalói vagy legalábbis szerződéses, megbízásos alkalmazottai. A belső ellenőrzés esetében is meg kell teremteni a viszonylagos függetlenséget az adott szervezeten belül. Ilyen például a közvetlenül a vezetőnek alárendelt revizori munkakör. Minél több jogosítványt és eszközt kap a belső ellenőr, annál nagyobb a valószínűsége, hogy eredményesen sikerül feltárni a rendszer hiányosságait, ehhez azonban a rendszer és a vezetők támogatására van szükség.

A külső ellenőrzésnél ellenben éppen arról van szó, hogy az ellenőrzött és az ellenőrző függetlenek egymástól. A hatósági ellenőrzések példának okáért ebbe a csoportba tartoznak. Ez azért sokkal hatékonyabb, mert az ellenőrző hatóságnak számos szankcionálási és egyéb jogosítványa van az elkövetett és feltárt jogsértés tekintetében.

Az ellenőrzés gyakorisága szerint megkülönböztetünk:

- egyszeri, alkalmi ellenőrzést,
- adott időszakot átfogó ellenőrzést, valamint
- állandó ellenőrzést (ilyen lehet pl. a hatósági felügyelet egyik megjelenési formája)

Az ellenőrzés részletessége szerint lehet szó teljes körű, mindenre kiterjedő, átfogó ellenőrzésről, melynek esetében az adott tevékenység teljes kivizsgálása zajlik. Ilyen lehet például egy gazdálkodónál végrehajtott teljes körű készletfelvelet. Természeténél fogva ez a típusú ellenőrzés a legprecízebb, legpontosabb, azonban nagyon időigényes. Ezzel szemben a szűrőpróbaszerű ellenőrzés esetén valamilyen szempontrendszer alapján, vagy éppen teljesen véletlenszerűen kerül kiválasztásra az ellenőrzés tárgya. Mindemellett megkülönböztetjük a minta alapján történő ellenőrzést (pl. ételminta, anyagminta).

3. Fontosabb ellenőrzés típusok a Nemzeti Adó- és Vámhivatalnál

A NAV – jogszabályok által meghatározott sokrétegű feladatai közt – nyomozóhatósági, adó,- és vámhatósági feladatokat lát el. Legfontosabb ellenőrzési területei az adó, a jövedéki adó és a vám területére vonatkoznak. Ez alapján beszélhetünk adó, jövedéki,- és vámellenőrzésekről.

3.1. Az adóellenőrzés

Az adóellenőrzés célja az adójogszabályok előírásai betartásának figyelemmel kísérése, továbbá a megállapított adó helyességének kontrollja, valamint - a jogszabálysértések és a helytelenül megállapított adó feltárása. Típusai alapján beszélhetünk

- a bevallások utólagos vizsgálatára irányuló ellenőrzésekről, ideértve az egyszerűsített ellenőrzést is;
- az állami garancia beváltásához kapcsolódó ellenőrzésről, valamint
- az egyes adókötelezettségek teljesítésére irányuló ellenőrzésről, továbbá
- az adatok gyűjtését célzó ellenőrzésről (melyek a bejelentett tények, adatok, körülmények valódiságának ellenőrzésére irányulnak), illetve
- az ellenőrzéssel lezárt időszakra vonatkozó ismételt ellenőrzésről.

3.2. A jövedéki ellenőrzés

A jövedéki ellenőrzés⁵⁰⁹ (amely egyfajta speciális adóellenőrzésként is felfogható) célja a jövedéki adóbevételek biztosítása, az illegális termékforgalom elleni hatékony küzdelem, valamint a jövedéki termékek adózott voltának, eredetének, származásának megállapítása és a jogszabályban előírt kötelezettségek, elsősorban a nyilvántartás-vezetési kötelezettségek teljesítésének folyamatos kontrollja. Mindemellett kiemelten fontos ellenőrzési cél továbbá az adókikerülés felderítése, valamint az adózatlan jövedéki termékekkel folytatott illegális tevékenységek felderítése is. Típusai:

- Hatósági ellenőrzés.
- Próbavásárlás.

⁵⁰⁹ A jövedéki ellenőrzésről lásd bővebben Szabó Andrea (szerk.): Jövedéki- és adójog. Egyetemi jegyzet. Nemzeti Közszerkesztési Egység. Budapest, 2012. 28. o.

- Üzemanyagtöltő állomások jövedéki ellenőrzése.
- Jövedéki engedélyes/nem jövedéki engedélyes kereskedő ellenőrzése.
- Egyéb jövedéki ellenőrzések (pl: postacsomagok vizsgálata, helyiségbe történő belépés, közúti ellenőrzés).
- Harmadik országos határellenőrzések.
- Mélységi ellenőrzés.

3.3. A vámellenőrzés

A vámellenőrzés célja biztosítani a Közösség vámterülete és harmadik országok között mozgó áruk beléptetésére, kiléptetésére, továbbítására, átszállítására és meghatározott célra történő felhasználására, valamint a nem közösségi vámjogi helyzetű áruk jelenlétére vonatkozó vámszabályok és egyéb jogszabályok helyes alkalmazását. Típusai:

- hatósági ellenőrzés
- utólagos ellenőrzés (pl: árnyilatkozat utólagos ellenőrzése)
- engedélyezett gazdálkodói (AEO) tanúsítvány kiadásához kapcsolódó ellenőrzés;
- mélységi ellenőrzés.

3.4. A mélységi ellenőrzés specialitásai

Amint látható, mind a jövedéki, mind pedig a vám szakterület ismeri az úgynevezett mélységi ellenőrzési formát. A mélységi ellenőrzés hazánk Európai Unióhoz történő csatlakozását követően vált jelentőssé, mivel a csatlakozást követően megszűnt a Közösség tagjai közti vámellenőrzés. Ez rengeteg kockázattal járt, így a fentebbi folyamat „kompenzálására” a Közösség tagállamai a határaik közti sávban, „mélységében” jó néhány közösségi norma és nemzetközi egyezmény betartásának ellenőrzése érdekében úgynevezett mélységi ellenőrzéseket folytatnak, folytathatnak. A mélységi ellenőrzés feladata – a teljesség igénye nélkül – a következő területekre terjed ki:

- veszélyes áruk (mérgező, tűz- és robbanásveszélyes anyagok) közúti szállításának ellenőrzése (ADR-egyezmény: Veszélyes áruk nemzetközi közúti fuvarozásáról szóló egyezmény),
- fuvarozási engedélyek belterületi ellenőrzése,
- menetíró korongok, a fuvarozási és pihenőidő betartásának ellenőrzése (AETR egyezmény. A megállapodás a nemzetközi áru- és személyszállításra vonatkozóan szigorúan szabályozza a vezetési és pihenőidő kötelező hosszát, egymáshoz való arányát. Az Egyezményt aláíró országok köre tágabb az Uniónál, mivel nem tagállamok is vannak az aláírók között, így az AETR hatálya is túlnyúlik az EU-n. Az EU jogrendjébe 1985-ben iktatták be a máig érvényes paramétereket),
- a külföldön nyilvántartott gépjárművek adófizetési kötelezettségének ellenőrzése (fuvarozókat terhelő, úthasználathoz kapcsolódó közterhek),
- kábítószerek és pszichotróp anyagok legális forgalmának ellenőrzése, tiltott forgalmának megakadályozása,
- a veszélyeztetett vadon élő állat- és növényfajok nemzetközi kereskedelméről szóló egyezményben (CITES) foglaltaknak megfelelően meghatározott fajok belső forgalmának ellenőrzése, illegális forgalmának felderítése,

- fegyverek, lőszeres legális forgalmának ellenőrzése, illegális forgalmának felderítése,
- jövedéki termékek legális és illegális forgalmával kapcsolatos ellenőrzési feladatok végrehajtása,
- nukleáris termékek és technológiák, a rakéatechnológiai termékek, a Vegyifegyver Tilalmi Egyezmény hatálya alá eső termékek és a kényszerítő, bűnfelderítő és különleges titkosszolgálati eszközök nemzeti hatáskörben való ellenőrzése,
- kulturális és muzeális javak forgalmának ellenőrzése,
- az áruk és szolgáltatások biztonságáról és a piacfelügyeleti eljárásról szóló jogszabály hatálya alá tartozó termékek ellenőrzése (termékbiztonság),
- a szellemi tulajdonjog védelem alá tartozó termékek forgalmának ellenőrzése, áru hamis megjelölésének felderítése,
- a pénzmosás megelőzéséről és megakadályozásáról szóló törvényben előírt feladatok végrehajtása, az ezzel kapcsolatos ellenőrzés,
- a terrorizmus elleni nemzetközi harc keretében releváns járművek, szállítmányok, személyek ellenőrzése,
- az EU tagországi közötti áruforgalom esetén a növényútlevél meglétének ellenőrzése,
- vadásztrófeák, elhullott vagy nem közvetlenül elejtésből származó termékek forgalmának ellenőrzése,
- közös akciók szervezése és lebonyolítása a Rendőrséggel, a Nemzeti Közlekedési Hatósággal, a katasztrófavédelemmel, az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat, a fogyasztóvédelmi hatóságokkal és egyéb társszervekkel.
- az illegális migráció és az ahhoz kapcsolódó más jogsértő cselekmények visszaszorítása terén együttműködés a Rendőrséggel a vonatkozó jogszabályi háttér alapján.

3.5. A magyar vámhatóság szerepe az illegális migráció megakadályozása terén

A vámhatóság a vámellenőrzési és mélységi ellenőrzési tevékenysége keretei között illegális migrációs tevékenység felderítőjeként lép fel, majd a tényállás- és a bizonyítékok rögzítését, továbbá a jogszabályokban foglalt intézkedések megtételét követően az ügyet haladéktalanul átteszi a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatósághoz. 2013. január 1. és június 11. között 21. között a NAV munkatársai által végzett ellenőrzések során 21 esetben került sor illegális migráció felderítésére: 11 alkalommal mélységi ellenőrzés, 10 esetben pedig vámellenőrzés keretei közt. A migránsok egy része afrikai (pl: egyiptomi, algériai), másik része pedig közép-ázsiai (pl: pakisztáni) származású volt.

4. Összegzés

A vám- és pénzügyőri ellenőrzés dimenziói rendkívül szerteágazóak. Közvetlen, vagy közvetett módon jelentős részben érintik mind az állami, mind pedig a civil szféra működési területeit. Az ellenőrzések minél hatékonyabb érvényesítése érdekében rendkívül fontos az együttműködés a NAV „három lába” (adó,- vám,- nyomozó hatósági területek), valamint a többi hatóság között, méghozzá nemzeti és nemzetközi szinten egyaránt.

Mindemellett ki kell hangsúlyozni a civil szférával kapcsolatos folyamatos együttműködés fontosságát is.

IRODALOMJEGYZÉK

1. Esküdt Gábor – Szabó Gábor – Szabó József: Jövedéki Kódex. VIVA Média Holding. Budapest, 2011
2. Esküdt Gábor (szerk.): A jövedéki adóról és a jövedéki termékek forgalmazásának különös szabályairól szóló törvény, egységes szerkezetben, magyarázatokkal. Saldo Zrt. Budapest, 2011
3. Lónyay Menyhért Szakkönyvtár-sorozat: Jövedéki ismeretek I-IV. Viva Media. Budapest, 2006
4. Lónyay Menyhért Szakkönyvtár-sorozat: Vámjogi ismeretek. Viva Media. Budapest, 2006
5. Szabó Andrea (szerk.): Jövedéki- és adójog. Egyetemi jegyzet. Nemzeti Közsolgálati Egyetem. Budapest, 2012. Kapcsolódó hatályos jogszabályok (törvény, kormányrendelet, miniszteri rendelet)