



ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK

ELEMZÉS

Az önkormányzati integritáskontrollok önkéntes kiépítésének
lehetőségeiről

2022.



ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK

ELEMZÉS

Az önkormányzati integritáskontrollok önkéntes kiépítésének
lehetőségeiről

 Engedélyező:

Domokos László
elnök

Szerkesztő:

BALÁZSNÉ ANTONI ERIKA projektvezető

Az elemzés elkészítését felügyelte:

MAKKAI MÁRIA felügyeleti vezető

Készítették:

BALÁZSNÉ ANTONI ERIKA projektvezető

DR. LÁNG ÁGNES KRISZTINA számvevő

Az Elemzés
az interneten
a www.asz.hu
oldalon
olvasható.

Kiadja az Állami Számvevőszék

EL-3543-004/2022.

TARTALOMJEGYZÉK

▶	ELNÖKI ELŐSZÓ	5
▶	VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓ	7
▶	AZ ELEMZÉS HÁTTERE, CÉLJA ÉS MÓDSZERE.....	8
	Az elemzés háttere.....	8
	Az elemzés célja, fókuszterületei és módszere	8
▶	ELLENŐRZÉSI TAPASZTALATOK	10
▶	ELEMZÉS	11
	Alapvetések.....	11
	Összeférhetetlenségi szabályok	13
	„Forgóajtó-megállapodások” megelőzése	17
	A hivatásetikai alapelveknél és az etikai eljárásnál részletesebb és konkrétabb etikai normák (pl. etikai kódex) megállapítása.....	18
	Ajándékok, meghívások és egyéb anyagi előnyök elfogadásának/nyújtásának szabályozása	21
	Érdekérvényesítőkkal való kapcsolattartás szabályozása	22
	Integritási tanácsadó alkalmazásának szabályozása	23
	A kontrollok önkéntes kialakítása lehetőségeinek összefoglalása	25
▶	FELHASZNÁLT DOKUMENTUMOK	26
▶	MELLÉKLETEK.....	27
	1. Rövidítések jegyzéke	27
	2. Fogalomtár	28
	3. Jogszabályok és közjogi szabályozó eszközök jegyzéke	29
	4. Jogszabályi előírások összefoglalása.....	30
▶	ÁBRÁK ÉS TÁBLÁZATOK JEGYZÉKE	34
	1. Ábrák jegyzéke.....	34
	2. Táblázatok jegyzéke.....	34
▶	FÜGGELÉK	35
	Az ÁSZ ellenőrzései során használt helyénvalósági kritériumokról	35

ELNÖKI ELŐSZÓ

A COVID-19 világjárvány alapjaiban változtatta meg az életünket, illetve a minket körülvevő gazdasági környezetet. Ennek következtében az integritás megőrzése és a korrupció megelőzése újabb területeken, újabb elérendő célként és feladatként jelent meg a járvány idején.

Az Állami Számvevőszék értékelései mellett az ENSZ, az OECD és az IMF is rámutatott arra, hogy a világjárvány miatti rendkívüli állapot a kiemelt korrupciós szabályok betartása fellazulásának kockázatát jelentette. Ez fontos felismerés volt és komoly mérlegelést igényelt arra vonatkozóan, hogyan folytassa az ÁSZ az ellenőrzési munkáját, miközben a közsféra szervezetei a védekezési feladataikkal voltak elfoglalva. Természetesen találkozhattunk olyan véleményekkel is, amelyek szerint ilyen helyzetekben a gyors cselekvés a legfontosabb, amit nem szabad ellenőrzésekkel hátráltatni. Az ÁSZ azonban úgy látta, most kell csak igazán odafigyelni és támogatni a magyar közsféra korrupció elleni védetségét biztosító integritáskontrollok kiépítettségét, így növelve azok meglétének, illetve kiépítésének ösztönzését, ellenőrzését. Úgy vélem a korrupció, hasonlóan a COVID-19 vírushoz, az egész világ alattomos betegsége, amely visszaszorításához elsősorban megelőzésre és összefogásra van szükség.

Az ÁSZ tudatában van a korrupció megelőzéséért viselt felelősségének, ezért a járvány kitörése óta ellenőrzései meghatározó részében a közsféra szervezetei integritásának értékelésére koncentrált a figyelmét, hiszen a magasabb integritással rendelkező szervezetek ellenállóbbak a korrupciós kockázatokkal szemben.

Az ÁSZ ellenőrzéseinek célja, hogy a jogszabályi előírások szerinti gyakorlat megfelelőségének biztosítását kontrollálják, illetve az ellenőrzött szervezetek közpénzügyi helyzetének tisztaságát hozó vezetési-irányítási tevékenységét támogassák.

Kiemelkedő eredménynek tekintem, hogy a 2011-ben még jórészt ismeretlen integritás fogalom mára szerves részét képezi a közintézmények működésének, illetve azok az integritásirányítási- és kontrollrendszerek is kiépültek, amelyek a korrupciós kockázatok rendszerszerű kialakulásának megelőzéséhez járulnak hozzá. Az ÁSZ integritás terén tett lépéseinek evolúciója kiválóan röviden leírható:

A fogalom elterjesztésében, disszeminációjában a 2009-től elindított Integritás Projekt, és a 2011-től kialakított és évente a közsféra szereplői számára megküldött Integritás felmérés hozott komoly áttörést. A kérdőív segítségével a közintézmények és a gazdasági társaságok beazonosíthatták, milyen lefedetlen integritás kockázattal rendelkeznek és ezeket milyen kontrollokkal tudják pótolni, kezelni. A 2011-es első felmérésben összesen 1095 szervezet vett részt, míg az önkéntesen kitölthető kérdőívvel 2019-ben már 4002 közintézményt ért el az ÁSZ.

A felmérésen túl, amely az integritás kultúra elterjesztésében segített, arra is szükség volt, hogy az ÁSZ, mint külső, független intézmény felmérje a közsféra szereplőinek integritás állapotát, ezért ellenőrzéseket indított. Ezek akkor még csak egy-egy szervezet ellenőrzésére voltak alkalmasak, azonban hozzáadott értékeként azonosításra kerültek azok az alapvető szabályzatok, és egyéb dokumentumok, amelyek kulcsszerepet töltenek be az integritáskontrollok kiépítésében, a korrupció elleni védelemben. Ez jelentős továbblépést tett lehetővé az önkormányzati integritás ellenőrzések 2020. évi továbbfejlesztése terén.

Újabb mérföldkövet jelentett, amikor az ÁSZ 2020-ban – a pandémia ideje alatt – mintegy 5000 szervezet integritási helyzetének ellenőrzését kezdte meg. Monitoring megközelítéssel először értékelt az összes önkormányzatot és hivatalait, amely megközelítést egyre szélesebb intézményi körre - költségvetési szervekre, köztulajdonú gazdasági társaságokra vonatkozóan – terjesztett ki.

Ennek megfelelően a lényeges dokumentumokat értékelve, az ÁSZ már az ellenőrzés folyamán tanácsadást nyújtott a közpénzügyi helyzet javítása mellett elkötelezett szervezetek részére. Ennek során felhívta a figyelmet a kockázatokra, és tanácsot adott a fejlődési lehetőségek kihasználására, amelyet természetesen a központi alrendszerben érintett szervezetekre, intézményekre és egyéb szervezettípusokra is alkalmas értékelések követnek. A monitoring megközelítéssel 2021-ben összesen 9648 szervezetet került értékelésre.

Ezek mellett fontos felhívni arra is a figyelmet, hogy a korrupciós kockázatoknak való kitettség elleni védelem kialakítása, illetve az azok mérséklésére hivatott kontrollok alkalmazása vezetői feladat és felelősség, amely a szervezeti működés, a mindennapi feladatellátás szabályosságán túlmutat: cselekvést és következetes vezetői magatartást igényel, illetve feltételez. Az integritás elvű működés így a korrupciómentesség szervezeti fellépésének eszköze, a feddhetetlenség igazolása.

Domokos László
elnök

Állami Számvevőszék

VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓ

Az önkormányzatok által nyújtott helyi közszolgáltatások, azok színvonala minden állampolgár életére hatást gyakorolnak, így a megbízható és jó minőségben ellátott közfeladatok a közbizalmat erősítik. Az integritáskontrollok széleskörű kialakítása és tudatosítása a közfeladatok ellátása során a külső befolyásolás lehetőségét érdemben csökkenti, hozzájárul az önkormányzati működés átláthatóságának és elszámoltathatóságának biztosításához.

Az elemzés feltérképezi az ÁSZ által helyénvalónak tartott kontrollok megteremtése érdekében a jogszabályi környezetet és feltárja – az integritás és a csalásmentesség fenntarthatósága céljából – az integritáskontrollok önkormányzatok általi kiépítésének lehetőségeit. Továbbá áttekinti a képviselő-testület, illetve önkormányzati költségvetési szervek, gazdasági társaságok vezetői szabályozási, intézkedési lehetőségeit, rávilágít a lehetséges jogkövetkezmények körére, illetve a szabályozás korlátaira.

Az integritáskontrollok kialakítása jogi és szervezetszabályozási kérdés, amelynek a helyi önkormányzatoknál az irányító szerv, azaz a képviselő-testület döntéseivel összhangban, a vezetők szoros együttműködésével kell történnie.

Az önkormányzatok működésének kereteit meghatározó jogszabályi előírások az integritási kontrollok kialakításának alapvető szabályait rögzítik. Az önkormányzatok felelősségi köre, hogy a jogszabályi előírásokon túl melyik integritáskontrollt, milyen területre, kire vonatkozóan, milyen eljárási szabályokkal alakítják ki. Ezért a jogszabályi előírásokon alapuló alapvető integritáskontrollokon túl további helyénvaló kontrollok kialakítása és belső szabályozása önkéntes.

Az ÁSZ ellenőrzési tapasztalatai szerint az elemzett integritáskontrollok belső szabályozása az önkormányzati körben eltérő részletezettségű. Ez tükröződik „A Közzsféra Integritásának Elemzése 2019.” témában készült elemzésben is, amely szerint a helyi önkormányzatok kockázati kitétsége az átlagnál magasabb, miközben jelen elemzésben érintett integritáskontrollok szintje – az ajándékozás szabályozása kivételével – átlag alatti.

Az integritáskontrollok kialakítása, részletezése és tudatosítása területén az önkormányzatoknak az alapvető jogalkotási szabályok betartása mellett van mozgástere. A képviselő-testület a rendeletalkotási és határozathozatali jogán felül közjogi szervezetszabályozási joggal is rendelkezik. A törvényekben előírtaknál részletesebb integritási szabályokat önkormányzati rendeletben vagy normatív határozatban állapíthat meg. A képviselő-testület normaalkotási jogának korlátja, hogy az nem lehet ellentétes más jogszabállyal.

Az integritáskontrollok megalkotására a polgármesternek, a jegyzőnek, illetve az intézményvezetőnek belső utasításban vagy szabályzatban van lehetősége, illetve egyes kontrollok esetében a kinevezési okiratban, munkaszerződésben. Az e körben hozott döntéseknek a képviselő-testület döntéseivel összhangban kell lenniük.

Önkormányzati körben a foglalkoztatási jogviszonyok többfélék, ezzel összefüggésben a kontrollok kialakítása különböző. Az önkéntes integritási kontrollok kialakításának első lépéseként célszerű az adott önkormányzat működése szempontjából releváns kockázatokat feltáró kockázatelemzést végezni. Ezáltal biztosítható, hogy az integritáskontrollok kialakítása a kockázatokkal arányos módon, a szükséges mértékben, hatékonyan és eredményesen valósuljon meg azoknál az önkormányzatoknál, ahol azt a kockázatelemzés eredménye indokolja.

Az önkormányzati szektorban a lehetőség széles körben adott a helyénvaló, kockázatokat mérséklő integritáskontrollok kialakítására, ezért a jogszabályi előírásokon túli integritási kontrollok önkéntes kiépítéséhez jogszabály módosítására nincs szükség. Az integritási kontrollok megalkotásának felgyorsítása érdekében felmerül az önkormányzati szövetségekkel történő konzultáció lehetősége.

AZ ELEMZÉS HÁTTERE, CÉLJA ÉS MÓDSZERE

Az elemzés háttere

Az Állami Számvevőszék a közsféra integritásának erősítése, a korrupció megelőzésére alkalmas védekező rendszerek megerősítése érdekében évek óta elkötelezett munkát végez. Az állampolgárok a helyi önkormányzatokon és azok intézményei által ellátott feladatokon keresztül találkoznak legszélesebb körben a helyi közszolgáltatásokkal, mint a helyi igazgatás, a bölcsődei, óvodai ellátás, a gyermekétkeztetés, a betegek és idősek gondozása, a közművelődési intézmények, könyvtári szolgáltatás. Az önkormányzat szolgáltatásait igénybe vevők jelentős száma és az erre fordított közpénz nagysága, valamint társadalmi súlya indokolja, hogy az integritáskontrollok kiépítettsége tovább erősödjön.

Az ÁSZ 2020-ban az önkormányzatok körében teljes lefedettséget jelentő 3197 önkormányzatnál és 1284 önkormányzati hivatalnál, majd 2021-ben 3341 önkormányzat irányítása alatt álló intézménynél és 591 társulás irányítása alatt álló intézménynél ellenőrizte az integritás feltételeinek kiépítését.

Az ÁSZ 2020. évi szakmai tevékenységéről szóló Tájékoztató az Országgyűlés részére tartalmazza, hogy „Az önkormányzatok többsége nem rendelkezett olyan – a külső befolyásolás lehetőségét érdemben csökkentő – alapvető integritáseszközökkel, mint az ajándékozási szabályzat vagy a külső összeférhetlenségre és kapcsolattartásra vonatkozó szabályzatok. Az etikai normák, az ajándék elfogadása, az összeférhetlenség, a kapcsolattartás szabályainak megalkotása és tudatosítása a bizalom erősítésének az alapja.”

Ezért is indokolt közpénzügyi szempontból az átlátható, korrupciómentes működés érdekében az etikai, integritási szabályozás lehetőségeinek feltérképezése a szabályszerűségi és helyénvalósági kritériumok alapján. Az ÁSZ ellenőrzései során használt helyénvalósági kritériumokat a Függelék tartalmazza.

Az elemzés sorra veszi az ÁSZ által lényegesnek tartott integritáskontrollok központi szabályozását az önkormányzatokra, gazdálkodó szervezetekre vonatkozóan, valamint bemutatja az ÁSZ által helyénvalónak tartott kontrollok önkormányzati képviselő-testület, illetőleg munkáltatói jogkörgyakorló által történő kialakításának, szabályozásának lehetőségeit.

Az elemzés célja, fókuszterületei és módszere

Az ÁSZ célja az integritási kontrollok megalkotásának felgyorsítása.

Az elemzés célja annak meghatározása, hogy milyen jellegű etikai, integritási szabályozás lenne helyénvaló az önkormányzatoknál, és annak megvizsgálása, hogy ezek kialakítására az önkormányzatok, illetve a polgármesterek, mint munkáltatók rendelkeznek-e a szükséges felhatalmazásokkal.

Az elemzés a hatályos jogszabályokat, a rendelkezésre álló, az integritás témájára vonatkozó ÁSZ ellenőrzéseket és elemzéseket, valamint az ÁSZ Beszámolókat vette alapul. Az elérhető adatok elemzése alapvetően szabályszerűségi, illetve helyénvalósági szempontok alapján történt.

A projekt a következő kontrollok szabályozásának lehetőségeit elemezte:

- 1) A jogszabályban rögzítetteken túli összeférhetlenség szabályok megalkotása, különösen:
 - a jogszabályban egyes munkakörökre megállapított összeférhetlenségi szabályok kiterjesztése más, a jogszabályban nem nevesített munkakörökre;
 - a jogviszony létesítése vagy a vezetői megbízás feltételeként jogszabályban nem rögzített összeférhetlenségi feltételek megállapítása;

- bizonyos tevékenységekben (pl. döntések, döntés-előkészítés) való részvétel feltételeként összeférhetlenségi követelmények megállapítása
 - önkormányzati alkalmazottakra,
 - külső szakértőkre (megbízási, vállalkozási szerződés keretében az önkormányzat, illetve a polgármesteri hivatal részére munkát végző személyek)
- 2) Annak előírása, miszerint bizonyos (vezetői beosztású) munkakörökben szerződésbe kell foglalni, hogy a foglalkoztatási jogviszony megszűnését követően a dolgozó meghatározott ideig nem helyezkedhet el olyan szervezetnél, amellyel munkája során kapcsolatban volt (pl. felügyelte, ellenőrizte, támogatást állapított meg a részére).
- 3) Ajándékok, meghívások és egyéb anyagi előnyök elfogadásának szabályozása;
- 4) Ajándékok, meghívások és egyéb anyagi előnyök ügyfelek (tágan értelmezve) részére történő nyújtásának szabályozása;
- 5) A hivatásetikai alapelveknél és az etikai eljárásnál részletesebb és konkrétabb etikai normák (pl. etikai kódex) megállapítása;
- 6) az ügyfelek (tágan értelmezve) egyes kiemelt csoportjaival (pl. vállalkozók, politikusok, civil szervezetek és szakszervezetek képviselői) való kapcsolattartás szabályozása;
- 7) integritási tanácsadó alkalmazásának szabályozása
 - az államigazgatási szerveknél alkalmazott kormányrendeleti szabályok adaptálása,
 - saját, egyedi szabályozás megállapítása.

Az elemzés az egyes fókuszterületekre vonatkozóan az alábbi kérdések megválaszolására tér ki:

- Jelenleg mi szabályozza az adott kontrollt?
- Lehetséges-e a kontrollt munkáltatói hatáskörben szabályozni?
- Lehetséges-e a kontrollt önkormányzati rendeletben szabályozni? Ha igen, akkor mi annak a lehetséges terjedelme?
- Ha a kontroll sem munkáltatói, sem képviselő-testületi hatáskörben nem szabályozható, akkor milyen jogszabályi módosításra lenne szükség ahhoz, hogy a kontrollt az önkormányzati szférában alkalmazni lehessen?

ELLENŐRZÉSI TAPASZTALATOK

Az ÁSZ 2018. évben lefolytatott integritás felmérésében a közszférából 3451, 2019-ben 4002 intézmény vett részt. Az integritáskockázatok mérséklésére kialakított kontrollokra vonatkozó felmérés – amely az intézménycsoportok tekintetében nem tekinthető reprezentatívnak, emiatt nem kivetíthető – az alábbiakat tárta fel A Közsféra Integritásának Elemzése Új Módszertan Alapján 2018. és A Közsféra Integritásának Elemzése 2019. című elemzések alapján:

1. sz. táblázat:

Az integritáskockázatok mérséklésére kialakított kontrollok a közszférában (2018., 2019. évek)

	2018. év		2019. év	
	összes intézménycsoport átlaga (%-ban)	helyi önkormányzatok (%-ban)	összes intézménycsoport átlaga (%-ban)	helyi önkormányzatok (%-ban)
Etikai szabályzat, etikai kódex	64	51	65	56
Összeférhetetlenség szabályozás	45	49	79	69
Ajándékok elfogadása szabályozása	34	28	36	37
Integritási tanácsadó	7	3	6	9

Forrás: A Közsféra Integritásának Elemzése Új Módszertan Alapján 2018. (2019. május), A Közsféra Integritásának Elemzése 2019. (2020. április), ÁSZ szerkesztés

Az adatokból megállapítható, hogy a jelenlegi elemzéssel érintett integritáskontrollok esetében a helyi önkormányzatoknál a kontrollszint 2019-ben az előző évihez képest pozitív irányban elmozdulást mutat.

A 2018. évi integritás felmérésről készült elemzés rögzítette, hogy az integritási tanácsadó alkalmazása az egyik legkevésbé elterjedt kontrolleszköz.

A 2019. évi integritás felmérés alapján a helyi önkormányzatok kockázati kitétsége az átlagnál magasabb és kontrollszintjük az integritás felmérésben szereplő összes kontrollra már az átlagot mérsékelten meghaladja.

Az ÁSZ 2018. évben önkormányzatoknál végzett ellenőrzései tekintetében az ÁSZ szakmai tevékenységéről az Országgyűlésnek készített Tájékoztatója rámutatott: „Az ellenőrzött önkormányzatok 78%-ánál az integritási kontrollok kiépítettsége nem volt egyensúlyban a fellépő kockázatok szintjével. Az önkormányzatok alacsony szinten működtették az integritást erősítő, jogszabályok által nem előírt kontrollokat.”

Az ÁSZ 2020. évben lefolytatott, az Önkormányzatok ellenőrzése - Az önkormányzatok integritásának ellenőrzése című ellenőrzéseiről készített összegzése alapján „400 önkormányzatnál, valamint 238 hivatalnál a felelős vezetők a jogszabályi előírásokon túl további erőfeszítéseket is tettek az integritás erősítése érdekében, mivel kialakították az integritás lágy kontrollokat, vagyis felismerték a jogszabályokban előírt, kötelező kontrollokon túl, további integritási kontrollok megerősítésének indokoltságát, amely szervezeti szinten hozzájárul a korrupcióval szembeni védelem megszilárdításához.”

2021-ben az ÁSZ az önkormányzatok és a társulások irányítása alatt álló intézményeknél ellenőrizte az integritás feltételeinek kiépítését. Az ellenőrzött intézmények több, mint kétharmada a jogszabályi előírásokon túl további erőfeszítéseket is tett az integritás erősítése érdekében, kialakította az ajándékok, egyéb előnyök elfogadásának belső szabályait.

ELEMZÉS

Alapvetések

A képviselő-testület normaalkotási jogát Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) 32. cikke deklarálja, miszerint a helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között rendeletet alkot, illetve határozatot hoz. Az Alaptörvény 32 cikk (3) bekezdés ugyanakkor azt is kimondja, hogy „az önkormányzati rendelet más jogszabállyal nem lehet ellentétes”.

A képviselő-testületi szabályozásnak illeszkednie kell valamennyi magasabb szintű jogszabályhoz, azokkal semmiképpen nem lehet ellentétes, ugyanakkor azokat kiegészítheti. A helyi közügyek gyakorlásának elvéből következik, hogy a helyi önkormányzat abban az esetben is jogosult a helyi társadalmi viszony rendezésére jogszabályt alkotni, amikor nem létezik törvény az adott tárgykörre nézve.

A képviselő-testület normaalkotási jogának további szabályozását a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) tartalmazza. A Jat. 2. § (5) bekezdés d) pontja értelmében a jogszabályok megalkotásakor biztosítani kell, hogy a jogszabály ne tartalmazzon indokolatlanul olyan rendelkezést, amely közjogi szervezetszabályozó eszközben is megalkotható.

1. ábra: Jogszabályi hierarchia



A Jat. 23. § (2) bekezdése alapján a képviselő-testület a rendeletalkotási és határozathozatali jogán felül közjogi szervezetszabályozási joggal is rendelkezik. A helyi önkormányzat képviselő-testülete normatív határozatban szabályozhatja a saját és az általa irányított szervek tevékenységét és cselekvési programját, valamint az általa irányított szervek szervezetét és működését.

Míg az önkormányzati rendelet és a határozat az önkormányzat területén a természetes, a jogi és a jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetekre kötelező rendelkezéseket tartalmaznak, addig a közjogi szervezetszabályozó eszközök általánosan kötelező magatartási szabályt nem állapíthatnak meg, csupán egy meghatározott címzetti körre, jelen esetben a képviselő-testület vezetése, irányítása vagy felügyelete alá tartozó szervekre nézve bírnak kötelező erővel.

Forrás: ÁSZ szerkesztés

E szabályozás kereteit a Jat. 24. § (1) bekezdése rögzíti, miszerint a közjogi szervezetszabályozó eszköz jogszabállyal nem lehet ellentétes, továbbá a közjogi szervezetszabályozó eszközben jogszabály rendelkezése nem ismétlődhet meg.

Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) az önkormányzati feladatok ellátásának biztosításáról, illetve annak szervezeti kereteiről az alábbiak szerint rendelkezik:

A Mötv. 41. § (2) bekezdése: „Az önkormányzati feladatok ellátását a képviselő-testület és szervei biztosítják. A képviselőtestület szervei: a polgármester, a főpolgármester, a megyei közgyűlés elnöke, a képviselő-testület bizottságai, a részönkormányzat testülete, a polgármesteri hivatal, a megyei önkormányzati hivatal, a közös önkormányzati hivatal, a jegyző, továbbá a társulás.”

Az Mötv. 41. § (6) bekezdése értelmében a képviselő-testület a feladatkörébe tartozó közszolgáltatások ellátására költségvetési szervet, a polgári perrendtartásról szóló törvény szerinti gazdálkodó szervezetet (a

továbbiakban: gazdálkodó szervezet), nonprofit szervezetet és egyéb szervezetet (a továbbiakban együtt: intézmény) alapíthat, továbbá természetes és jogi személlyel, vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezettel szerződést köthet.

A fentiek alapján az önkormányzati feladatok ellátását számos önkormányzati intézmény végzi/végezheti, amelyek alkalmazottai különböző foglalkoztatási jogviszonyok alanyai lehetnek.

- A helyi önkormányzat képviselő-testületének polgármesteri hivatala, közterület-felügyelete, a közös önkormányzati hivatala (a továbbiakban: képviselő-testület hivatala) köztisztviselőjének és közszolgálati ügykezelőjének közszolgálati jogviszonyára a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Kttv.) rendelkezéseit a Kttv. VIII. fejezetében foglalt eltérésekkel kell megfelelően alkalmazni.

A munkáltatói jogkör gyakorlója a jegyző és az aljegyző esetében a polgármester, minden más köztisztviselő esetében a jegyző.

A képviselő-testület hivatala gazdasági vezetőjének kinevezése, felmentése (alapvető munkáltatói jogok Áht. 9. § d) pont) a képviselő-testület, az egyéb munkáltatói jogok gyakorlása a jegyző hatáskörébe tartozik.

- Ha törvény eltérően nem rendelkezik, az állami és a helyi önkormányzati költségvetési szerveknél, valamint a helyi önkormányzat által (a továbbiakban: munkáltató) a feladatkörébe tartozó közszolgáltatások ellátására foglalkoztatottak közalkalmazotti jogviszonyára a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény (a továbbiakban: Kjt.) rendelkezéseit kell alkalmazni.

Az intézményvezető felett az alapvető munkáltatói jogokat (kinevezés, felmentés Mötv. 41. § (7) bekezdés és Áht. 9. § c) pont) a képviselő-testület, az egyéb munkáltatói jogokat a polgármester (Mötv. 67. § (1) bekezdés g) pont) gyakorolja. Az intézményben dolgozó közalkalmazottak munkáltatói jogkör gyakorlója az intézményvezető.

- A munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (a továbbiakban: Mt.) rendelkezéseit kell alkalmazni a helyi önkormányzatok által alapított gazdálkodó szervezetek, illetve az egyéb intézmények munkaviszonyban foglalkoztatott munkavállalóira.

Az alapfeladatokat önálló költségvetési intézményként ellátó levéltárak, könyvtárak, közművelődési intézmények, egyéb kulturális intézmények alkalmazottainak foglalkoztatási jogviszonya 2020. október 31-étől a 2020. évi XXXII. törvény 1. § (2) bekezdésben és 2. § (4) bekezdésben foglaltak alapján munkaviszonnyá alakult át.

Az önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságoknál dolgozók az Mt. szerinti munkaszerződés és munkaköri leírás alapján látják el munkaköri feladataikat.

A gazdálkodó szervezetek vezetői tekintetében az alapvető munkáltatói jogokat a képviselő-testület, az egyéb munkáltatói jogokat a polgármester gyakorolja. A gazdálkodó szervezet munkavállalói munkáltatói jogkör gyakorlója a gazdálkodó szervezet vezetője.

- A különleges szakértelmet igénylő eseti feladatok ellátására megbízási vagy vállalkozási szerződés köthető, a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (továbbiakban: Ptk.) VI. könyvének irányadó szabályai szerint.

Amennyiben a szerződést az önkormányzat nevében kötik, akkor a szerződő fél, azaz a szerződési feltételek meghatározására jogosult a polgármester, ha a polgármesteri hivatal nevében, akkor a jegyző, ha az intézmény, vagy önkormányzati gazdasági társaság nevében, akkor az intézményvezető, illetve a gazdasági társaság ügyvezető igazgatója.

Összeférhetlenségi szabályok

JOGSZABÁLYI ELŐÍRÁSOK

Az összeférhetlenségi szabályok különböző jellegű tilalmakat, korlátozásokat rónak az önkormányzati intézményeknél (kötségvetési szervek, gazdálkodó szervezetek, egyéb intézmények) dolgozókra, amelynek alapján tartózkodniuk kell bizonyos tevékenységektől és magatartásuktól.

2. ábra: Összeférhetlenség



Forrás: ÁSZ szerkesztés

a.) a köztisztviselőkre vonatkozó szabályok:

A Kttv. a gazdasági és politikai összeférhetlenség mellett a hozzátartozók összeférhetlenségét jelentő együttalkalmazási tilalmat, továbbá a közszolgálati hivatás presztízséből adódóan összeférhetetlen tevékenységet, magatartást különbözteti meg.

A munkáltató előzetes hozzájárulásához kötött a köztisztviselők minden munkavégzésre irányuló további jogviszonya az ún. gyakorolható tevékenység és a közérdekű önkéntes tevékenység kivételével. A munkáltató előzetes engedélyéhez kötött a gyakorolható tevékenység, továbbá a közérdekű önkéntes tevékenység is, ha a munkavégzés időtartama részben azonos a kormánytisztviselő beosztás szerinti munkaidejével, illetve bejelentési kötelezettség alá esik, ha e jogviszony keretében végzett tevékenység a köztisztviselő munkaköri feladataival közvetlenül összefügg.

A köztisztviselő továbbá nem lehet gazdasági társaságnál vezető tisztségviselő, illetve felügyelőbizottsági tag, kivéve, ha a gazdasági társaság önkormányzati, köztisztviselői többségi tulajdonban vagy tartósan állami tulajdonban van.

A vezető köztisztviselő csak tudományos, ismeretterjesztő tevékenységet végezhet, illetve a Kttv.-ben tételesen felsorolt jogviszonyokat létesítheti, de csak előzetes vezetői engedéllyel.

Lényeges még megemlíteni az együttalkalmazási tilalmat, miszerint a köztisztviselő hozzátartozójával nem állhat irányítási, felügyeleti, ellenőrzési vagy elszámolási viszonyban, de a községi önkormányzat képviselő-testülete e tilalom alól különösen indokolt esetben felmentést adhat.

Az összeférhetlenség (a munkakör ellátása melletti további munkavégzés vagy gazdasági tevékenység) és az együttalkalmazási tilalom (az alkalmazott és hozzátartozója között munkavégzésük alapján létrejövő alá-fölé rendeltségi, vagy elszámolási kapcsolat tiltása) azt a célt szolgálja, hogy az alkalmazott munkavégzése a törvény által előírt követelményeknek megfelelően – kiemelten a közérdek, illetve a munkáltató érdekei szem előtt tartásával – történjen. Az ezt veszélyeztető tényezők kizárása, csökkentése az összeférhetlenség szabályozásának célja.

Az összeférhetlenségre vonatkozó, az alábbiakban átfogó jelleggel bemutatott jogszabályi előírásokat a Melléklet 1-3. számú táblázata tartalmazza.

b.) a közalkalmazottakra vonatkozó szabályok:

A Kjt. általános jelleggel kimondja, hogy „a közalkalmazott nem létesíthet munkavégzésre irányuló további jogviszonyt, ha az a közalkalmazotti jogviszonya alapján betöltött munkakörével összeférhetetlen”.

A munkáltató előzetes írásbeli hozzájárulása szükséges, amennyiben a közalkalmazott munkaideje a közalkalmazotti jogviszonyban és a munkavégzésre irányuló további jogviszonyban – részben vagy egészben – azonos időtartamra esik.

Előzetes írásbeli bejelentéshez kötött a közalkalmazott a munkaidejét nem érintő további munkavégzésre irányuló jogviszony létesítése is, kivéve a tudományos, oktatói, egyéb szellemi tevékenység, a közérdekű önkéntes tevékenység.

A munkáltató amennyiben összeférhetlenséget állapít meg, a további jogviszony létesítését írásban megtiltja. A munkáltatónak a munkavégzésre irányuló további jogviszony létesítését megtiltó intézkedése ellen munkaügyi jogvita kezdeményezhető.

A Kjt. együttalkalmazási tilalmat, valamint gazdasági összeférhetlenséget a vezetőre, továbbá a pénzügyi kötelezettségvállalásra jogosult közalkalmazottra vonatkozóan határoz meg.

- A vezető, illetve a pénzügyi kötelezettségvállalásra jogosult közalkalmazott a munkáltatóéval azonos, vagy ahhoz hasonló tevékenységet is végző, illetve a munkáltatóval rendszeres gazdasági kapcsolatban álló más gazdasági társaságban nem lehet vezető tisztségviselő, felügyelőbizottsági tag. Ezen szabály alól kivételt képeznek a helyi önkormányzat által a feladatkörébe tartozó egészségügyi közszolgáltatások ellátására létesített költségvetési szervnél alkalmazottak.
- A helyi önkormányzatok által fenntartott szolgáltató feladatokat ellátó egyes költségvetési szerveknél megbízott vezető – tudományos, ismeretterjesztő, oktatói vagy szerzői jogi védelem alá eső tevékenység kivételével – munkavégzésre irányuló további jogviszonyt nem létesíthet.
- A helyi önkormányzatok által fenntartott szolgáltató feladatokat ellátó egyes költségvetési szerveknél nem bízható meg vezető beosztás ellátásával az, aki – illetőleg, akinek a hozzátartozója – a szerv fő tevékenységével azonos vállalkozói tevékenységet végez, az ilyen tevékenységet végző és az intézménnyel gazdasági kapcsolatban álló gazdasági társasággal, illetőleg munkáltatóval tagsági viszonyban, munkaviszonyban, további munkaviszonyban, illetőleg munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonyban áll.

c.) a munkavállalókra vonatkozó szabályok:

Az Mt. nem tiltja a munkaviszony melletti további munkaviszony, vagy munkavégzésre irányuló egyéb jogviszony létesítését, azonban az Mt. 6. § (2) bekezdésében előírt együttműködési kötelezettségből fakadóan a munkavállaló is köteles bejelenteni a további jogviszony létesítésére irányuló szándékát a munkáltató felé. Előfordulhat, hogy a munkáltató a jogos gazdasági érdekeit szem előtt tartva megtiltja, illetőleg más módon korlátozza a további jogviszony létesítését. Ugyanakkor amennyiben a munkavállaló nem ért egyet a munkáltató döntésével, munkaügyi pert kezdeményezhet.

Az Mt. szintén tiltja, hogy a vezető további munkavégzésre irányuló jogviszonyt létesítsen. Ezen felül a vezető beosztású munkavállaló nem szerezhethet részesedést a munkáltatóéval azonos, vagy ahhoz hasonló tevékenységet is végző, vagy a munkáltatóval rendszeres gazdasági kapcsolatban álló más gazdálkodó szervezetben. Ezt azonban ki kell egészíteni azzal, hogy az Mt. a munkaviszonyra nézve keretjellegű szabályokat állapít meg, amittől a munkáltató és a munkavállaló megegyezésén alapuló munkaszerződés eltérhet.

d.) a külső szakértőként foglalkoztatottakra vonatkozó szabályok:

Külső szakértők foglalkoztatására a Ptk. szabályai alapján kerül sor. A szerződésben az összeférhetlenség esetei, illetve arra vonatkozó bejelentési kötelezettség, valamint az összeférhetlenségnek a jogviszony során történő keletkezése esetére a jogviszony megszűnésének előírása megtörténhet.

e.) jogkövetkezmények

A Kttv. és a Kjt. az összeférhetetlenségi szabályokat nem kinevezési feltételként rögzítik, hanem amennyiben a törvényben meghatározott összeférhetetlenséget a köztisztviselő/közalkalmazott a munkáltató erre irányuló felszólítása ellenére nem szünteti meg, akkor a közszolgálati/közalkalmazotti jogviszony a törvény erejénél fogva megszűnik. Ez azt jelenti, hogy a közszolgálati/közalkalmazotti jogviszony megszűnését – összeférhetetlenségre alapozva – kizárólag a Kttv.-ben, illetve a Kjt.-ben szabályozott összeférhetetlenség alapozza meg (Kttv. 60. § (1) bekezdés c) pont és 86. § (1) bekezdés), közalkalmazott esetében a közalkalmazotti jogviszony a törvény erejénél megszűnik, illetve a munkáltató mérlegelése alapján megszüntetheti (Kjt. 25. § (2) bekezdés fc) és fd) pontok).

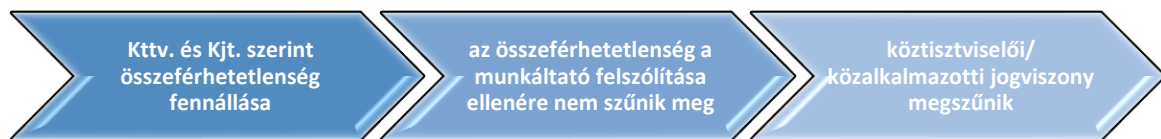
A munkavállaló összeférhetetlensége esetén a munkáltató felmondással megszüntetheti a munkajogviszonyt. A munkáltató a felmondást indokolni köteles (Mt. 64. § és 66. §).

A KÉPVISELŐ TESTÜLET JOGKÖRE AZ ÖSSZEFÉRHETETLENSÉGI SZABÁLYOK MEGALKOTÁSA TERÉN

A képviselő-testület rendelkezik rendeletalkotási jogkörrel, de tekintettel arra, hogy a szabályozni kívánt tárgykör hatálya a képviselő-testület irányítása alá tartozó intézményekre (önkormányzati hivatal, költségvetési szervek, önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok) terjed ki, közjogi szervezetszabályozó eszközként normatív határozatban állapíthatja meg a szigorúbb összeférhetetlenségi szabályokat.

A képviselő-testület normaalkotási jogának korlátja, hogy az nem lehet ellentétes más jogszabállyal. Jelen esetben ez azt jelenti, hogy a Kttv.-ben és a Kjt.-ben rögzített szabályoknál ugyan megállapíthat szigorúbb összeférhetetlenségi szabályokat, de azokat csak az alkalmazottak/vezetők kiválasztása, vagy valamely feladatra történő kijelölése során tudja érdemben érvényesíteni a munkáltató.

3. ábra: Összeférhetetlenség fennállása



Forrás: ÁSZ szerkesztés

A már fennálló közszolgálati, illetve közalkalmazotti jogviszony során felmerült, a képviselő-testület által szabályozott, a törvényben foglaltnál szigorúbb összeférhetetlenség esetén a vezetői megbízás visszavonása, illetve más munkakörben való tovább-foglalkoztatás lehet a következmény. Ez esetben a Kttv. további előírása, hogy a kinevezést abban az esetben módosíthatja a munkáltató a köztisztviselő bejegyzése nélkül, ha az új munkakör megfelel a köztisztviselő iskolai végzettségének, szakképzettségének vagy szakképzésének, szakmai tapasztalatának (Kttv. 48. § (4) bekezdés).

Munkajogviszony esetében amennyiben a Képviselő-testület által előírt szigorúbb összeférhetetlenségi szabályok munkavállalók általi megismertetése megtörtént, a gazdasági társaság belső szabályozóiba (belső szabályzat, kollektív szerződés, munkaszerződés) beépítették, az esetlegesen fennálló összeférhetetlenség, ha azt a munkavállaló a munkáltató felszólítása ellenére nem szünteti meg, a munkajogviszony megszüntetését eredményezheti.

Jó gyakorlat:

X Város Önkormányzata Képviselő-testülete normatív határozatban rendelkezett a hivatali, egyéb intézményi vezetőkre és a gazdasági társaságok munkavállalóira vonatkozó összeférhetetlenség szabályairól. A határozatban rögzítették az összeférhetetlenség szabályait a közszolgálati/közalkalmazotti, a hivatali, egyéb intézményi alkalmazottakra vonatkozóan, ha az alábbi területeken döntés-előkészítésben vesznek részt:

- adósságot keletkeztető kötelezettségvállalás
- adóerő módosítása
- önkormányzat és gazdasági társaságai hitelfelvétele, kötvénykibocsátása
- pályázatok/ projektmenedzsment
- beszerzés/ közbeszerzés
- ingatlan-, eszközhasznosítás
- építésügy.

A határozatban rögzítették az összeférhetetlenség fennállása esetén követendő eljárási szabályokat, valamint az önkormányzat kizárólagos, vagy többségi tulajdonában levő gazdasági társaságok vezetői részére előírták, hogy az összeférhetetlenségre vonatkozó belső szabályozásban rögzítsék mit tekint a társaság jó hírnevének, jogos gazdasági érdekének.

Az előzőekben részletezettek alapján a jogszabályban rögzítettekén túli összeférhetetlenség szabályok megalkotása a képviselő-testületnek jogában áll, a Jat. szabályaira tekintettel erre közjogi szervezetszabályozó eszközként a normatív határozat alkalmas. A szabályozás személyi hatálya kiterjedhet az önkormányzati hivatalra, egyéb, az önkormányzat irányítása alatt álló költségvetési szervre és az önkormányzat tulajdonában álló gazdasági társaságra is.

Mivel a képviselő-testület által alkotott normák más jogszabállyal nem lehetnek ellentétesek és a Kttv., valamint a Kjt. az összeférhetetlenséget a jogviszony megszűnését/megszüntetését eredményező körülményként szabályozza, az e törvényekben rögzített összeférhetetlenségi szabályokon túl, azoknál szigorúbb összeférhetetlenség a jogviszony megszűnését/megszüntetését nem eredményezheti, de a közszolgálati/közalkalmazotti jogviszony létesítése során alkalmazási feltételként, feladat ellátására történő kijelölés feltételeként megállapítható.

A képviselő-testület normatív határozatban szabályozhatja:

- A jogszabályban egyes munkakörökre megállapított összeférhetetlenségi szabályokat kiterjesztheti más, a jogszabályban nem nevesített munkakörökre, ami lényegében a vezetővel szemben megállapított szigorúbb szabályok alkalmazását jelenti egyes munkakörök esetében. A képviselő-testület által előírt szigorúbb összeférhetetlenségi szabály megsértése az adott munkakört betöltő, nem vezető beosztású köztisztviselő, illetve közalkalmazott közszolgálati/közalkalmazotti jogviszonyának megszűnését/megszüntetését önmagában nem alapozhatja meg, mert a jogviszony megszűnésének eseteit a Kttv. és a Kjt. rögzíti.
- A gazdasági társaságoknál a szigorúbb összeférhetetlenségi szabályok, a bejelentési kötelezettség, valamint az összeférhetetlenség fennállásának jogkövetkezményei is kollektív szerződésbe, belső vezetői utasításként kiadott szabályzatba, vagy munkaszerződésbe foglalhatók. Ennek eredményeként a szigorúbb összeférhetetlenségi szabályok akár munkaviszony megszüntetésével is érvényesíthetők.
- A jogviszony létesítése vagy a vezetői megbízás feltételeként jogszabályban nem rögzített összeférhetetlenségi feltételeket állapíthat meg, viszont a jogviszony létrejöttét követően bekövetkezett összeférhetetlenség a Kttv. és Kjt. hatálya alatt állók esetében a jogviszony megszűnését/megszüntetését nem eredményezheti, vezető esetében a vezetői megbízás visszavonható, de a jogviszony nem szüntethető meg.
- Egyes feladatokban (döntéselőkészítés, döntés) való részvétel feltételeként határozhatja meg a szigorúbb összeférhetetlenségi szabályt a hivatali, egyéb intézményi alkalmazottakra és a gazdasági társaságok munkavállalóira vonatkozóan. Fontos, hogy ebben az esetben az eljárási

szabályokat (a feladatra kijelölés, a nyilatkozattétel, a szükséges munkáltatói intézkedés dokumentálása stb.) is meg kell határozni, vagy a képviselő-testület által alkotott normatív határozatban, vagy az annak végrehajtására munkáltatói jogkörben kiadott utasításban.

- A külső szakértők (megbízási, vállalkozási szerződés keretében az önkormányzat, illetve a polgármesteri hivatal részére munkát végző személyek) alkalmazásának feltételeként, vagy bizonyos feladatokban való részvétel feltételeként is meghatározhat összeférhetlenségi szabályokat.

A MUNKÁLTATÓI JOGKÖR GYAKORLÓJÁNAK JOGKÖRE AZ ÖSSZEFÉRHETLENSÉGI SZABÁLYOK MEGALKOTÁSA TERÉN

Az Möt. a hivatallal kapcsolatos rendelkezési (vezetői) hatásköröket nem egy személyhez (testülethez), hanem három önkormányzati szervhez (képviselő-testület, polgármester, jegyző) telepítette. Hivatalvezetői tevékenysége során a jegyző a képviselő-testület, a bizottságok, a polgármester iránymutatásától, utasításaitól nem térhet el, munkáját azok keretei között, a képviselő-testülettel és a polgármesterrel együttműködve kell végeznie. Az intézményvezetők szintén a képviselő-testület döntéseinek keretén belül, az ágazati jogszabályok előírásai figyelembevételével kötelesek a feladataikat ellátni.

Ugyanakkor az összeférhetlenségi szabályok megalkotásához mindenképpen szükség van a jegyző, intézményvezető ismereteire, hiszen az ő feladata a munkakörök kialakítása, a feladat- és hatáskörök lehatárolása.

A képviselő-testület szabályozásának hiánya esetén a polgármester, a jegyző, illetve az intézményvezető belső utasításban vagy szabályzatban határozhat meg összeférhetlenségi szabályokat. A polgármester és a jegyző a vezetése, az irányítása vagy a felügyelete alá tartozó szervek szervezetét és működését, valamint tevékenységét normatív utasításban szabályozhatja. (Jat. 23. § (4) bekezdés j) pont) A szabályozás kiadása előtt mindenképpen célszerű a képviselő-testület egyetértését, hozzájárulását kérni.

„Forgóajtó-megállapodások” megelőzése

Forgóajtó-megállapodásnak nevezzük azokat a megállapodásokat, amikor a munkáltató egy munkavállalója egy olyan másik munkáltatóval állapodik meg munkaviszony létesítésében, amely a munkáltató üzleti partnere, vagy amely számára a munkavállaló támogatási, engedélyezési vagy egyéb hatósági döntést hozott, vagy ilyen döntés előkészítésében közreműködött. Ilyen megállapodások esetén ugyanis nagy a veszélye annak, hogy a munkavállaló döntései során már a leendő munkáltatója érdekeit veszi figyelembe. Ez olyan láthatatlan érdekkonfliktust eredményezne, amelynek jobb elejét venni, annak előzetes megtiltásával, hogy a döntési helyzetben lévő munkavállalók munkaviszonyuk megszüntetését követően olyan munkáltatónál helyezkedjenek el, amelyet érintő döntést hoztak (Pulay, 2019. 38. old.)

JOGSZABÁLYI ELŐÍRÁSOK

A forgóajtó-megállapodások megelőzésének intézménye a közszolgálatban **elhelyezkedési korlátozás** néven ismeretes. Erre vonatkozó szabályozást a helyi önkormányzatok alkalmazásában álló köztisztviselők jogállását szabályozó Kttv. és a közalkalmazottak jogállását szabályozó Kjt. nem tartalmaz.

A közszolgálati és a közalkalmazotti jogviszonynál a munkáltató az elhelyezkedési korlátozást a kinevezési okiratban, illetve munkaszerződésben rögzítheti. Ebben az esetben szükséges a képviselő-testület hozzájárulása, illetve a források biztosítása érdekében az önkormányzat költségvetési rendeletének módosítása.

A munkavállalók esetében a munkáltató és a munkavállaló írásba foglalt megállapodásán alapuló versenytalimi megállapodás az Mt. 228. §-án alapul.

A felek megállapodása alapján a munkavállaló – a megállapodásban rögzített ideig, de maximum a munkaviszony megszűnését követő két évig – nem tanúsíthat olyan magatartást, amellyel munkáltatója jogos gazdasági érdekét sértené vagy veszélyeztetné. [Mt. 228.§ (1) bekezdés]

A közszolgálatban az elhelyezkedési korlátozást elsőként a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény (továbbiakban: Kit.) 117. §-a szabályozta. Az elhelyezkedési korlátozás törvényi előírás alapján, azonban alkalmazásához a Kit. 117. § (1) bekezdésben foglaltak értelmében a Kormánynak meg kell határoznia azokat az ágazatokat és az ágazatokon belül azokat az álláshelyeket, amelyek esetében az előírást alkalmazni kell. Ezek meghatározására még nem került sor.

A különleges jogállású szervekről és az általuk foglalkoztatottak jogállásáról szóló **2019. évi CVII. törvény** 45. § már a munkáltató és a köztisztviselő megállapodási lehetőségeként szabályozza az elhelyezkedési korlátozást, tehát csak akkor alkalmazható, ha abban a munkáltatói jogkör gyakorlója és a köztisztviselő megállapodnak. A Kit. és a 2019. évi CVII. törvény vonatkozó jogszabályi előírásait a Melléklet 4-5. számú táblázata tartalmazza.

A KÉPVISELŐ-TESTÜLET SZABÁLYOZÁSI JOGKÖRE

Annak előírására, miszerint bizonyos (vezetői beosztású) munkakörökben szerződésbe kell foglalni, hogy a foglalkoztatási jogviszony megszűnését követően a dolgozó meghatározott ideig nem helyezkedhet el olyan szervezetnél, amellyel munkája során kapcsolatban volt (pl. felügyelte, ellenőrizte, támogatást állapított meg a részére), a helyi önkormányzat képviselő-testülete az Alaptörvény, illetve a Jat. rendelkezései alapján normatív határozatban jogosult.

A Kttv. 38. § (1) bekezdés, valamint a Kjt. 21. § (1) bekezdés értelmében a közszolgálati, illetve közalkalmazotti jogviszony kinevezéssel és annak elfogadásával jön létre, ami a kinevezési okirat mindkét fél által történő aláírásával realizálódik. A Kttv. és a Kjt. ugyan meghatározza a kinevezési okirat kötelező tartalmi elemeit, de a törvényi előírás szerint a kinevezési okmány a közszolgálati jogviszonyt érintő egyéb kérdésekről is rendelkezhet, azaz a törvény nem zárja ki a jogviszonyt érintő további rendelkezések kinevezési okiratba foglalását (Kttv. 43. § (1),(3). bekezdések, Kjt. 21. § (1),(3). bekezdések). Munkaszerződés és kinevezési okirat tehát tartalmazhatja az elhelyezkedési korlátozásra vonatkozó feltételeket.

A munkaviszonyban állók esetében az Mt. 228. §-a lehetővé teszi az elhelyezkedési korlátozás munkaszerződésben történő előírását.

A MUNKÁLTATÓI JOGKÖR GYAKORLÓJÁNAK JOGKÖRE

A képviselő-testület szabályozásának hiánya esetén a polgármester, a jegyző, illetve az intézményvezető belső utasításban, vagy szabályzatban meghatározhatja azokat a munkaköröket, amelyek esetében a közszolgálati/közalkalmazotti jogviszony megszűnése esetére elhelyezkedési korlátozásról kíván megállapodni az érintett alkalmazottal.

Az önkormányzati tulajdonú gazdasági társaság vezetője belső utasításban, kollektív szerződésben határozhatja meg az elhelyezkedési korlátozással érintett munkaköröket, amely előírás érvényesítéséhez a korlátozást és az annak fejében fizetendő összeget a munkaszerződésben kell rögzíteni, melynek forrását a társaság biztosíthatja.

A hivatásetikai alapelveknél és az etikai eljárásnál részletesebb és konkrétabb etikai normák (pl. etikai kódex) megállapítása

A Kttv. 83. § (1) és a 226. § (2) bekezdés értelmében az önkormányzatoknál alkalmazásban álló köztisztviselőkre vonatkozó hivatásetikai alapelvek különösen a hűség és elkötelezettség, a nemzeti érdekek előnyben részesítése, az igazságos és méltányos jogszolgáltatás, a méltóság és tisztesség, az előítéletektől

való mentesség, a pártatlanság, a felelősségtudat és szakszerűség, az együttműködés, az intézkedések megtételére irányuló arányosság és a védelem.

A Kttv. 83. § (2) bekezdése szerint a vezetőkkel szemben további etikai alapelvek különösen a példamutatás, a szakmai szempontok érvényesítése és a számonkérési kötelezettség.

A KÉPVISELŐ-TESTÜLET SZABÁLYOZÁSI JOGKÖRE

A Kttv. 231. § (1) bekezdése akként rendelkezik, hogy a helyi önkormányzatoknál alkalmazásban álló köztisztviselőkre vonatkozóan a Kttv. 83. §-a azzal az eltéréssel alkalmazandó, hogy a hivatásetikai alapelvek részletes tartalmát, valamint az etikai eljárás szabályait a képviselő-testület állapítja meg. A Kttv.-ben felsorolt hivatásetikai alapelvek tartalommal történő megtöltése, a követendő szabályok, eljárások rögzítése, valamint az etikai eljárás részletes szabályainak meghatározása a Kttv. hivatkozott rendelkezésében kapott törvényi felhatalmazás alapján a helyi önkormányzat képviselő-testületének jogosultsága és egyben kötelezettsége.

A képviselő-testület normaalkotási joga a végrehajtási jellegű szabályozás megalkotását is tartalmazza.

Az önkormányzati képviselő-testület szabályozási kötelezettsége a köztisztviselőkre vonatkozóan áll fenn, de a képviselő-testület az Alaptörvényből eredő eredeti jogalkotói jogosultságával élve meghatározhat etikai, illetve magatartási szabályokat az önkormányzati intézményeknél alkalmazott közalkalmazottakra, illetve az önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok munkavállalóira is.

Az önkormányzati intézmények, gazdasági társaságok különböző szakmacsoportokba tartozó alkalmazottai, munkavállalói a rájuk irányadó szakmai etikai kódexek előírásainak is meg kell, hogy feleljenek. Ilyenek például:

- a Nemzeti Pedagógus Kar által a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény 63/D. § (1) bekezdés b) pontjában foglalt felhatalmazás alapján elfogadott, 2021. szeptember 22-étől hatályban lévő etikai kódex;
- az egészségügyben működő szakmai kamarákról szóló 2006. évi XCVII. törvény 2. § c) pontjában foglalt felhatalmazás alapján
 - a 2014. április 26-tól hatályos, a Magyar Egészségügyi Szakdolgozói Kamara Etikai Kódexe;
 - a 2012. január 1-jétől hatályos, a Magyar Orvosi Kamara Etikai Kódexe
- a Szociális Szakmai Szövetség Küldöttgyűlése által 2016. április 15-én elfogadott, a Szociális Munka Etikai Kódexe

Ezek a szakmai etikai kódexek mellérendeltségi viszonyban állnak a képviselő-testület, vagy munkáltató által kiadott etikai szabályokkal. Ezért amennyiben a képviselő-testület nem csak az önkormányzati hivatal dolgozóira hatályos etikai kódexet ad ki, akkor rendelkeznie szükséges arról, hogy az érintett alkalmazottaknak a szakmai etikai kódexben foglalt és a képviselő-testület által meghatározott etikai elvárásoknak is meg kell felelniük.

A képviselő-testület úgy is dönthet, hogy csak a Kttv.-ben előírt normaalkotási kötelezettségének tesz eleget. Az egyéb, irányítása alatt álló költségvetési szervek, valamint önkormányzati gazdasági társaságok vonatkozásában pedig e szervezetek vezetői számára irányelveket határoz meg, hogy munkáltatói jogkörükben milyen etikai szabályozást adjanak ki.

A Kormány korrupcióellenes stratégiájának végrehajtása keretében 2013. március 1-jén adták ki az állami szerveknél érvényesítendő etikai követelményekről szóló Zöld Könyvet. A Zöld Könyv is felveti az etikai követelmények és a jogszabályok egymáshoz való viszonyának problémakörét. Az etikai kódexnek tartalmaznia kell minden etikai szempontból kulcsfontosságú területet, még akkor is, ha egyes területeket a jogi szabályozás is érinti. Ugyanakkor az etikai szabályok megalkotása során ügyelni kell arra, hogy a jogszabályokban is szabályozott területeket ne a jogszabállyal azonos tartalommal, hanem annál általánosabban, az etikai értékből levezetve kell megfogalmazni. Az etikai kódex a jogszabályi előírásoknál

szigorúbb követelményeket is tartalmazhat, hiszen az etikai értékek szélesebb körűek, általánosabbak, mint a jog eszközeivel szabályozott és védett társadalmi normák.

A képviselő-testület által megalkotandó etikai kódex a Kttv. 83. § (1) bekezdésében meghatározott hivatásetikai alapelvek részletes tartalmának és az etikai eljárás szabályainak meghatározásán túl – a Zöld Könyvben is javasolt – további szabályozást is tartalmazhat, ami nem csupán az etikai követelményt tartalmazza, hanem a köztisztviselő helyes magatartásának elősegítése érdekében meghatározza a követendő eljárást is. Ilyen szabályozási témakörök lehetnek:

- a visszaélések bejelentése, amely nem csak a jogszabályokban foglalt követelmények megsértése esetére várja el a visszaélés bejelentését, hanem minden olyan szabálysértés esetén, amely alkalmas lehet a szervezet integritásának veszélyeztetésére;
- elfogulatlanság megőrzésének követelménye, amely a jogszabályokban meghatározott együttalkalmazási tilalomnál sokkal tágabban értelmezi azokat a körülményeket, amelyek akadályozzák, vagy akadályozhatják a köztisztviselő részrehajlás nélküli, jogszerű, etikus és szakszerű munkáját;
- tartózkodás a munkával összeegyeztethetetlen tevékenységektől. Az összeférhetlenségi szabályokat a Kttv. konkrétan meghatározza, de az etikai kódexben is szükséges tudatosítani az összeférhetlenség helyzetek kerülésének követelményét;
- az ajándékok elfogadásának tilalma, a felkínált jogtalan előnyök visszautasításának kötelezettsége. Részletesen meghatározható, hogy mit tekintenek szóróajándéknak, figyelmességi ajándéknak, lekötő mértékű ajándéknak, szokásos vendéglátásnak, illetve az ezekkel összefüggően követendő eljárásrend. Mivel a Zöld Könyv célja a közszférában hatályos etikai kódexek tartalmi összehangolása, javasolt az abban rögzített határösszegek figyelembevétele;
- az etikai kódex szabályozási körébe tartozhat az ajándékok, meghívások és egyéb anyagi előnyök ügyfelek (tágon értelmezve) részére történő nyújtásának szabályozása is;
- személyes függetlenség megőrzése, befolyásolhatóság elkerülése;
- hivatali helyzettel való visszaélés tilalma;
- a bizalmas információkkal, a köz- és mások adataival visszaélés tilalma;
- a hivatali és közforrások felelős felhasználásának követelménye;
- vezetői szerepben fokozott felelősség vállalása: a szervezet integritásának biztosításában a vezető beosztású munkatársaknak kiemelt szerepük van, amit az etikai kódexben is célszerű hangsúlyozni;
- munkahelyváltás esetén tisztességes eljárás követelménye: Az integritás megőrzése szempontjából kiemelt jelentőségű terület a már korábban tárgyalt „forgóajtó jelenség”, vagyis a munkatársaknak az állami és a piaci szféra közötti munkahelyváltásából származó korrupciós kockázatokat rejtő helyzetek. Mivel az elhelyezkedési tilalom érvényesítéséhez plusz költségvetési forrás nem mindig áll rendelkezésre, a problémakört legalább etikai eszközökkel szükséges kezelni;
- a méltóság, a tisztesség, a köz bizalmának megőrzése: a méltatlanság ugyan a Kttv. alapján akár a közszolgálati jogviszony megszüntetéséhez is vezethet, alapvetően etikai fogalom. Ahhoz, hogy ezt a jogintézményt az esetleges visszaélésektől, vagy annak akár a látszatától mentesen lehessen alkalmazni, szükséges, hogy az etikai kódex iránymutatást adjon a méltatlansági helyzetek megítéléséhez. Célszerű az etikai kódexben tartalommal megtölteni a Kttv. 64. § (1) bekezdésében foglalt méltatlanság fogalmát, azaz felsorolni azokat a magatartásokat, amelyek „*alkalmasak arra, hogy az általa betöltött beosztás tekintélyét vagy a munkáltató jó hírnevét, illetve a jó közigazgatásba vetett bizalmat súlyosan rombolja*”. A méltatlanság kötelező felmentési körülmény, amit a Kttv.-ben előírt méltatlansági eljárás előz meg. A felmentés indokának valósnak és okszerűnek kell lennie;

- rendszeres integritás, korrupciómegelőzés és etika témájú képzések szervezése, azokon a beosztott munkatársai részvételének biztosítása. A képzések a korrupciós helyzetek kialakulására, felismerésére és elkerülésére vonatkozó ismeretátadás mellett elsősorban az integritás alapú szervezeti kultúra iránti elköteleződés erősítését szolgálják.

A hivatásetikai szabályozás nyilvánosságra hozataláról gondoskodni kell, azaz a helyi lakosság, a hivatal ügyfelei részére a szabályozás megismerési lehetőségét biztosítani kell.

A szabályozási kötelezettségének oly módon is eleget tehet a képviselő-testület, hogy az önkormányzati hivatal SZMSZ-e mellékleteként alkotja meg a hivatal hivatásetikai kódexét.

A MUNKÁLTATÓI JOGKÖR GYAKORLÓJÁNAK JOGKÖRE

Amennyiben a képviselő-testület csak a Kttv.-ben előírt szabályozási kötelezettségének tesz eleget, úgy a Jat. 23. § (4) bekezdés j) pontjában foglaltak alapján a polgármester és/vagy a jegyző normatív utasításban, továbbá a jegyző belső szabályzatban is jogosult az etikai értékek és követelmények, az elvárt magatartási szabályok és eljárások szabályozására.

Az egyéb költségvetési szervek vezetői, valamint az önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok vezetői a képviselő-testület által meghatározott etikai szabályok figyelembevételével, illetve annak hiányában anélkül is, munkáltatói jogkörükben jogosultak a szervezet tagjaitól elvárt etikai magatartási szabályok, követendő eljárások meghatározására.

Ajándékok, meghívások és egyéb anyagi előnyök elfogadásának/nyújtásának szabályozása

Az ajándékok, meghívások és egyéb anyagi előnyök elfogadásával, illetve ügyfelek részére történő nyújtásával kapcsolatos követendő magatartási szabályokat jogszabály nem ír elő. A Zöld Könyv, valamint az az alapján készült Kormánytisztviselők Etikai Kódexe rögzít szabályokat az ajándékok elfogadásával, nyújtásával kapcsolatban.

A KÉPVISELŐ-TESTÜLET SZABÁLYOZÁSI JOGKÖRE

A képviselő-testület önkormányzati rendeletben vagy normatív határozatban szabályozhatja a kérdéskört. Szabályozása kiterjedhet csak az önkormányzati hivatalra, de valamennyi költségvetési szervekre és akár az önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságokra is. A képviselő-testületi szabályozás módja az is lehet, hogy csak irányokat jelöl ki (pl. az etikai kódexben) és a részletszabályok megalkotásának kötelezettségét az önkormányzati hivatal, a költségvetési szervek és a gazdasági társaságok vezetői részére írja elő az irányítói, illetve a tulajdonosi joggyakorló hatáskörében.

A MUNKÁLTATÓI JOGKÖR GYAKORLÓJÁNAK JOGKÖRE

Az ajándékok elfogadásával, nyújtásával kapcsolatos szabályokat a jegyző, a költségvetési szerv vezetője, valamint a gazdasági társaság vezetője munkáltatói jogkörben, belső utasítás, vagy szabályzat formájában akár képviselő-testületi szabályozás hiányában is meghatározhatja.

Bármilyen módon is történjék a szabályozás, a munkavállalókkal történő dokumentált megismertetésén felül célszerű a szabályozás oly módon történő közzététele is, hogy annak tartalmát az ügyfelek is megismerhessék.

A szabályozásban alapelveként célszerű rögzíteni, hogy az önkormányzat alkalmazottainak tartózkodniuk kell minden olyan ajándék elfogadásától, amely esetében vélelmezhető az ajándékozónak a munkavégzésükkel kapcsolatos befolyásolási szándéka. Ezért – a szóróajándékok, külföldi állami/önkormányzati szerv képviselőjétől kapott figyelmességi ajándékok, valamint a munkával kapcsolatos rendezvényen kapott szokásos vendéglátás elfogadása kivételével – nem kérhetnek és nem fogadhatnak el olyan ajándékot, előnyt, meghívást, szolgáltatást vagy bármely más, a számukra, illetőleg családtagjaik, rokonaik, barátaik,

vagy velük érzelmi, politikai, gazdasági vagy más érdekszövetségben lévő személyek, vagy az általuk támogatott szervezetek számára ígért előnyt, amely munkájukkal vagy munkahelyükkel bármely módon is összefüggésbe hozható.

A szabályozás másik alapelve, hogy a munkával, munkahellyel összefüggésben nem adható ajándék senkinek, kivéve a munkaköri köteletség teljesítése során adandó szóróajándékot, külföldi állami, vagy önkormányzati szerv képviselője számára adandó figyelmességi ajándékot.

A szabályozásban azt is helyénvaló rögzíteni, hogy pontosan mit értenek szóróajándék, figyelmességi ajándék, illetve szokásos vendéglátás alatt, valamint összegszerűen meg kell határozni, hogy mi ezek elfogadható mértéke.

További lényeges és elvárható szabályozási elem, hogy a munkavállalók senkitől, semmilyen körülmények között nem fogadhatnak el lekötelező mértékű ajándékot, illetve, hogy mit tekintenek lekötelező mértékű ajándéknak.

A szabályozásnak jogtalan előny ígérete esetén követendő magatartási elveket, szabályokat is tartalmaznia szükséges.

Jó gyakorlat:

X Város Önkormányzata Képviselő-testülete az önkormányzati hivatal dolgozóira, illetve az irányítása alatt álló költségvetési szervek, valamint önkormányzati gazdasági társaságok vonatkozásában az ajándékok elfogadásának tilalmát, a felkínált jogtalan előnyök visszautasításának kötelezettségét, a követendő eljárásrendet, valamint az ajándékok, meghívások és egyéb anyagi előnyök nyújtásának tilalmát rögzítette X Város Etikai Kódexében.

Érdekérvényesítőkkal való kapcsolattartás szabályozása

Az érdekérvényesítők gazdasági társaságokat, gazdasági kamarákat, civil szervezeteket, különböző érdekképviseleti csoportokat (pl. szakszervezeteket) stb. képviselhetnek. Az érdekérvényesítés alapvetően nem tekintendő káros cselekménynek, hiszen az érdekérvényesítők szakértelme, kezdeményezéseik hasznosak lehetnek a döntéshozatalban, javíthatják a végrehajtás hatékonyságát. Fontos azonban, hogy az érdekérvényesítőkkal való találkozók előre meghatározott eljárásrend, illetve garanciális szabályok szerint valósuljanak meg.

Az érdekérvényesítőkkal, vagy másként fogalmazva az ügyfelek (tágon értelmezve) egyes kiemelt csoportjaival (pl. vállalkozók, politikusok, civil szervezetek és szakszervezetek képviselői) való kapcsolattartás az önkormányzatok és intézményei tekintetében jogszabályban nem szabályozott.

A már korábban kifejtettek szerint a helyi önkormányzat képviselő-testülete jogszabályi előírás hiánya esetén jogosult a helyi társadalmi viszony rendezésére jogszabályt alkotni, a szabályozásnak illeszkednie kell valamennyi magasabb szintű jogszabályhoz.

A KÉPVISELŐ-TESTÜLET SZABÁLYOZÁSI JOGKÖRE

Az érdekérvényesítőkkal való kapcsolattartást, az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásának rendjéről szóló 50/2013. (II. 25.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Intr.) 10. §-ában foglalt szabályozás figyelembevételével, a képviselő-testület önkormányzati rendeletben vagy normatív határozatban szabályozhatja. A helyi szabályozás azért szükséges, mert az Intr. hatálya az önkormányzati hivatalra, az önkormányzatok irányítása alatt álló más szervezetekre nem terjed ki.

A MUNKÁLTATÓI JOGKÖR GYAKORLÓJÁNAK JOGKÖRE

A Jat. 23. § (4) bekezdés j) pontja értelmében a polgármester, a főpolgármester, a megyei közgyűlés elnöke (a továbbiakban együtt: polgármester) és a jegyző normatív utasításban szabályozhatja a vezetése, az irányítása vagy a felügyelete alá tartozó szervek szervezetét és működését, valamint tevékenységét. Ebből

következően az érdekérvényesítőkkal való kapcsolattartás szabályozása munkáltatói jogkörben is megtörténhet.

Természetesen nem szükséges ehhez külön szabályozást alkotni. A képviselő-testület pl. az etikai kódexben is szabályozhatja, a jegyző által történő szabályozás pl. a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Bkr.) által előírt a szervezeti integritást sértő események kezelésének eljárásrendjében, vagy esetleg az integrált kockázatkezelési szabályzatban is lehetséges. A szabályozáshoz nemcsak az Intr. előírásai, hanem a Nemzeti Korrupcióellenes Program keretében 2016. évben kiadott, az érdekérvényesítőkkal való kapcsolattartás szabályainak alkalmazásához kiadott Módszertani útmutató¹-ban foglaltak is iránymutatásként szolgálnak.

Az Intr.-ben foglalt szabályok mintájára célszerű előírni a felettes vezető előzetes tájékoztatását az érdekérvényesítővel történő találkozó előtt.

Integritási tanácsadó alkalmazásának szabályozása

Az Intr. 5. §-a kötelezővé teszi az államigazgatási szervekben az integritási tanácsadó kijelölését. A kijelölt integritás tanácsadó egyrészt támogatja a hivatali szervezet vezetőjét az integritási és korrupciós kockázatok kezelésében, másrészt koordinálja az integritásirányítási rendszer és a belső kontrollrendszer egyes elemei működtetését, részletes feladatait az Intr. 6. §-a szabályozza.

Az integritás tanácsadó a hivatali szervezet vezetőjének közvetlen irányítása alatt áll. Ugyanakkor – a belső ellenőrzés kivételével – más feladatokat is elláthat és ezen más feladatok tekintetében a vezető által kijelölt más személy is utasíthatja, ha ez az integritás tanácsadói feladatainak ellátását nem veszélyezteti.

Az Intr. 5. § (3) bekezdése rögzíti, hogy *„az integritás tanácsadó kijelöléséhez és a kijelölés visszavonásához a felettes szerv vezetőjének és a rendészetért felelős miniszternek az előzetes, írásbeli egyetértése szükséges”*. Az integritás tanácsadó kijelölésére, valamint a kijelölés visszavonására vonatkozó javaslatot a hivatali szervezet vezetőjének részletesen, dokumentumokkal alátámasztottan indokolnia kell, amit a felettes szerv és a rendészetért felelős miniszter részére meg kell küldenie.

E köztölt eljárásrend mellett az Intr. 7. §-a az integritás tanácsadói feladatok ellátását szigorú feltételekhez köti. *„Integritás tanácsadói feladatok ellátására felsőfokú végzettségű, legalább hároméves közigazgatási szakmai gyakorlattal rendelkező, a feladatra személyisége és képességei alapján alkalmas és erkölcsileg méltó kormánytisztviselő, állami tisztviselő, vagy az államigazgatási szervnél foglalkoztatott hivatásos szolgálati, adó- és vámhatósági szolgálati jogviszonyban álló személy jelölhető ki”*.

Mindebből következően az Intr.-ben meghatározott integritás tanácsadóval azonos jogállású személy az önkormányzati szférában nem jelölhető ki, hiszen az önkormányzati hivatal alkalmazottai a Kttv. hatálya alatt állnak és köztisztviselőnek minősülnek, nem kormánytisztviselőnek, vagy állami tisztviselőnek.

A KÉPVISELŐ-TESTÜLET SZABÁLYOZÁSI JOGKÖRE

A helyi önkormányzat képviselő-testülete normatív határozatban szabályozhatja az integritás tanácsadói feladatok ellátását.

Ugyanakkor az Möt. 42. § 2) pontja értelmében a helyi önkormányzat képviselő-testületének hatáskörébe tartozik a saját szervezetének kialakítása és működésének meghatározása, illetve az Áht. 9. § b) pontja alapján az általa létrehozott költségvetési szervek (önkormányzati hivatal, egyéb közszolgáltatást végző költségvetési szervek) szervezeti és működési szabályzatának jóváhagyása.

A képviselő-testület rendelkezhet arról, hogy már meglévő és betöltött munkakör bővítésével kerüljön sor az integritási tanácsadói feladatok ellátására. Ez esetben utasíthatja a költségvetési szerv vezetőjét (jegyzőt),

¹ <https://korrupciomegelozes.kormany.hu/szakmai-anyagok-es-osszefoglalok2>

hogy a hivatal dolgozói közül a feladat ellátására alkalmasnak tartott személyt jelöljön ki, egészítse ki az ellátandó feladatait és jóváhagyásra terjessze a képviselő-testület elé. Ezt a szervezeti megoldást erősítik a Bkr. 6. § (1), (5), és (7) bekezdésében foglalt rendelkezései is.

A MUNKÁLTATÓI JOGKÖR GYAKORLÓJÁNAK JOGKÖRE

A költségvetési szerv vezetőjének (jegyző, intézményvezető) feladatellátását segíti a Bkr. 6. § (6) bekezdése alapján a belső kontrollrendszer koordinálására kijelölhető belső kontroll felelős. A belső kontroll felelős feladata a költségvetési szerv vezetője és a folyamatgazdák támogatása a belső kontrollrendszer kialakításában és fejlesztésében.

Ha van a szervezetnél kijelölt integritás tanácsadó, akkor a belső kontroll felelős és az integritás tanácsadó közötti együttműködést és feladatmegosztást egyértelműen meg kell határozni. Belső ellenőr belső kontroll felelősnek nem jelölhető ki.

A Bkr. 7. § (4) bekezdése kötelezően előírja, hogy a költségvetési szerv vezetőjének az integrált kockázatkezelési rendszer koordinálására szervezeti felelőst kell kijelölnie. Belső ellenőr szervezeti felelősnek nem jelölhető ki. Ha a költségvetési szerv integritás tanácsadót foglalkoztat, akkor az integrált kockázatkezelési rendszer koordinálásával kapcsolatos feladatokat az integritás tanácsadó látja el.

Tehát a Bkr. előírja, hogy a költségvetési szerv vezetője (így a jegyző, intézményvezető is) köteles az etikai értékek és az integritás érvényesülését biztosító belső kontrollrendszert kialakítani, valamint integrált kockázatkezelési rendszert működtetni.

Az integrált kockázatkezelési rendszer koordinálására szervezeti felelőst kell kijelölni, a belső kontrollrendszer koordinálására belső kontroll felelős jelölhető ki. A kettő feladatra (a költségvetési szerv méretétől, az önkormányzat teherbíró képességétől függően) ugyanazon személy is jelölhető. A belső kontrollrendszer koordinálására kijelölhető belső kontroll felelős, valamint az integrált kockázatkezelési rendszer koordinálására kijelölt szervezeti felelős (a kettő felelős ugyanazon személy is lehet) munkaköre is bővíthető oly módon, hogy az integritási tanácsadói feladatokra is kiterjedjen.

Az integritási tanácsadóhoz hasonló feladatot lát el a köztulajdonban álló gazdasági társaságok belső kontrollrendszeréről szóló 339/2019. (XII. 23.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Gbkr.) 9. §-ában szabályozott megfelelést támogató szervezeti egység vagy megfelelési tanácsadó.

A köztulajdonban álló gazdasági társaságok takarékosabb működéséről szóló 2009. évi CXXII. törvény 7/J. §. (1) bekezdése határozza meg azokat a feltételeket, amelyek teljesülése esetén a köztulajdonú gazdasági társaság köteles belső kontrollrendszert kialakítani és működtetni. Azonban a tulajdonosi joggyakorló (önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok esetében a képviselő-testület), vagy a felügyelőbizottság javaslata alapján azon gazdasági társaságok is vállalhatják a belső kontrollrendszer kialakítását és működtetését, amelyek e feltételeknek nem felelnek meg (2009. évi CXXII. törvény 7/J. §. (2) bekezdés). Amennyiben az önkormányzati tulajdonú gazdasági társaság vállalja a belső kontrollrendszer kialakítását és működtetését, akkor megfelelést támogató szervezeti egység létrehozására, vagy megfelelési tanácsadó foglalkoztatására is kötelezettséget vállal.

A tulajdonosi joggyakorlás és egyben az integritási követelmények hangsúlyosabb érvényesülését jelentené, ha a képviselő-testületek minél szélesebb körben élnének a lehetőséggel és javasolnák az önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságoknak a belső kontrollrendszer kialakítását és működtetését.

A kontrollok önkéntes kialakítása lehetőségeinek összefoglalása

2. sz. táblázat

Kontrollok önkéntes kialakítása

Kontroll megnevezése	Jogszabályi előírás önkormányzati körre	Kontroll kialakításának önkéntes lehetőségei	
		Képviselő-testületi hatáskörben	Munkáltatói hatáskörben
összeférhetetlenség	Kttv. 84. § (1), 85. § (2)-(4), 87. § (1)-(2), (2a), 231. § (2)-(4) bek.; Kjt. 41. § (2), 43. § (1), 43/A. §; Mt. 8. §, 211. § (1) bek.; 2012. évi XXXVI. tv. 80. § (1) bek.	normatív határozat	belső utasítás, szabályzat
elhelyezkedési korlátozás	Kit. 117. § (1)-(5) bek.	normatív határozat	kinevezési okirat, munkaszerződés
részletes etikai normák	Kttv. 83. § (1),(2), 226. § (2), 231. § (1) bek.	normatív határozat	belső utasítás, szabályzat
ajándékok, meghívások elfogadása/ nyújtása	nincs	normatív határozat	belső utasítás, szabályzat
érdekérvényesítővel való kapcsolattartás	nincs	normatív határozat	belső utasítás, szabályzat
integritási tanácsadó alkalmazása	nincs	normatív határozat	belső utasítás, szabályzat

Forrás: ÁSZ szerkesztés

FELHASZNÁLT DOKUMENTUMOK

- 1) Dr. Pulay Gyula: Integritásközpontú vezetés (2019)
- 2) Államháztartási belső kontroll standardok és gyakorlati útmutató (NGM 2017. szeptember)
- 3) a 2020. január 1-től hatályos, Magyar Kormánytisztviselői Kar Hivatásetikai Kódexe
- 4) a 2014. április 26-tól hatályos, a Magyar Egészségügyi Szakdolgozói Kamara Etikai Kódexe;
- 5) a 2012. január 1-jétől hatályos, a Magyar Orvosi Kamara Etikai Kódexe
- 6) a Szociális Szakmai Szövetség Küldöttgyűlése által 2016. április 15-én elfogadott, a Szociális Munka Etikai Kódexe
- 7) a Kormány korrupcióellenes stratégiájának végrehajtása keretében 2013. március 1-jén kiadott, az állami szerveknél érvényesítendő etikai követelményekről szóló Zöld könyv
- 8) Módszertani útmutató Az érdekérvényesítőkkal való kapcsolattartás szabályainak alkalmazásához (2016. június <https://korrupciomegelozes.kormany.hu/szakmai-anyagok-es-osszefoglalok2>)
- 9) Helyénvalósági kritériumok az „Önkormányzatok ellenőrzése – Az önkormányzatok integritásának ellenőrzése” című ellenőrzési programhoz (2020.07.07.
<https://www.asz.hu/storage/files/files/20200707onkinteg.pdf?ctid=1249>)
- 10) Helyénvalósági kritériumok az „Önkormányzatok ellenőrzése – Integritás és belső kontroll modul” című ellenőrzési programhoz (2020.11.26.
<https://www.asz.hu/storage/files/files/20201126onkormibkr.pdf?ctid=1249>)
- 11) Helyénvalósági kritériumok A központi költségvetési szervek ellenőrzése – Integritás és belső kontroll modul c. ellenőrzési programhoz (2020.11.20.
<https://www.asz.hu/storage/files/files/20201120kpikoltsegetesi.pdf?ctid=1249>)
- 12) Helyénvalósági kritériumok „Az önkormányzati intézmények ellenőrzése – Az önkormányzat és társulás irányítása alá tartozó intézmények integritásának monitoring típusú ellenőrzése” című ellenőrzési programhoz (2021.02.19.
<https://www.asz.hu/storage/files/files/20210219onkintmonitoring.pdf?ctid=1249>)
- 13) A Közsféra Integritásának Elemzése Új Módszertan Alapján 2018. (2019. május)
https://www.asz.hu/storage/files/files/elemzesek/2019/20190509_int_e.pdf?ctid=1271
- 14) 21005 Jelentés Önkormányzatok ellenőrzése - Az önkormányzatok integritásának ellenőrzése – Összegzés önkormányzatok összesen
<https://www.asz.hu/storage/files/files/jelentes/2021/21005.pdf?ctid=762>
- 15) A Közsféra Integritásának Elemzése 2019. (2020. április)
https://www.asz.hu/storage/files/files/elemzesek/2020/a_kozsfera_integritasanak_elemzese20200429.pdf?ctid=1296

MELLÉKLETEK

1. Rövidítések jegyzéke

Alaptörvény	Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)
ÁSZ	Állami Számvevőszék
Bkr.	a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet
Gbkr.	a köztulajdonban álló gazdasági társaságok belső kontrollrendszeréről szóló 339/2019. (XII. 23.) Korm. rendelet
Intr.	az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásának rendjéről szóló 50/2013. (II. 25.) Korm.
Jat.	a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény
Kit.	a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény
Kjt.	a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény
Kttv.	a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény
Mötv.	Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény
Mt.	a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény
Ptk.	a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény
SZMSZ	szervezeti és működési szabályzat

2. Fogalomtár

belső kontrollrendszer	<p>A kockázatok kezelése és tárgyilagos bizonyosság megszerzése érdekében kialakított folyamatrendszer, amely a következő célok megvalósulását szolgálja:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ a működés és gazdálkodás során a tevékenységeket szabályszerűen, gazdaságosan, hatékonyan, eredményesen hajtják végre, ○ az elszámolási kötelezettségeket teljesítik, ○ megvédik az erőforrásokat a veszteségektől, károktól és nem rendeltetésszerű használatától.
csalás	<p>Olyan tevékenység vagy mulasztás, amellyel valaki szándékosan, vagy súlyosan gondatlan módon mást megtéveszt, vagy megkísérel megtéveszteni, annak érdekében, hogy előnyhöz jusson (EBRD).</p>
etika	<p>Az emberi cselekedeteket irányító erkölcsi értékek és társadalmi normák rendszerezése, tudományos vizsgálata.</p>
érdekérvényesítő	<p>az az önkormányzat szervezetén kívüli személy, aki jogszabályban rögzített eljárásban ügyfélnek, panaszosnak, vagy az eljárásban résztvevő más személynek nem minősül.</p>
integritás	<p>Valaminek a teljessége és sértetlensége: azonos azzal, aminek lennie kell, amit állítanak róla, amit elvárnak tőle.</p>
integritási kockázat	<p>A szervezet értékeit, elveit sértő vagy veszélyeztető visszaélés, szabálytalanság, vagy egyéb esemény lehetősége.</p>
integritáskontroll	<p>A szervezet integritásának megőrzését, illetve erősítését elősegítő nyilatkozat, irányelv, útmutatás, magatartásminta, belső szabályzat, eljárási rend, szervezeti megoldás.</p>
képviselő-testület hivatala	<p>a helyi önkormányzat képviselő-testületének polgármesteri hivatala, közterület-felügyelete, a közös önkormányzati hivatala Kttv. 1. § (1). bekezdés a) pontja</p>
korrupció	<p>Korrupciónak nevezzük, ha valaki a rábízott hatalommal a neki felkínált, vagy nyújtott magán- vagy csoportelőny érdekében visszaél.</p>
közjogi szervezetszabályozó eszköz	<p>normatív határozat és normatív utasítás (Jat. 1. § b) pont)</p>
önkormányzati tulajdonú gazdasági társaság	<p>Az a gazdasági társaság, amelyben a helyi önkormányzat, a helyi önkormányzat jogi személyiséggel rendelkező társulása, többcélú kistérségi társulás, fejlesztési tanács, nemzetiségi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat jogi személyiségű társulása, külön-külön vagy együttesen számítva többségi befolyással rendelkezik.</p>

3. Jogszabályok és közjogi szabályozó eszközök jegyzéke

Törvények

- 1) Magyarország Alaptörvénye
- 2) 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól
- 3) 2011. évi CXCV. törvény a közszolgálati tisztviselőkről
- 4) 1992. évi XXXIII. törvény a közalkalmazottak jogállásáról
- 5) 2012. évi I. törvény a munka törvénykönyvéről szóló
- 6) 2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről
- 7) 2010. évi CXXX. törvény a jogalkotásról
- 8) 2018. évi CXXV. törvény a kormányzati igazgatásról
- 9) 2019. évi CVII. törvény a különleges jogállású szervekről és az általuk foglalkoztatottak jogállásáról
- 10) 2021. évi XXXII. törvény a Szabályozott Tevékenységek Felügyeleti Hatóságáról
- 11) 2011. évi CXCV. törvény a nemzeti köznevelésről
- 12) 2006. évi XCVII. törvény az egészségügyben működő szakmai kamarákról
- 13) 2009. évi CXXII. törvény a köztulajdonban álló gazdasági társaságok takarékosabb működéséről

Kormányrendeletek

- 1) 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről
- 2) 50/2013. (II. 25.) Korm. rendelet az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásának rendjéről szóló
- 3) 339/2019. (XII. 23.) Korm. rendelet a köztulajdonban álló gazdasági társaságok belső kontrollrendszeréről

4. Jogszabályi előírások összefoglalása

1. sz. táblázat

Összeférhetetlenség Kttv. hatálya alatt

tevékenység megnevezése	jogszabályi előírás	jogszabályi hely
1. Gazdasági összeférhetetlenség		
előzetes munkáltatói engedélyhez kötött, munkavégzésre irányuló további jogviszony	a gyakorolható tevékenység, továbbá a közérdekű önkéntes tevékenység kivételével – csak a munkáltatói jogkör gyakorlójának előzetes engedélyével létesíthet	Kttv. 85. § (2) bekezdés
előzetes munkáltatói engedélyhez kötött, gyakorolható, illetve közérdekű önkéntes tevékenység	ha a munkavégzés időtartama részben azonos a kormánytisztviselő beosztás szerinti munkaidejével	Kttv. 85. § (3) bekezdés
bejelentéshez kötött, gyakorolható, illetve közérdekű önkéntes tevékenység	írásban be kell jelenteni, ha e jogviszony keretében végzett tevékenység a köztisztviselő munkaköri feladataival közvetlenül összefügg	Kttv. 85. § (2) bekezdés
sem engedélyhez, sem bejelentéshez nem kötött a gyakorolható, illetve a közérdekű önkéntes tevékenység	ha e jogviszony keretében végzett tevékenység a köztisztviselő munkaköri feladataival nem függ össze közvetlenül	---
nem lehet gazdasági társaságnál vezető tisztségviselő, illetve felügyelőbizottsági tag	kivéve, ha a gazdasági társaság önkormányzati, köztisztviselői többségi tulajdonban vagy tartósan állami tulajdonban van	Kttv. 85. § (4) bekezdés c) pont
2. Vezetői munkakört betöltő köztisztviselők gazdasági összeférhetetlensége		
további jogviszony	a gyakorolható tevékenység kivételével további jogviszonyt főszabály szerint nem létesíthet	Kttv. 87. § (1) bekezdés
munkáltatói jogkör gyakorlójának előzetes engedélyéhez kötött tevékenységek	a) viselhet egyesületben, érdekképviseleti szervezetben, szövetkezetben tisztséget, b) folytathat közérdekű önkéntes tevékenységet, c) lehet alapítvány, közalapítvány kezelő szervezetének tagja, illetve elnöke, d) elláthat edzői, versenybírói játékvezetői tevékenységet, e) folytathat tanszékvezetői tevékenységet, f) lehet állami alapító vagy az általa létrehozott szervezet által önállóan, vagy más állami alapítóval, állami alapító által létrehozott szervezettel vagy államháztartáson kívüli szervezettel közösen alapított (köz)alapítványban felügyelő bizottsági tag, g) lehet felsőoktatási intézmény oktatási feladatokat is ellátó belső szervezeti egységének vezetője, h) létesíthet önkéntes tartalékos katonai szolgálati viszonyt.	Kttv. 87. § (2) bekezdés
munkáltatói jogkör gyakorlójának előzetes engedélye nélkül	lehet közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítvány kuratóriumának és felügyelőbizottságának tagja, valamint betölthet közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítványban vagyonellenőri tisztséget	Kttv. 87. § (2a) bekezdés

3. Politikai összeférhetetlenség	
köztisztviselő nem lehet az őt foglalkoztató helyi önkormányzatnál helyi önkormányzati képviselő vagy a képviselő-testület bizottságának nem képviselő tagja	Kttv. 231. § (3) bekezdés
köztisztviselő nem lehet a) helyi nemzetiségi önkormányzat elnöke, elnökhelyettese, b) országos nemzetiségi önkormányzat elnöke, elnökhelyettese, továbbá c) nemzetiségi önkormányzat képviselője.	Kttv. 231. § (4) bekezdés
köztisztviselő nem lehet országgyűlési képviselő	2012. évi XXXVI. tv. 80. § (1) bekezdés
köztisztviselő pártban tisztséget nem viselhet, de párttag lehet; – párt nevében vagy érdekében közszereplést nem vállalhat - kivéve az országgyűlési, az európai parlamenti, illetve a helyi önkormányzati választásokon való jelölti részvétel	Kttv. 85. § (4) bekezdés b) pont
4. Együttalkalmazási tilalom	
köztisztviselő hozzátartozójával nem állhat irányítási, felügyeleti, ellenőrzési vagy elszámolási kapcsolatban (2) A községi önkormányzat képviselő-testülete - ha jogszabály másként nem rendelkezik - a 84. § (1) bekezdésben foglalt tilalom alól - különösen indokolt esetben - felmentést adhat.	Kttv. 84. § (1) és 231. § (2) bekezdés
5. A közszolgálati hivatás presztízséből adódó összeférhetetlenség	
köztisztviselő nem folytathat olyan tevékenységet, nem tanúsíthat olyan magatartást, amely hivatalához méltatlan, vagy amely pártatlan, befolyástól mentes tevékenységét veszélyeztetné	Kttv. 85. § (4) bekezdés a) pont

2. sz. táblázat

Összeférhetlenség Kjt. hatálya alatt

jogszabályi előírás	jogszabályi hely
1. Együttalkalmazási tilalom	
A magasabb vezető, vezető, továbbá a pénzügyi kötelezettségvállalásra jogosult közalkalmazott a hozzátartozójával irányítási (felügyeleti), ellenőrzési vagy elszámolási kapcsolatba nem kerülhet.	Kjt. 41. § (2) bekezdés a) pont
2. Gazdasági összeférhetetlenség	
A magasabb vezető, vezető, továbbá a pénzügyi kötelezettségvállalásra jogosult közalkalmazott a munkáltatóéval azonos, vagy ahhoz hasonló tevékenységet is végző, illetve a munkáltatóval rendszeres gazdasági kapcsolatban álló más gazdasági társaságban nem lehet vezető tisztségviselő, felügyelőbizottsági tag.	Kjt. 41. § (2) bekezdés b) pont
3. További jogviszonnyal összefüggő összeférhetetlenség	
A munkaköri feladatok ellátására további, munkavégzésre irányuló jogviszonyt a munkáltató a vele közalkalmazotti jogviszonyban álló közalkalmazottal nem létesíthet.	Kjt. 42. §
A munkáltató előzetes írásbeli hozzájárulásához kötött a munkavégzésre irányuló további jogviszony létesítése, amennyiben a közalkalmazott munkaideje a közalkalmazotti jogviszonyban és a munkavégzésre irányuló további jogviszonyban azonos időtartamra esik.	Kjt. 43. § (1) bekezdés
A helyi önkormányzatok által fenntartott szolgáltató feladatokat ellátó egyes költségvetési szerveknél megbízott magasabb vezető és vezető munkavégzésre irányuló további jogviszonyt nem létesíthet. Kivéve tudományos, ismeretterjesztő, oktatói vagy szerzői jogi védelem alá eső tevékenységet.	Kjt. 43/A. § (2) bekezdés
A helyi önkormányzatok által fenntartott szolgáltató feladatokat ellátó egyes költségvetési szerveknél nem bízható meg magasabb vezető, illetőleg vezető beosztás ellátásával az, aki - illetőleg, akinek hozzátartozója - a szerv fő tevékenységével azonos vállalkozói tevékenységet végez, az ilyen tevékenységet végző és az intézménnyel gazdasági kapcsolatban álló gazdasági társasággal, illetőleg munkáltatóval tagsági viszonyban, munkaviszonyban, további munkaviszonyban, illetőleg munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonyban áll.	Kjt. 43/A. § (1) bekezdés

3. sz. táblázat

Összeférhetlenség Mt. hatálya alatt

jogszabályi előírás	jogszabályi hely
1. Munkavállalói összeférhetlenség	
Nem tanúsíthat olyan magatartást, amellyel munkáltatója jogos gazdasági érdekeit veszélyeztetné.	Mt. 8. § (1) bekezdés
Munkaidején kívül sem tanúsíthat olyan magatartást, amely alkalmas munkáltatója jó hírnevének, jogos gazdasági érdekének vagy a munkaviszony céljának veszélyeztetésére.	Mt. 8. § (2) bekezdés
Véleménynyilvánításhoz való jogát a munkáltató jó hírnevét, jogos gazdasági és szervezeti érdekeit súlyosan sértő vagy veszélyeztető módon nem gyakorolhatja.	Mt. 8. § (3) bekezdés
Köteles a munkája során tudomására jutott üzleti titkot megőrizni. Nem közölhet illetéktelen személlyel olyan adatot, amely munkaköre betöltésével összefüggésben jutott a tudomására, és amelynek közlése a munkáltatóra vagy más személyre hátrányos következménnyel járhat.	Mt. 8. § (4) bekezdés
2. Vezető munkavállaló összeférhetlensége	
A vezető további munkavégzésre irányuló jogviszonyt nem létesíthet.	Mt. 211. § (1) bekezdés
Nem szerezhethet részesedést - a nyilvánosan működő részvénytársaságban való részvényszerzés kivételével - a munkáltatóéval azonos, vagy ahhoz hasonló tevékenységet is végző, vagy a munkáltatóval rendszeres gazdasági kapcsolatban álló más gazdálkodó szervezetben.	Mt. 211. § (1) bekezdés
Nem köthet a saját nevében vagy javára a munkáltató tevékenységi körébe tartozó ügyletet.	Mt. 211. § (1) bekezdés
Köteles bejelenteni, ha a hozzátartozója tagja a munkáltatóéval azonos vagy ahhoz hasonló tevékenységet is folytató vagy a munkáltatóval rendszeres gazdasági kapcsolatban álló gazdasági társaságnak, vagy vezetőként munkavégzésre irányuló jogviszonyt létesített az ilyen tevékenységet is folytató munkáltatónál.	Mt. 211. § (1) bekezdés

4. sz. táblázat

Elhelyezkedési korlátozás Kit. hatálya alatt

jogszabályi előírás	jogszabályi hely
Elhelyezkedési korlátozás a közszolgálatban	
A Kormány meghatározza azokat az ágazatokat és az ágazatokon belül azokat az álláshelyeket, amelyek esetében a kormánytisztviselő a kormányzati szolgálati jogviszonya megszűnését vagy megszüntetését követően az ágazati tevékenységet főtevékenységként végző gazdasági társaságnál nem létesíthet munkavégzésre irányuló jogviszonyt.	Kit. 117. § (1) bekezdés
A korlátozás időtartama a korlátozás alá eső álláshelyen eltöltött időnek megfelelő idő, de legfeljebb két év.	Kit. 117. § (2) bekezdés
A kormányzati szolgálati jogviszony időtartama alatt megszerzett információk a (2) bekezdésben foglalt határidőn túl sem használhatók fel üzleti célra	Kit. 117. § (3) bekezdés
Az (1)-(3) bekezdés megsértésével kötött szerződésre a Ptk. vagy a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (a továbbiakban: Mt.) semmisségre vonatkozó rendelkezéseit kell alkalmazni.	Kit. 117. § (4) bekezdés
Az elhelyezkedési korlátozás az illetmény megállapítása során figyelembe vehető.	Kit. 117. § (5) bekezdés

5. sz. táblázat

Különleges jogállású szerveknél megállapodás az elhelyezkedésről

jogsabályi előírás	jogsabályi hely
Különleges jogállású szerveknél megállapodás az elhelyezkedésről	
A felek megállapodása alapján a köztisztviselő a közszolgálati jogviszonya megszűnését követő két évig nem tanúsíthat olyan magatartást, amellyel a korábban őt foglalkoztató különleges jogállású szerv jogos érdekét sértené vagy veszélyeztetné.	2019. évi CVII. törvény 45. § (1) bekezdés
Az (1) bekezdés szerinti kötelezettség teljesítéséért a különleges jogállású szerv a közszolgálati jogviszony megszüntetésekor megfelelő mértékű ellenértéket fizet, amely nem lehet kevesebb, mint az azonos időszakra járó illetmény egyharmada.	2019. évi CVII. törvény 45. § (2) bekezdés
Az ellenérték összegének meghatározásánál különösen arra kell tekintettel lenni, hogy a kötelezettség milyen mértékben akadályozza a volt köztisztviselőt - elsősorban képzettségére és gyakorlatára tekintettel - újabb munkavégzésre irányuló jogviszony létesítésében.	2019. évi CVII. törvény 45. § (3) bekezdés
Az elhelyezkedési korlátozás megszegése esetén a kötelezettség teljesítéséért fizetett ellenértéket vissza kell fizetni.	2019. évi CVII. törvény 45. § (4) bekezdés
A visszafizetés módjára és határidejére vonatkozó részletszabályokat a különleges jogállású szerv vezetője szabályzatban állapítja meg.	2019. évi CVII. törvény 45. § (5) bekezdés

ÁBRÁK ÉS TÁBLÁZATOK JEGYZÉKE

1. Ábrák jegyzéke

- | | |
|---|-----------|
| 1. ábra: Jogszabályi hierarchia | 11. oldal |
| 2. ábra: Összeférhetetlenség | 13. oldal |
| 3. ábra: Összeférhetetlenség fennállása | 15. oldal |

2. Táblázatok jegyzéke

- | | |
|--|-----------|
| 1. sz. táblázat: Az integritáskockázatok mérséklésére kialakított kontrollok a közsférában (2018., 2019. évek) | 10. oldal |
| 2. sz. táblázat: Kontrollok önkéntes kialakítása | 25. oldal |

Mellékletek

- | | |
|---|-----------|
| 1. sz. táblázat: Összeférhetetlenség Kttv. hatálya alatt | 30. oldal |
| 2. sz. táblázat: Összeférhetetlenség Kjt. hatálya alatt | 31. oldal |
| 3. sz. táblázat: Összeférhetetlenség Mt. hatálya alatt | 32. oldal |
| 4. sz. táblázat: Elhelyezkedési korlátozás Kit. hatálya alatt | 32. oldal |
| 5. sz. táblázat: Különleges jogállású szerveknél megállapodás az elhelyezkedésről | 33. oldal |

FÜGGELÉK

Az ÁSZ ellenőrzései során használt helyénvalósági kritériumokról

Mit értünk helyénvalósági kritériumok alatt?

A helyénvalósági kritériumok olyan, jogszabályok által az adott területre kötelezően nem előírt, de az ellenőrzés tárgyában általánosan elvárt, etikai normákon, illetve hazai vagy nemzetközi „jó gyakorlatok”-on alapuló szempontok, amelyek hozzájárulhatnak a közpénzügyi helyzet javításához.

Mikor alkalmaz az ÁSZ helyénvalósági kritériumokat, és hogyan határozza meg azokat?

Megfelelőségi ellenőrzései során – beleértve az integritás kontrollok kiépítettségének ellenőrzését – az ÁSZ szabályszerűségi és helyénvalósági kritériumokat egyaránt alkalmazhat. Különbség, hogy míg a szabályszerűségi kritériumok jogszabályi előírásokon alapulnak, addig a helyénvalósági kritériumok az ellenőrzöttre vonatkozó jogszabályokban közvetlenül nem jelennek meg. Ennél fogva a helyénvalósági szempontoknak való meg nem felelés nem minősül szabálytalanságnak.

A helyénvalósági kritériumok a jogszabályi előírások betartása mellett javítják a szervezet közpénzügyi helyzetét, csökkentik a kockázatot és egyúttal a szabályszerűségi kritériumok hatását erősítik, ellenkező esetben, hiányuk esetén azonban nem érvényesülnek a szabályszerű működésre ható negatív következmények.

Az Állami Számvevőszék a helyénvalósági kritériumokat az adott ellenőrzéshez kapcsolódóan, az ellenőrzés cél figyelembevételével, az ellenőrzés tárgyát képező tevékenységre vagy működésre vonatkozóan határozza meg.

Az ÁSZ által meghatározott helyénvalósági kritériumok nyilvánosak, azokat az ÁSZ – az ellenőrzést megelőzően – honlapján közzéteszi.

<https://www.asz.hu/ellenorzotteknek>

Melyek az önkormányzatok / önkormányzati hivatalok / önkormányzati intézmények integritásához kapcsolódóan meghatározott helyénvalósági kritériumok, amelyek hozzájárulhatnak az ellenőrzött szervezetek integritásának megerősítéséhez?

KÉRDÉSKÖR	HELYÉNVALÓSÁGI KRITÉRIUM
integritási, illetve korrupciós kockázatok kezeléséhez kapcsolódóan	ÖNKORMÁNYZAT
képzések szervezéséhez kapcsolódóan	<p>Az önkormányzat az ellenőrzési időszak alatt hatályos integrált kockázatkezelési rendszerét alkotó dokumentumaiban beazonosított integritási és korrupciós kockázatok. Az önkormányzat meghatározott integritási és korrupciós kockázatok kezeléséhez szükséges intézkedéseket is</p> <p>Az Önkormányzat belső szabályozása, képzési tematikái előírták, hogy az integritás, korrupciómegelőzés, etikus magatartás, etikai dilemmák témák valamelyikében, dolgozói számára legalább két évente belső vagy külső lebonyolítású képzésen, foglalkozáson, tréningen való részvételt szervezzen, vagy az ellenőrzési időszakban legalább egy ilyen képzésen való részvételt szervezett.</p>
ajándékok és egyéb előnyök elfogadásához kapcsolódóan	<p>Az önkormányzat rendelkezett olyan belső magatartási szabályozással, amely meghatározta, hogy az önkormányzat dolgozója munkájával összefüggésben felkínált, kapott ajándékok, utazások, egyéb előnyök esetén, milyen magatartást tanúsítson. A szabályozás az elfogadható ajándék, egyéb előny felső értékét is meghatározta.</p>
külső összeférhetlenség kezeléséhez kapcsolódóan	<p>Az önkormányzat rendelkezett olyan tartalmú belső szabályozással, amely megköveteli, hogy az önkormányzatnál, olyan személy nem vehet részt döntés előkészítésében és meghozatalában, vagy olyan tevékenység ellenőrzésében,</p> <ul style="list-style-type: none"> • hozzátartozója, • vele közös gazdasági érdekeltséggel rendelkező személy, • korábbi munkáltatója. <p>Az önkormányzat az ellenőrzési időszakban rendelkezett olyan eljárásrenddel, amely rendelkezik az önkormányzatnál kinevezett köztisztviselők, az önkormányzati képviselők, testületi bizottság nem képviselő tagjára vonatkozó törvényi összeférhetlenségi okok feltárásáról, az azzal kapcsolatos nyilatkozat megtételéről.</p>
ügyfelekkel, panaszosokkal, érdekérvényesítővel való kapcsolattartáshoz kapcsolódóan	<p>Az önkormányzat az ellenőrzési időszakban rendelkezett olyan belső szabályozással, eljárásrenddel, amely iránymutatást ad arról, hogy az önkormányzat dolgozója, hogyan járjon el, ha munkájával összefüggésben ügyféllel, panaszossal, érdekérvényesítővel kommunikációt folytat, kapcsolatot tart fenn</p>
panasz és közérdekű bejelentés kezelő rendszerhez kapcsolódóan	<p>Az önkormányzat honlapján elérhető arról szóló tájékoztatás, hogy írásban mely címen, illetőleg szóban hol és milyen módon tehető panasz, vagy közérdekű bejelentés. A panaszok és közérdekű bejelentések kezelésére vonatkozó tájékoztatás kiterjed a bejelentő személyes adatainak Panasztv. 3. § (3) rendelkezései szerinti védelmére.</p>
panaszok és közérdekű bejelentések áttekintéséhez kapcsolódóan	<p>Az önkormányzat rendelkezik olyan belső szabályozással, eljárásrenddel amely előírja, hogy a beérkezett közérdekű bejelentések és panaszok tapasztalatait évente át kell tekinteni. Az önkormányzat az ellenőrzött időszakban legalább egyszer áttekintette ezen tapasztalatokat.</p>

KÉRDÉSKÖR	HELYÉNYVALÓSÁGI KRITÉRIUM
közbeszerzési értékhatárt el nem érő beszerzésekhez kapcsolódóan	Az önkormányzat beszerzési szabályzata kimondta, hogy az egymillió forintot elérő, de a közbeszerzési értékhatár alatti beszerzések esetében legalább három ajánlatot be kell kérni.
külső szakértők alkalmazásához kapcsolódóan	Az önkormányzatnál szabályozták a külső szakértők alkalmazási feltételeit.
teljesítményértékelési rendszer működtetéséhez kapcsolódóan	Az önkormányzatnál egyéni teljesítményértékelési rendszert működtettek.
szerződések felülvizsgálatához kapcsolódóan	Az önkormányzat felülvizsgálta a rendszeres beszállítóival és szolgáltatóival kötött szerződéseit.

KÉRDÉSKÖR

HELYÉNVÁLÓSÁGI KRITÉRIUM

ÖNKORMÁNYZATI HIVATAL

<p>a gazdasági programtervezet, a költségvetési koncepció és költségvetési rendelet tervezeteinek elkészítéséhez kapcsolódóan</p>	<p>A hivatal vezetője a tervekben meghatározta a célok teljesítéséhez a szervezeti intézkedéseket, a kapcsolódó határidőket, a teljesítésért felelősek megnevezését, valamint a személyi, tárgyi feltételeket, a szükséges forrásokat. A vezető intézkedett arról, hogy a munkavállalók a hivatal céljait megismerjék</p>
<p>a célok teljesülésének nyomon követéséhez, megvalósulásuk értékeléséhez kapcsolódóan</p>	<p>A hivatal vezetője határozott meg a célok teljesítése érdekében követelményeket, a célok mérésére alakított ki indikátorokat, mutatószámokat. A vezetői információs rendszert kialakították, a vezető részéről a beszámoltatás rendszeresen megtörténik. A hivatal vezetője a tervdokumentumban rögzített célokat, célkitűzéseket összevetette a megvalósítás eredményeként várható vagy már előállt helyzettel, feltárta a nem teljesült célok és nem várt hatások okait és javaslatokat fogalmazott meg a további megvalósítás eredményességének javítására</p>
<p>a munkáltatói jogok gyakorlásához kapcsolódóan</p>	<p>A vezető kiadta a hatáskörébe tartozó, a hivatal humánerőforrásával kapcsolatos egyéb belső szabályozókat.</p>
<p>az egyéni munkaköri követelmények megismertetéséhez kapcsolódóan</p>	<p>A hivatal vezetője a munkáltatói jogok gyakorlójaként biztosította, hogy az egyéni munkaköri követelmények írásban átadásra kerüljenek a munkavállalók részére.</p>
<p>teljesítményértékelési és ösztönzési rendszer kialakításához kapcsolódóan</p>	<p>A hivatal vezetője kialakította és működtette a teljesítményértékelési rendszert, meghatározta az értékelési szabályokat.</p>
<p>az integritási és korrupciós kockázatok felméréséhez kapcsolódóan</p>	<p>A hivatal vezetője (jegyző) felmérte a szervezet működésével kapcsolatos integritási és korrupciós kockázatokat.</p>
<p>integritás szemlélet érvényesítéséhez kapcsolódóan</p>	<p>A belső szabályozás kötelezővé tette a munkatársaknak, hogy nyilatkozzanak gazdasági vagy - a Szervezet tevékenysége szempontjából releváns - egyéb érdekeltségeikről, szabályozta a különféle ajándékok, meghívások, utaztatás elfogadásának feltételeit, a szervezet stratégiája kitért az integritás témakörére. A hivatal vezetője kialakította a szervezet működésével összefüggő integritási és korrupciós kockázatokra vonatkozó bejelentések fogadásának és kivizsgálásának feltételeit. A vezető kijelölte az integritás tanácsadót/az integritásért felelős személyt. Az elmúlt 3 évben volt korrupcióellenes képzés a szervezet munkatársai körében. A hivatal vezetője, tisztviselői, beosztott munkatársai részt vettek az integritásirányítási rendszere kialakítása és működtetése érdekében szervezett integritás, korrupció megelőzés és etika témájú, központi és szervezeti szinten megtartandó képzéseken.</p>

KÉRDÉSKÖR

HELYÉNVALÓSÁGI KRITÉRIUM

ÖNKORMÁNYZATI HIVATAL

munkatársak érdekeltségéről szóló nyilatkozattétellel kapcsolatban	Az önkormányzati hivatalnál belső szabályzatban előírták a munkatársak gazdasági, vagy a szervezet tevékenysége szempontjából releváns érdekeltségéről történő nyilatkozattételi kötelezettséget.
képzések szervezéséhez kapcsolódóan	Az önkormányzati hivatalnál a munkatársak körében korrupcióellenes képzéseket tartottak.
kontrollrendszerhez kapcsolódóan	Az önkormányzati hivatalnál alkalmazzák a „négy szem elvét”.

ÖNKORMÁNYZATI INTÉZMÉNY

szerződések felülvizsgálatához kapcsolódóan	Az önkormányzati intézmény felülvizsgálta a rendszeres beszállítóival, szolgáltatóival kötött szerződéseit.
külső szakértők alkalmazásához kapcsolódóan	Az önkormányzati intézmény szabályozta a külső szakértők alkalmazásának feltételeit.
munkatársak érdekeltségéről szóló nyilatkozattétellel kapcsolatban	Az önkormányzati intézménynél belső szabályozás kötelezővé tette a munkatársaknak, hogy nyilatkozzanak gazdasági vagy - a Szervezet tevékenysége szempontjából releváns - egyéb érdekeltségeikről.
teljesítményértékelési rendszer működtetéséhez kapcsolódóan	Az önkormányzati intézménynél teljesítményértékelési rendszert működtetnek.
képzések szervezéséhez kapcsolódóan	Az önkormányzati intézménynél korrupcióellenes képzést tartanak a munkatársak körében.
kontrollrendszerhez kapcsolódóan	Az önkormányzati intézménynél alkalmazzák valamilyen területen az ún. „négy szem elvét”.

Forrás:

<https://www.asz.hu/storage/files/files/20201126onkormibkr.pdf?ctid=1249>

<https://www.asz.hu/storage/files/files/20190806integritas.pdf?ctid=1249>

<https://www.asz.hu/storage/files/files/191218onkibkr.pdf?ctid=1249>

https://www.asz.hu/storage/files/files/ellenorzotteknek/20190308_helyenvalosagi_onk_vezet_.pdf?ctid=1249



1052 Budapest, Apáczai Cs. J. u. 10. | 1364 Budapest 4. Pf. 54

TEL: +36 1 484 9100

email: szamvevoszek@asz.hu

web: www.asz.hu | www.aszhirportal.hu