



Az Országgyűlés
Gazdasági Bizottsága

ORSZÁGGYŰLÉS HIVATALA

Érkezett: 2022 DEC 05.

Címzett: **Kövér László, az Országgyűlés elnöke**

Tárgy: **Egységes javaslattervezetethez készített indokolás megküldése**

Törvényjavaslat címe, száma: **az Állami Számvevőszék szervezetével és működésével, valamint a nemzetiségek jogaival összefüggő egyes törvények módosításáról szóló törvényjavaslat (T/2014. szám)**

Benyújtás dátuma: **2022. 12. 05.**

Az egyes házszabályi rendelkezésekről szóló 10/2014. (II. 24.) OGY határozat (a továbbiakban: HHSZ) 137/A. § (1) bekezdése alapján irománnyilvántartásba vétel céljából megküldöm az Állami Számvevőszék szervezetével és működésével, valamint a nemzetiségek jogaival összefüggő egyes törvények módosításáról szóló törvényjavaslatnak (T/2014. szám) a HHSZ 46. § (10) bekezdése alapján megszerkesztett egységes javaslattervezetethez készített indokolását.

Bányi Erik
elnök

Előterjesztői indokolás
az Állami Számvevőszék szervezetével és működésével, valamint a nemzetiségek jogaival
összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2022. évi törvényhez

Általános indokolás

I. Hazánk pénzügyi stabilitásának biztosítása az államháztartás valamennyi szereplőjének előírásokat tiszteletben tartó, hatékony működését kívánja meg. A költségvetési forrásokkal való szabályszerű és eredményes gazdálkodás követelménye napjainkra még inkább felértékelődött, ezzel párhuzamosan pedig a közpénzügyi ellenőrzés szerepe is hangsúlyosabbá vált.

Az Állami Számvevőszéknek mint a közpénzügyi ellenőrzés legfőbb szervének kiemelt célja, hogy megalapozott és megbízható ellenőrzéseivel, valamint ellenőrzési tapasztalatain nyugvó javaslataival a közpénzekkel gazdálkodó valamennyi szervezet jogszerű működését elősegítse.

Az Állami Számvevőszék által végrehajtott ellenőrzések során fontos a legmagasabb szintű ellenőrzési bizonyosság elérése, továbbá az, hogy az ellenőrzésekről készített jelentésekben megalapozott, szakmailag kidolgozott megállapítások, javaslatok legyenek megfogalmazva, melyek ténylegesen támogatják a közpénzeket felhasználó, közvagyonnal gazdálkodó szervezetek tevékenységét. Építve a korábbi évek ellenőrzési tapasztalataira, a gyakorlatban kirajzolódó tendenciákra, több olyan jogintézmény kerül beépítésre a törvénybe a törvényjavaslat által, melyek elősegíthetik az ellenőrzések hatékonyabb és megalapozottabb lefolytatását, ezáltal pedig a számvevőszéki munka hitelességének növelését, társadalmi elfogadottságának erősítését.

Az Állami Számvevőszék szerepe kiemelt abban, hogy felkészítse a közpénzekkel gazdálkodó szervezeteket a felmerülő kihívások eredményes leküzdésére, ezzel is erősítve a közpénzügyi rendszer ellenálló képességét. Ennek érdekében a törvényjavaslat a korábbiaknál is nagyobb hangsúlyt kíván fektetni az Állami Számvevőszék tanácsadó és támogató funkciójára. Fontos célkitűzés, hogy az Állami Számvevőszék mint a közpénzügyekre legszélesebb rátekintéssel rendelkező szervezet – támaszkodva az ellenőrzési tapasztalatokra, valamint a szervezeten belüli szaktudásra egyaránt – tájékoztató és viszonyítási pontként szolgáljon a közszféra egésze számára.

Ugyancsak lényeges szempontként kezeli a törvényjavaslat az ellenőrzött szervezetekkel való szélesebb körű együttműködés megvalósítását. A javaslat abból a feltevésekből indul ki, hogy amennyiben az ellenőrzött szervezetek olyan támogató partnerként tudnak tekinteni az Állami Számvevőszékre, melynek az ellenőrzés mellett kiemelt célja a szakmai alapokra támaszkodó tanácsadás, úgy irányukból is nagyobb hajlandóság fog mutatkozni a közreműködésre, valamint az Állami Számvevőszék javaslatainak hasznosítására.

Az említett célkitűzések eredményes megvalósítása, valamint a folyamatban lévő gazdasági és társadalmi változások szükségessé teszik továbbá az Állami Számvevőszék jelenlegi tevékenységének és struktúrájának racionalizálását. Olyan megoldások bevezetését veti fel a javaslat, melyek hozzájárulhatnak a rendelkezésre álló erőforrások hatékonyabb felhasználásához, ezáltal pedig tovább növelhetik a Számvevőszék feladatellátásának minőségét, amellyel egyidejűleg megteremti a tervezhetőséget és a kiegyensúlyozott szervezeti működést.

II. Az előzőeken túlmenően a javaslat a nemzetiségi szervezetek számára megfelelő átmeneti időszakot állapít meg arra, hogy nemzetiségi egyesületként vetessék magukat nyilvántartásba, és így jelölő szervezetként jelöltet állíthassanak a nemzetiségi és a helyi önkormányzati választásokon.

Ezen indokolás a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 18. § (3) bekezdése, valamint a Magyar Közlöny kiadásáról, valamint a jogszabály kihirdetése során történő és a közjogi szervezetszabályozó eszköz közzététele során történő megjelöléséről szóló 5/2019. (III. 13.) IM rendelet 20. § (2) bekezdés a) pontja alapján a Magyar Közlöny mellékleteként megjelenő Indokolások Tárában közzétételre kerül.

Részletes indokolás

1. §

A hatékony, tervezhető bér-gazdálkodás kiemelten fontos a költségvetési szervek esetében. Az Állami Számvevőszék célkitűzéseinek megvalósítása során fontos, hogy törekedjen a rendelkezésre álló kapacitások lehető legoptimálisabb és legátláthatóbb hasznosítására. Többek között erre tekintettel került kiemelésre, hogy az Állami Számvevőszék bértömeg-gazdálkodást folytat. Az, hogy egy szervezetnek minden évben egy előre meghatározott összegű bértömeggel kell gazdálkodnia, elősegítheti az erőforrások feladatokhoz illeszkedő, hatékonyabb allokálását, ezzel párhuzamosan pedig megakadályozhatja az esetleges túlköltekezést is.

Az Állami Számvevőszék tárgyévi bértömegét a megelőző évre vonatkozó, központi költségvetésről szóló törvény szerinti személyi juttatások kiemelt előirányzatának összege adja, melyet korrigálni kell a Központi Statisztikai Hivatal által a Hivatalos Értesítőben közzétett, az azt megelőző naptári évre vonatkozó, a bruttó átlagkeresetek éves növekedését kimutató kereseti index kilenc tizenketted részével. Ezt a rendelkezést értelemszerűen alkalmazni kell az egyéb működési kiadások előirányzatán belül a munkaadókat terhelő járulékok és szociális hozzájárulási adó előirányzata összegének meghatározása esetében is.

A fentiek mellett megmarad a függetlenséget biztosító azon garanciális szabály, mely kimondja, hogy az Állami Számvevőszék az éves költségvetésére vonatkozó javaslatát és a költségvetésének végrehajtásáról szóló beszámolóját maga állítja össze. A bértömeg-gazdálkodás kiemelése mellett tovább erősíti a függetlenség garanciális szabályait, hogy az Állami Számvevőszék költségvetését úgy kell megállapítani, hogy az egyéb működési kiadások és a felhalmozási kiadások előirányzatának központi költségvetésben rögzített együttes összege ne legyen kevesebb ugyanezen előirányzatok előző évi központi költségvetésben megállapított együttes összegénél.

2. §

Az Állami Számvevőszék hatékonyabb, rugalmasabb és eredményesebb feladatellátása érdekében szükségessé vált az ellenőrzési tervben nem szereplő ellenőrzések lefolytatásának lehetőségét megteremteni. Az Állami Számvevőszék éves beszámolója keretében ezen ellenőrzések eredményéről is tájékoztatást nyújt az Országgyűlés számára a transzparencia biztosítása érdekében. Az ellenőrzési tervben nem szereplő ellenőrzések lefolytatását indokolhatja többek között olyan, a közpénzeket, közvagyonot érintő, társadalmilag jelentős ügyek felmerülése, melyek azonnali fellépést tesznek szükségessé az Állami Számvevőszék részéről.

Az ellenőrzési tervben nem szereplő, soron kívül lebonyolított ellenőrzések révén (megfelelő ellenőrzési módszertan kidolgozása mellett) lehetővé válik a bizonyítékok elenyészésének elkerülése, ezáltal a tényállás teljesebb körű feltárása, nő az időben történő beavatkozás, valamint a súlyosabb

kihatással járó következmények megelőzésének esélye.

3. §

A nemzeti vagyon védelme indokoltá teszi, hogy az állami, önkormányzati tulajdonban (résztulajdonban) álló gazdasági társaságokon túl azon gazdasági társaságok ellenőrizhetősége is egyértelmű legyen, amelyben a magyar állam, a helyi önkormányzat, a helyi önkormányzat jogi személyiséggel rendelkező társulása, a többcélú kistérségi társulás, a fejlesztési tanács, a nemzetiségi önkormányzat, a nemzetiségi önkormányzat jogi személyiségű társulása, a költségvetési szerv vagy közalapítvány külön-külön vagy együttesen számítva többségi befolyással rendelkezik (köztulajdonban álló gazdasági társaságok).

4. §

Szükséges, hogy az Állami Számvevőszék ellenőrzési irodáinak működése összhangban legyen a munkaszervezési, erőforráselosztási, energiahatékonysági és egyéb szempontokkal.

5. §

Az elnöki ajánlás jogintézményének bevezetése következtében vált indokoltá a 13. § (2) bekezdésének kiegészítése.

Szükséges továbbá megteremteni annak lehetőségét, hogy az Állami Számvevőszék szervezete humánerőforrás-gazdálkodás, munkaszervezés szempontjából is meg tudjon felelni a jelen kor kihívásainak. Az Állami Számvevőszék a pandémia kezdete óta hatékonyan alkalmazza az otthoni munkavégzés intézményét, melynek legfőbb legitimációs alapja az Állami Számvevőszék elnökének szervezetalakítási joga. Az egyértelműség biztosítása érdekében került be a törvénybe az otthoni és távmunkavégzés szabályzatban történő rögzítését lehetővé tevő rendelkezés.

6. §

Helyettesítés esetén az akadályoztatás 60 naphoz kötése indokolatlan működési kockázatot hordoz, ennek megszüntetésére irányul a javaslat. Továbbá kiterjeszti a helyettesítési jogkör korlátozását az ajánlás kiadására.

7. §

A törvénymódosítás célja többek között a hatékonyabb feladatellátást szolgáló szervezeti struktúra és működési rend megteremtése.

A törvénymódosítás értelmében a számvevői kinevezést felváltja a számvevői közszolgálati szerződés, amely a jogviszony egyes tartalmi elemeinek meghatározása tekintetében nagyobb teret enged a felek megállapodásának, valamint a korábrinál lényegesen nagyobb védelmet biztosít az alkalmazottak számára a munkáltató egyoldalú döntéseivel szemben is.

A módosítás értelmében az Állami Számvevőszék elnöke át nem ruházható hatáskörében szabályzatban határozza meg a számvevői besorolási kategóriákat, az egyes számvevői munkaköröket, a munkáltató által meghatározható pótszabadság mértékét, melyek irányadók a számvevői közszolgálati szerződés megkötése során, keretet adnak jogviszony felek által történő

kialakításához.

A fentiek lehetőséget biztosítanak a munkáltató számára egy rugalmas, teljesítményorientált humánpolitikai rendszer kialakítására, melyben az Állami Számvevőszék elnöke határozza meg az illetménypolitikai elveket, rendelkezéseket.

A szabályozás a korábbi hierarchikus felfogással szemben a mellérendeltség elemeit igyekszik érvényesíteni.

A szerződést módosítani csak az Állami Számvevőszék és a számvevő közös megegyezésével lehet, mely a munkáltató számára egyoldalú kinevezésmódosítást lehetővé tévő korábbi szabályozáshoz képest jelentős garanciát nyújt a foglalkoztatottak számára, ezzel is hozzájárulva a számvevők független és befolyásmentes munkavégzésének biztosításához.

A javaslat továbbá a gyakornoki feladatellátás – feladatok jellegéhez igazodó – rugalmasabb megszervezésére irányul.

8. §

A korábbi szabályozástól eltérően a jogszabály a vezetői kinevezés helyett vezetői megbízásról rendelkezik, ezzel is utalva annak bizalmi jellegére. A jogszabály nem nevesíti az egyes vezetői munkaköröket és besorolási kategóriákat, azok meghatározásának jogát meghagyja munkáltató számára, mely szervezetalakítás tekintetében jelentős rugalmasságot biztosít. A korábbiaktól eltérően szintén a munkáltató jogkörébe utalja a jogalkotó a vezetői pótlékok mértékének megállapítását is. A vezetői megbízás a munkáltató által egyoldalúan bármikor visszavonható, ez nem érinti a számvevői jogviszony fennállását. Az említettek a tanácsadói megbízások tekintetében is érvényesülnek.

9. §

Deregulációs, valamint jogharmonizációs törekvések indokolják a módosítást. A Kttv. kiforrott és adekvát szabályokat ad az összeférhetetlenség és az együttalkalmazás vonatkozásában, így a törvény – figyelembe véve a szervezeti sajátosságokat – az együttalkalmazási szabályok tekintetében hasonló szabályozást tartalmaz.

A jelenlegi törvényi szabályozás alapján a pártatlan eljárást személyi állományi szinten az alkalmazotti jogviszonyra irányadó összeférhetetlenségi, valamint egyéb foglalkoztatást kizáró okok munkáltató általi vizsgálata hivatott biztosítani, a javaslat kiterjeszti az egyéb, objektív érdekellentéteknek tekinthető helyzetek feltárására. A javaslat előírja, hogy munkáltatói ellenőrzési jogkörben a feladatellátás során esetlegesen felmerülő érdekellentéteket is meg kell előzni, illetve fel kell tární az alkalmazottakra vonatkozó törvényi és etikai feltételeknek való megfelelés fokozott vizsgálatával annak érdekében, hogy az Állami Számvevőszék objektív feladatellátása és független, külső befolyástól mentes működése szervezeti, személyi szinten maradéktalanul biztosított legyen. A javaslat az adatvédelemre vonatkozó európai uniós szabályozásra tekintettel megteremtí annak lehetőségét, hogy a vizsgálati célokkal arányosan és szükséges mértékben a szabályozott foglalkozásra irányadó előírásoknak történő megfelelés, illetve etikai vétségek kivizsgálásával érintettek adatvédelmi tájékoztatási joga korlátozható legyen.

10. §

A módosítás indoka annak rögzítése, hogy a teljesítmény értékelése alapján történő illetményeltérítés kizárólag határozott időre lehetséges.

11. §

A javaslat a kinevezés helyett bevezeti a számvevői közszolgálati szerződés intézményét, azonban a jogviszonyra irányadó mögöttes szabályként az ÁSZ tv. rendelkezésein túl a Kttv. ÁSZ tv. 21/A. §-ban hivatkozott rendelkezési alkalmazandók. A szerződés kinevezéshez képest eltérő jogi természete indokolja a hivatkozott rendelkezések módosítását.

12. §

A javaslat bevezeti az ellenőrizhetőségi jog elévülését azon esetekben, ahol az ellenőrzés lefolytatásának jogalapját az államháztartás valamely alrendszeréből kapott támogatások képezik. Az időmúlás miatti bizonyítási, adatszolgáltatási nehézségek hátráltathatják az ellenőrzetteket az adatszolgáltatás határidőben történő teljesítésében, továbbá nehezítik a tényállás valóságnak megfelelő feltárását. Az elévülés intézményének részletes, kidolgozott bevezetése azonban garanciát nyújt az említett problémák kiküszöbölésére.

13. §

Főszabályként az ellenőrzés a megindításáról szóló értesítés kézbesítésével kezdődik. Az értesítés mellőzésének alapja az ellenőrzés eredményességének veszélyeztetettsége, vagyis az az eset, ha az értesítés az ellenőrzés eredményes lefolytatását veszélyeztetné, megghiúsítaná.

14. §

Szövegpontosító rendelkezés.

15. §

A javaslat az Állami Számvevőszék közfeladatát jelentő közpénzügyi ellenőrzések, továbbá egyéb, törvényi mandátuma alapján diszkrecionális jelleggel ellátott elemzési és tanulmánykészítési tevékenységének hatékony és eredményes lefolytatása érdekében az Állami Számvevőszék számára széleskörűbb információ-megismerési és adatkezelési jogosítványokat biztosít, továbbá rögzíti az ezzel összefüggő garanciákat. A javaslat a hatályos törvényi előíráshoz képest pontosítja az Állami Számvevőszék feladatellátása keretében megszerzett adatok céltól eltérő felhasználásának tilalmára vonatkozó rendelkezését. A javaslat a nemzeti adatvagyonról szóló törvény szerinti adatelemzések készítését e korlátozás alóli kivételként nevesíti, amellyel összefüggésben garanciális szabályként rögzíti, hogy az nem jelenthet hátrányt az ellenőrzések céljára, sem veszélyt az Állami Számvevőszék függetlenségére. A javaslat ezzel egyértelműsíti, hogy az adatok céltól eltérő felhasználása szűk kivételtől eltekintve az adatok megismeréséhez való jog tekintetében is korlátozást jelent.

A hatályos törvény az Állami Számvevőszék személyi állományába tartozó személyek vonatkozásában szűkítő jelleggel, kizárólag a számvevőkre vonatkozóan határoz meg titokvédelmi rendelkezéseket. Az Állami Számvevőszéknél, mint adatkezelő szervezetnél rendelkezésre álló, törvény által védett adatok, információk integritása és fokozott szervezeti védelme érdekében

indokolt, hogy a titokvédelmi rendelkezések e törvény 8. § (1) bekezdésében meghatározott, az Állami Számvevőszék személyi állományába tartozó valamennyi személyre kiterjesztésre kerüljön, valamint meghatározott részben a titokvédelmi kötelezettség a jogviszonyuk megszűnését követően is fennálljon.

16. §

A jelenlegi törvényi előírás alapján az ellenőrzött szervezetek részére legfeljebb öt munkanap áll rendelkezésre az Állami Számvevőszék által kért adatok rendelkezésre bocsátására. Az ÁSZ tv. az ellenőrzött szervezetek számára nem biztosít lehetőséget hiánypótlásra sem. Az ellenőrzési megállapítások megalapozottsága szempontjából kockázatot jelent, ha a tényállás feltárásához szükséges lényeges és a valóságban fellelhető adatok, dokumentumok az adatszolgáltatásra nyitva álló időtartam rövidege, esetleg az adatszolgáltatás során felmerülő félreértések tisztázatlansága folytán nem kerülnek benyújtásra, és ennek következtében értékelésre.

A javaslat törvényi szinten nevesíti az Állami Számvevőszék elemzési tevékenységével összefüggésben megkeresett szervezetek közreműködési kötelezettségét is, az ellenőrzési tevékenység során alkalmazandó közreműködési kötelezettségtől eltérő kivételekkel.

A javaslat biztosítja továbbá az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló törvényben meghatározott közérdekű adatok és közérdekből nyilvános adatok tekintetében az Állami Számvevőszék hatáskörei gyakorlásával összefüggő közvetlen adathozzáférést és adatfelhasználást az ellenőrzéseinek megtervezése és lefolytatása érdekében, az e törvényben foglalt adatvédelmi rendelkezések biztosításával.

A javaslat a vonatkozó adat- és egyéb titokvédelmi szabályokra figyelemmel biztosítja, hogy az Állami Számvevőszék az adathozzáférésre más szervezetekkel megállapodásokat köthessen, amennyiben a közadatokkal összefüggésben az adathozzáférés személyes adatokhoz, vagy egyéb, törvény által védett titokhoz való hozzáférést eredményezne.

17. §

A figyelemfelhívó levél és a vagyonmegóvási intézkedés intézményét rövid időn belüli intézkedést igénylő jellegük miatt indokolt rendszertani szempontból azonos alcímen belül elhelyezni.

18. §

A megalapozottság biztosítása érdekében indokolt, hogy a feltárt tények, az ezeken alapuló megállapítások, következtetések egyeztetése még a jelentéstervezet összeállítása előtt megtörténhessen.

19. §

A javaslat az Állami Számvevőszék tanácsadó tevékenysége jogszabályi garanciáinak megteremtése érdekében bevezeti a fenntartói, irányító szervi, tulajdonosi vagy alapítói kérelemre történő ellenőrzés lehetőségét. Az ellenőrzés eredményéről az Állami Számvevőszék tanácsadói véleményt készíthet, amely az ellenőrzött szerv vezetője részére megküldésre kerül.

20. §

Az Állami Számvevőszék elnökének ajánlásai lehetőséget biztosítanak arra, hogy a számvevőszéki ellenőrzési tapasztalatokra, valamint a szervezeten belüli szaktudásra támaszkodva akár az ellenőrzötték irányából, akár a társadalom egyéb szereplőitől érkező azonos vagy hasonló tárgyú, közpénzügyi vonatkozású megkeresések esetén egységes jogalkalmazást segítő, önkéntes jogkövetést előmozdító, ugyanakkor normatív jelleggel, jogi kötőerővel nem rendelkező útmutatásokat adhasson ki.

21. §

A szükséges átmeneti rendelkezések rögzítése.

22. §

Szövegpontosító rendelkezések.

23. §

A rendelkezések hatályon kívül helyezését a szabályozási tartalom megújítása, rendszertani szempontból történő áthelyezés, valamint deregulációs szempontok indokolták.

24. §

A nemzetiségi szervezetek számára megfelelő átmeneti időszakot állapít meg a Javaslat arra, hogy nemzetiségi egyesületként vetessék magukat nyilvántartásba, és így jelölő szervezetként jelöltet állíthassanak a nemzetiségi és a helyi önkormányzati választásokon.

Az (1) bekezdés a törvény kihirdetését követő napon történő hatállyal visszavezeti az Njtv.-be a 2022. július 25-ig hatályos fogalom-meghatározást, amely szerint „nemzetiségi szervezet: a párt és a szakszervezet kivételével a civil szervezetek bírósági nyilvántartásában szereplő olyan egyesület, amelynek alapszabályában – a nemzetiségi önkormányzati választás évét megelőzően legalább 3 éve – rögzített célja az e törvény szerinti, konkrétan megjelölt nemzetiség képviselete”.

A (2) bekezdés 2024. július 1-jei hatálybalépéssel előírja a nemzetiségi egyesületi formát azzal, hogy ez esetben még vizsgálendő az is, hogy a szervezet alapszabályában a választást megelőző 3 éve szerepel-e valamely konkrét nemzetiség képviselete („nemzetiségi szervezet: a jogi személyek nyilvántartásában – legalább 2024. június 30-tól – nemzetiségi egyesületként szereplő egyesület, amelynek alapszabályában – a nemzetiségi önkormányzati választás évét megelőzően legalább 3 éve – rögzített célja az e törvény szerinti, konkrétan megjelölt nemzetiség képviselete”).

A (3) bekezdésben szereplő módosítás alapján 2027. július 1-je után a választási szervek kizárólag a nemzetiségi egyesületi forma 3 éve való fennállását ellenőrzik („nemzetiségi szervezet: a jogi személyek nyilvántartásában – a nemzetiségi önkormányzati választás évét megelőzően legalább 3 éve – nemzetiségi egyesületként szereplő egyesület”).

25. §

Az 5. § szerinti módosítással összefüggésben szükséges rendelkezni a területi közigazgatás működésével kapcsolatos egyes kérdésekről, valamint egyes törvényeknek az Alaptörvény

tizenegyedik módosításával összefüggő módosításáról szóló 2022. évi XXII. törvény 127. § 1. pontjának hatályba nem lépéséről.

26. §

Hatályba léptető rendelkezés.

27. §

Az Alaptörvény szerinti sarkalatosságra utaló rendelkezés.