

AZ ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK HOZZÁJÁRULÁSA AZ „ÁLLAMMENEDZSMENT” MEGÚJÍTÁSÁHOZ

Domokos–Várpalotai–Jakovác–Németh–Makkai–Horváth



„Az Állami Számvevőszék az ellenőrzési tapasztalatain alapuló megállapításaival, javaslataival, tanácsaival segíti az Országgyűlést, annak bizottságait, és az ellenőrzött szervezetek munkáját, amellyel elősegíti a jól irányított állam működését.” (ÁSZ törvény 1. § [4])

TANULMÁNY SOROZATUNK DARABJAI:

A jó kormányzás építőkövei – fókuszban a legfőbb pénzügyi ellenőrző szerv, az Állami Számvevőszék
Tanulmány sorozat

1

A LEGFŐBB ELLENŐRZŐ INTÉZMÉNYEK HOZZÁJÁRULÁSA A JÓ KORMÁNYZÁSHOZ

Domolcsay-Pulay-Pály-Németh-Micszós

„Az Állami Számvevőszék az ellenőrzési tapasztalatain alapuló megfigyeléseinek, javaslatainak, tanácsainak segítségével az Országgyűlésnek annak biztosítását, és az ellenőrzött szervezetek munkáját, amelyről ellátja a jó irányított állam működését.” (KCSZ törvény 1. § (4))

2016

A jó kormányzás építőkövei – fókuszban a legfőbb pénzügyi ellenőrző szerv, az Állami Számvevőszék
Tanulmány sorozat

2

A JÓ KORMÁNYZÁS TÁMOGATÁSÁNAK FUNDAMENTUMAI

AZ ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK AKTÍV MŰKÖDÉSÉNEK HEVYZETE, JOGSÍTVÁNYAI, FÜGGTELENSÉGE

Domolcsay-Németh-Micszós-Székely

„Az Állami Számvevőszék az ellenőrzési tapasztalatain alapuló megfigyeléseinek, javaslatainak, tanácsainak segítségével az Országgyűlésnek annak biztosítását, és az ellenőrzött szervezetek munkáját, amelyről ellátja a jó irányított állam működését.” (KCSZ törvény 1. § (4))

2016

A jó kormányzás építőkövei – fókuszban a legfőbb pénzügyi ellenőrző szerv, az Állami Számvevőszék
Tanulmány sorozat

3

AZ ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK HOZZÁJÁRULÁSA A MINŐSÉGI JOGALKOTÁSHOZ

Mészáros-Nagy-Domolcsay-Gergely-Pozsa-Fülöp

„Az Állami Számvevőszék az ellenőrzési tapasztalatain alapuló megfigyeléseinek, javaslatainak, tanácsainak segítségével az Országgyűlésnek annak biztosítását, és az ellenőrzött szervezetek munkáját, amelyről ellátja a jó irányított állam működését.” (KCSZ törvény 1. § (4))

2016

A jó kormányzás építőkövei – fókuszban a legfőbb pénzügyi ellenőrző szerv, az Állami Számvevőszék
Tanulmány sorozat

4

AZ ELLENŐRZÉSEK ÉS AZOK HASZNOSULÁSA AZ ELLENŐRÖZÖTTÉK SZINTJÉN

Domolcsay-Hentő-Gál-Pálmá

„Az Állami Számvevőszék az ellenőrzési tapasztalatain alapuló megfigyeléseinek, javaslatainak, tanácsainak segítségével az Országgyűlésnek annak biztosítását, és az ellenőrzött szervezetek munkáját, amelyről ellátja a jó irányított állam működését.” (KCSZ törvény 1. § (4))

2016

A jó kormányzás építőkövei – fókuszban a legfőbb pénzügyi ellenőrző szerv, az Állami Számvevőszék
Tanulmány sorozat

5

A KÖZPÉNZ-FELHASZNÁLÁS TRANSPARENTSÁGIJA

AZ ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK MINT A KÖLTSÉGVETÉSI ÁTLÁTHATÓSÁG INTÉZMÉNYI BIZTOSÍTÉKA

Horváth-Németh-Domolcsay

„Az Állami Számvevőszék az ellenőrzési tapasztalatain alapuló megfigyeléseinek, javaslatainak, tanácsainak segítségével az Országgyűlésnek annak biztosítását, és az ellenőrzött szervezetek munkáját, amelyről ellátja a jó irányított állam működését.” (KCSZ törvény 1. § (4))

2016

A jó kormányzás építőkövei – fókuszban a legfőbb pénzügyi ellenőrző szerv, az Állami Számvevőszék
Tanulmány sorozat

6

AZ INTEGRITÁS KULTÚRÁJÁNAK MEGHONOSÍTÁSA A MAGYAR KÖZSFÉRÉJÁBAN

Domolcsay-Pulay-Szatmáry-Gergely-Szabó

„Az Állami Számvevőszék az ellenőrzési tapasztalatain alapuló megfigyeléseinek, javaslatainak, tanácsainak segítségével az Országgyűlésnek annak biztosítását, és az ellenőrzött szervezetek munkáját, amelyről ellátja a jó irányított állam működését.” (KCSZ törvény 1. § (4))

2016

A jó kormányzás építőkövei – fókuszban a legfőbb pénzügyi ellenőrző szerv, az Állami Számvevőszék
Tanulmány sorozat

7

A FENNTARTHATÓ KÖLTSÉGVETÉS ÖRE

AZ ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK SZEREPE A KÖLTSÉGVETÉS TERVEZÉSÉBEN ÉS VEGYERHATÁSÁBAN

Domolcsay-Pulay-Pécs-Pongrácz

„Az Állami Számvevőszék az ellenőrzési tapasztalatain alapuló megfigyeléseinek, javaslatainak, tanácsainak segítségével az Országgyűlésnek annak biztosítását, és az ellenőrzött szervezetek munkáját, amelyről ellátja a jó irányított állam működését.” (KCSZ törvény 1. § (4))

2016

A jó kormányzás építőkövei – fókuszban a legfőbb pénzügyi ellenőrző szerv, az Állami Számvevőszék
Tanulmány sorozat

8

A JÓ KORMÁNYZÁS TÁMOGATÁSA A SZÁMVEVŐSZÉKI ELLENŐRZÉSEK TERVEZÉSI FOLYAMATAI SZORÁN

Jakabcsok-Domolcsay-Németh

„Az Állami Számvevőszék az ellenőrzési tapasztalatain alapuló megfigyeléseinek, javaslatainak, tanácsainak segítségével az Országgyűlésnek annak biztosítását, és az ellenőrzött szervezetek munkáját, amelyről ellátja a jó irányított állam működését.” (KCSZ törvény 1. § (4))

2016

A jó kormányzás építőkövei – fókuszban a legfőbb pénzügyi ellenőrző szerv, az Állami Számvevőszék
Tanulmány sorozat

9

ÉRTÉKÖRZÉS ÉS ÉRTÉKTEREMTÉS – AZ ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK SZERVEZETI MŰKÖDÉSÉNEK MEGÚJÍTÁSA

Domolcsay-Pulay-Farkascsok

„Az Állami Számvevőszék az ellenőrzési tapasztalatain alapuló megfigyeléseinek, javaslatainak, tanácsainak segítségével az Országgyűlésnek annak biztosítását, és az ellenőrzött szervezetek munkáját, amelyről ellátja a jó irányított állam működését.” (KCSZ törvény 1. § (4))

2016

A jó kormányzás építőkövei – fókuszban a legfőbb pénzügyi ellenőrző szerv, az Állami Számvevőszék
Tanulmány sorozat

10

A KORMÁNYZÁS EREDMÉNYESSÉGÉNEK TÁMOGATÁSA

CÉLSZERŰSÉG, VESELYSÉG ÉS TELJESÍTMÉNYMÉRÉS A SZÁMVEVŐSZÉKI ELLENŐRZÉSEK MEGÚJÍTÁSÁBAN

Domolcsay-Németh-Jakabcsok

„Az Állami Számvevőszék az ellenőrzési tapasztalatain alapuló megfigyeléseinek, javaslatainak, tanácsainak segítségével az Országgyűlésnek annak biztosítását, és az ellenőrzött szervezetek munkáját, amelyről ellátja a jó irányított állam működését.” (KCSZ törvény 1. § (4))

2016

A jó kormányzás építőkövei – fókuszban a legfőbb pénzügyi ellenőrző szerv, az Állami Számvevőszék
Tanulmány sorozat

11

AZ ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK HOZZÁJÁRULÁSA AZ „ÁLLAMMÉNYEDZSMENT” MEGÚJÍTÁSÁHOZ

Domolcsay-Várpalotai-Jakabcsok-Németh-Makkai-Horváth

„Az Állami Számvevőszék az ellenőrzési tapasztalatain alapuló megfigyeléseinek, javaslatainak, tanácsainak segítségével az Országgyűlésnek annak biztosítását, és az ellenőrzött szervezetek munkáját, amelyről ellátja a jó irányított állam működését.” (KCSZ törvény 1. § (4))

2016

AZ ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK HOZZÁJÁRULÁSA AZ „ÁLLAMMENEDZSMENT” MEGÚJÍTÁSÁHOZ

KULCSSZAVAK:

állammenedzsment, állami és önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok,
vállalatirányítás, portfólió kezelés



SZERKESZTŐ:

Prof. Dr. NÉMETH ERZSÉBET felügyeleti vezető

SZERZŐK:

DOMOKOS LÁSZLÓ az Állami Számvevőszék elnöke

Dr. VÁRPALOTAI VIKTOR számvevő

JAKOVÁC KATALIN számvevő

Prof. Dr. NÉMETH ERZSÉBET felügyeleti vezető

MAKKAI MÁRIA felügyeleti vezető

Dr. HORVÁTH MARGIT felügyeleti vezető

KIADJA AZ ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK

ISBN: 978-615-5222-10-8

A JÓ KORMÁNYZÁS ÉPÍTŐKÖVEI – FÓKUSZBAN A LEGFŐBB
PÉNZÜGYI ELLENŐRZŐ SZERV, AZ ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK

TANULMÁNY SOROZATUNK DARABJAI AZ ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK HONLAPJÁN,

A www.asz.hu/hu/a-jo-kormanyzas-epitokovei OLDALON OLVASHATÓAK

TARTALOM

■ Bevezetés	6
■ 1 Az állammenedzsment fogalma	11
■ 2 Vonatkozó jogszabályok	13
■ 3 Miért szükséges az állammenedzsment megújítása?	17
3.1 Hatékony és eredményes irányítás	17
3.2 Növekvő tér, növekvő kihívások	17
3.3 Előremutató megoldások a nagyvilágból	20
3.4 Számvevőszéki ellenőrzések tapasztalatai	24
3.4.1 Teljesítménykövetelmények	25
3.4.2 Üzleti tervek	26
3.4.3 Önköltségszámítás és árazás	27
3.4.4 Közvagyon megóvása és gyarapítása	28
3.4.5 Tulajdonosi ellenőrzés és a felügyeleti jogok gyakorlása	29
3.4.6 Aktív irányítás	29
■ 4 Az ÁSZ szerepe az állammenedzsment megújításában	30
4.1 Számvevőszéki ellenőrzések	30
4.2 Jó gyakorlat közkinccsé tétele, tanácsadás	31
4.3 Hozzájárulás a jogalkotáshoz	32
4.4 Vezetőképzés támogatása	33
4.5 Integritás erősítése, korrupció prevenció	34
■ 5 Javaslatok az állammenedzsment megújítására	35
5.1 Tulajdonosi szerepköröket érintő javaslatok	35
5.2 Felügyelőbizottságokat érintő javaslatok	41
5.3 Menedzsmentet érintő javaslatok	42
■ 6 Ellenőrzés – mint a szabályszerű és eredményes irányítás záloga	46
Irodalomjegyzék	47
Mellékletek	49

ÖSSZEFOGLALÓ

A jól irányított állam elképzelhetetlen az állami és önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok hatékony és eredményes irányítása nélkül. Az Állami Számvevőszék tevékenységével, törvényi kötelezettségét teljesítve maga is hozzá kíván járulni a jól irányított állam megvalósításához. Az Állami Számvevőszék állami és önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok ellenőrzési tapasztalataira építve javaslatokat fogalmazott meg az állammenedzsment megújítására. A javaslatok hasznosulásának kiemelkedő példája a többségi állami tulajdonú gazdasági társaságok vezető állású munkavállalói javadalmazási rendszerének megújításáról szóló kormányhatározat, amelyben az Állami Számvevőszék elnökének javaslatára a Kormány kinyilvánította elkötelezettségét a többségi állami tulajdonú gazdasági társaságok átlátható, hatékony és gazdaságos működése feltételeinek kialakításában, illetve abban, hogy a többségi állami tulajdonú gazdasági társaságok vezetőinek tevékenységét folyamatosan értékelni kell a szabályosság, eredményesség, gazdaságosság szempontjából; továbbá az állami cégek vezetőinek szigorú etikai és integritás elveknek kell megfelelniük. Jelen anyag célja, hogy a kormányhatározatban megfogalmazott szándék megvalósítását ellenőrzési tapasztalatok megosztásával és részletes javaslatokkal támogatja. Emellett célunk, hogy a szakértőket, szakmai műhelyeket a javaslatok megvitatására ösztönözzük és arra, hogy tudásukkal és tapasztalataikkal maguk is járuljanak hozzá a jó állammenedzsment kialakításához.

BEVEZETÉS

Csakis a jól, hatékonyan és eredményesen irányított állami/önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok szolgálják a köz érdekét. Az általuk kezelt vagyon a köz tulajdona, tevékenységük és gazdálkodásuk minősége, hatékonysága és eredményessége egyfelől hozzájárul a felelős közpénzgazdálkodáshoz, másfelől az általuk előállított javak és szolgáltatások számos esetben érintik a lakosság életminőségét, biztonságát, egészségét és jólétét. Az állami/önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok működését biztosító forrásokkal való takarékos gazdálkodás azért is fontos, mert „Magyarországon a családok költségvetésében a legnagyobb tételt a közszolgáltatások díjai képezik, így az esetlegesen indokolatlanul magas díjak családok sokaságának megélhetését veszélyeztethetik” (Domokos, 2015d).

A számvevőszéki ellenőrzés egy viszonylag új és nagy hangsúlyt kapott területe az állami/önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok ellenőrzése. Bár az állami tulajdonú gazdasági társaságok ellenőrizhetőségét már az Állami Számvevőszékről szóló 1989. évi XXXVIII. törvény is biztosította, az önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok ellenőrizhetőségét egy 2011. január 1-től hatályos törvénymódosítás teremtette meg. Az Állami Számvevőszék (ÁSZ) állami és önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságoknál lefolytatott ellenőrzései megerősítették, hogy nem elég a költségvetést vagy egy-egy település gazdálkodását vizsgálni, a köztulajdonban lévő vállalatok háza táján is rendet kell tartani. Megtapasztalhattuk, hogy egy-egy nagyobb vállalat rossz gazdálkodása súlyosan terhelheti a költségvetést, vagy akár a fizetésektelenség határára is sodorhatja az adott várost. Az ÁSZ jogszabályi felhatalmazásával élve 113 jelentésben összegezte az állami/önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok ellenőrzési megállapításait a 2011-2015 idő-

szakban¹. Az ellenőrzések tapasztalatai rávilágítottak arra, hogy az állami és önkormányzati tulajdonú társaságok irányításának hiányosságai számos területen pénzügyi, a közfeladat ellátására vonatkozó, illetve bizalmi, erkölcsi jellegű veszteséget eredményeznek. Ezek a veszteségek több forrásból származhatnak, kapcsolódhatnak a tulajdonosi joggyakorlás, illetve a társaság menedzsmentjének hiányosságaihoz is.

Bár az ÁSZ már korábban is kockázatosnak ítélte egyes önkormányzati tulajdonú vállalatok működését, 2011. előtt nem volt lehetősége ezen szervezetek ellenőrzését lefolytatni. A médiából a Számvevőszék is tudomást szerzett például a Budapesti Közlekedési Zrt. (BKV) működésében, gazdálkodásában lévő anomáliákról. A BKV, miközben évente több tíz milliárdos veszteséget, és ezzel összefüggésben adósságot termelt, illetve a csőd és a működésképtelenség határán egyensúlyozott, magas prémiumokat fizetett a vezetőknek, egyes vezetőit pedig magas jövedelemmel újrafoglalkoztatta. Emellett járműállománya elhasználódott, utasokkal teli buszai rendszeresen kigyulladtak, gyakoriak voltak a sztrájkok és a szolgáltatás díjai az inflációt jelentősen meghaladó mértékben emelkedtek. Az anomáliák és a feltárt kockázatok alapján éppen ezért az ÁSZ jogkörének kibővítését követően a BKV volt az elsőként ellenőrzött önkormányzati tulajdonú gazdasági társaság.² Az ÁSZ – folytatva az önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok ellenőrzéseit – szabálytalanságok garmadát, a közvagyon nyilvántartásának hiányosságait és felelőtlen felhasználását tárta fel.

Az önkormányzati tulajdonban álló távhőszolgáltatók és hulladékgyártók ellenőrzése a szabályozás hiánya, hibái, hiányosságai miatt az alkalmazott díjak megalapozottságát kérdőjelezte meg számos esetben, azaz nem volt megállapítható, hogy a közüzemi számlák

– különösen az inflációnál háromszor gyorsabban emelkedő átlagos hulladékszállítási díjak – a családokat valóban csak a szükséges mértékben terheltek (Horváth – Szilas, 2015; Németh és szerzőtársai, 2015). A vizsgált időszakban a társaságok követelésállománya közel megduplázódott, miközben több hulladékgyártó társaság a törvény által kötelezően előírt követelésbehajtásra nem tett lépéseket. Ezzel párhuzamosan növekedtek a beszállítói tartozásaik is, amely a lánc tartozások potenciális előidézésével az üzleti élet fizetési fegyelmét mérgezték. Több esetben a közszolgáltatók nem fizették meg az eszközök után a bérleti díjakat. A társaságok jelentős hányada veszteséges gazdálkodásuk miatt részben vagy egészében felélte saját tőkéjét. A gazdálkodási problémák kialakulásában közrehatott az is, hogy a tulajdonos önkormányzatok mintegy fele nem vette igénybe belső ellenőrzésüket a gazdasági társaságok működésének ellenőrzésére.

A kulturális szolgáltatást nyújtó önkormányzati társaságok, a színházak ellenőrzése is rámutatott az önköltség-számítás szabályozás, illetve annak alkalmazásának hiányosságaira (ÁSZ, 2014b és Makkai, 2015). Ezek jellemzően nem tartalmazták a társulat bérének és járulékainak legalább a produkció színreviteléig történő felosztási módját, továbbá az általános költségek felosztási módját sem. Ez valójában azt jelenti, hogy a színházi vezetők nem tudták mennyibe kerül egy-egy darab előállítás, színrevitele.

Az Állami Számvevőszék nemcsak önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságoknál tárt fel súlyos hibákat. Az állam tulajdonosi joggyakorlását ellátó Magyar Nemzeti Vagyongazdálkodási Zrt. (MNV), valamint a Nemzeti Földalapkezelő Szervezet (NFA) esetében³ például megállapításra került, hogy e két szervezet vagyonyilvántartási adatai nem megbízhatóak és nem teljes körűek, a nyilvántartó rendszerek nem zártak.

¹ A 2011. június 1. – 2015. december 1. közötti időszakban közzétett, állami vagy önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok ellenőrzéséről készített számvevőszéki jelentések listája az 1. számú mellékletben található.

² 1202. számú Jelentés A Budapesti Közlekedési Zrt. gazdálkodásának ellenőrzéséről

³ 12109 számú Jelentés Az állami vagyon feletti tulajdonosi joggyakorlással kapcsolatos 2011. évi tevékenységek ellenőrzéséről

Sem az MNV, sem az NFA nem tudta nyilván tartásai alapján meghatározni teljes körűen a tulajdonosi joggyakorlása alá tartozó ingatlanok körét, ami lehetetlenné teszi a köz vagyonnal való felelős gazdálkodást, s annak gyarapítását.

Magyarország egyik legnagyobb természeti kincsét az erdők képezik, melynek közel felét az állami erdőgazdasági társaságok kezelik. Ellenőrzésünk feltárta, hogy mindegyik erdőgazdaság vagyongazdálkodása törvénytörő volt, ami felveti a vezetők szakmai alkalmasságának kérdését is (ÁSZ, 2015c). A jogszabályi előírásokkal szemben a vagyonkezelésükben lévő állami erdők értékét nem szerepeltették a mérlegeikben, a vagyonkezelésbe vett eszközöket nem mutatták be a kiegészítő mellékletben mérlegtételek szerinti megbontásban. Az erdőgazdaságok éves beszámolóí és vagyonyilvántartásai nem feleltek meg az előírásoknak. A vagyonkezelési szerződéseket a tulajdonosi joggyakorlók, valamint az erdőgazdaságok nem aktualizálták, azokban a 19 évvel ezelőtti jogszabályokra hivatkoztak. Elmaradt a vagyonkezelési díjak évenkénti felülvizsgálata, így a társaságok éveken keresztül irreálisan alacsony díjat fizettek az általuk kezelt területek után. Az ellenőrzések az erdőgazdaságok esetében is rámutattak a tulajdonosi joggyakorlás hiányosságaira, mivel nem éltek a kezelt vagyon használatára vonatkozó ellenőrzési jogukkal, és nem ellenőrizték a vagyonyilvántartás hitelességét, teljességét és helyességét sem.

Az ÁSZ állami/önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok ellenőrzései során további, a menedzsment és a tulajdonosi joggyakorló felelősségét felvető, a hazai közpénzügyi rendszerben elharapózott meglehetősen káros és fenntarthatatlan szokással is találkozott: az előre eltervezetthez képest jelentősen túllépi a költségeket, illetve esetenként a határidőt is. Szintén megszokott, hogy a rendelkezésre álló keret,

vagy a költségvetési tervekben szereplő kiadások túllépésének nincsenek személyi, vezetői következményei, sőt gyakran az így keletkezett hiányokat a költségvetés utólag konszolidálja.⁴ „Addig nyújtózkodj, amíg a takaród ér!” mondja a közmondás. A vezetőknek egy fajta keretgazdai logikával kell rendelkeznie, ami azt jelenti, hogy csak azt költsd el, amid van. Évről évre 10 milliárdok mennek el a felelőtlen gazdálkodás következményeinek utólagos finanszírozására, miközben, ha semmi sem változik, az adóssághegyek ismét az égig nőhetnek. Szintén elfogadhatatlan, hogy a folyamatosan hiányokat termelő közműcégek, tömegközlekedési vállalatok nem fizetik ki időben a számláikat a szállítókknak. Ez súlyos anyagi és morális károkat okoz hazánkban. Tovább nem tartható az a helyzet sem, hogy a nyertes pályázó idővel bejelenti, hogy mind a költség, mind az időráfordítás nagyobb lesz a tervezettnél. Az ilyen többletigények nem fizethetők ki, sőt felmerül a felelősség kérdése is, mind a pályázat kiírója és bírálója, mind a nyertes részéről. Szintén megszüntetendő az a gyakorlat, hogy a menedzsment a követelések behajtásáról nem hoz hathatós intézkedéseket, még esetleg akkor sem, ha erre – mint például a hulladékgazdálkodóknál – külön törvény is kötelezi.

Az ÁSZ az állami/önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok ellenőrzése során sokrétű tapasztalatot szerzett azok irányításához, vezetéséhez, vagyis az állammenedzsmenthez kapcsolódóan. Az ÁSZ az előző bekezdésekben kiemelt példákkal is illusztrált módon visszatérő problémaként találkozott:

- a világos teljesítménykövetelmények lefektetésének hiányával;
- az üzleti tervek hiányával és azok tartalmi hiányosságaival;
- a rejtett adóssággal, veszteséges gazdálkodással és a jegyzett tőke leépülésével;

⁴ A szindrómák megfeleltethetők Kornai által „puha költségvetési korlát”-ként elnevezett jelenségcsoportnak. A puha költségvetési korlát jelenségét szokás a szocialista gazdaság sajátjaként értelmezni, azonban Kornai (2014) amellett érvel, hogy a puha költségvetési korlát a piacgazdaságokban is tetten érhető, egyes gazdasági szegmensekben – így például az állami vállalatok, költségvetési intézmények, önkormányzatok, bankok, nagy magánvállalatok, közpénzen finanszírozott nagy projektek körében – gyakrabban. Kornai (2008) a magyar kórházi szektorban megfigyelhető adósságújratermelődést is a puha költségvetési korlát szindrómájaként írja le.

- a jogszabályi előírásoknak nem megfelelő önköltségszámítással;
- önköltségszámítással nem megalapozott árázással a közszolgáltatásoknál;
- a köztulajdon nyilvántartásával, megóvásával és gyarapításával kapcsolatos hiányosságokkal;
- a követelések nem megfelelő kezelésével, a tartozások késedelmes teljesítésével
- a szerződési fegyelem hiányával;
- a tulajdonosi ellenőrzéssel és a felügyeleti jogok gyakorlásával kapcsolatos hiányosságokkal;
- a jogszabályi kötelezettségeket meghaladó aktív, következményeket érvényesítő irányítás hiányával.

Az Állami Számvevőszék az állami és önkormányzati tulajdonban lévő gazdasági társaságoknál tapasztalt alapvető és visszatérő problémák alapján felismerte, hogy szükség van az állammenedzsment rendszerszintű megújítására. A problémák több tényezőre vezethetők vissza, ezek egyike a társaságok menedzsmentjéhez kapcsolódik. Az ÁSZ tapasztalatai alapján fontos a versenyszféra működési elveinek hangsúlyosabb érvényesülése a vezető pozíciók betöltésekor. Lényeges, hogy a köztulajdonban lévő vállalkozásokat olyan személyek vezessék, akik hatékonyan működtethetik az állami pénzeket kezelő vagy abból élő szervezeteket. Ennek megvalósításához egyértelmű célkitűzésekre, eredményes gazdálkodásra és folyamatos tulajdonosi ellenőrzésre van szükség, ami együtt jár a bérezési rendszer újragondolásával is (Domokos, 2015a).

Az ÁSZ elnökének állammenedzsment megújításával kapcsolatos felvetései a Kormány részéről is visszhangra találtak: a Miniszterelnökséget vezető miniszter a június 11-i kormányinfó tájékoztatón bejelentette: meghallgatják az ÁSZ elnökét a témában. A június 17-i kormányülésen és a 2015. augusztus 25-i

kormányzati értékelő konferencián az ÁSZ elnöke részletes tájékoztatót adott az ÁSZ megállapításairól, tapasztalatairól, javaslatairól (ÁSZ, 2015a).

Az ÁSZ négy pontos javaslatcsomagot állított össze az állammenedzsment megújítására, amely tartalmazta, hogy: (1) az állami és önkormányzati tulajdonú társaságok vezetőinek munkáját folyamatosan értékelni kell a szabályosság, eredményesség, hatékonyság és a gazdaságosság szempontjából; (2) meg kell erősíteni a tulajdonosi jogok gyakorlójának az eredményességet értékelő képességét, tevékenységét; (3) az állami és önkormányzati tulajdonú társaságok vezetőinek szigorú etikai és integritás elveknek kell megfelelniük; és (4) át kell alakítani a cégvezetők javadalmazási rendszerét (ÁSZ, 2015b illetve Domokos, 2015b és 2015c). Ez utóbbi ponttal kapcsolatban az ÁSZ javasolta, hogy a vezetői juttatásokat és követelményeket közelíteni kell a piaci vezetői bérekhez és követelményekhez. A prémiumok jelentős részét pedig be kell építeni az alapbérbe, ami azért lényeges, mert az ÁSZ álláspontja szerint az alapkövetelmény nem premizálható. Az ÁSZ javaslata szerint vezető abban az esetben kaphat további javadalmazást, ha az eredmény pozitív és meghaladja a kitűzött eredménycélokat, azaz megtermeli annak pénzügyi fedezetét.

Az ÁSZ állammenedzsment megújítását célzó javaslatainak hasznosulásában kiemelkedő fontosságú a Kormány 2015. szeptemberi határozata, amelyben a többségi állami tulajdonú vállalatok vezetői kinevezési rendszerének átalakításáról döntött. A Magyar Közlönyben megjelent kormányhatározatban⁵ szerepel, hogy a Kormány meghallgatta az Állami Számvevőszék elnökének az állami tulajdonú gazdasági társaságok vezetésével kapcsolatos javaslatait, és megállapította, hogy a vezetői juttatásokat és követelményeket közelíteni szükséges a piaci vezetői bérekhez és követelményekhez, továbbá a jelenlegi prémiumok jelentős részét be kell

⁵ 1660/2015. (IX. 15.) Korm. határozat a többségi állami tulajdonú gazdasági társaságok vezető állású munkavállalói javadalmazási rendszerének megújításáról

építeni az alapbérbe. A javaslat része, hogy a veszteséges állami társaságok vezetői semmilyen plusz juttatásban nem részesülhetnek. A határozat kiemeli, hogy a Kormány elkötelezett a többségi állami tulajdonú gazdasági társaságok átlátható, hatékony és gazdaságos működési feltételeinek kialakításában, továbbá – az Állami Számvevőszék elnökének javaslatára – elkötelezett abban is, hogy a többségi állami tulajdonú gazdasági társaságok vezetőinek tevékenységét folyamatosan értékelni kell a szabályosság, eredményesség, gazdaságosság szempontjából. A határozat azt is leszögezi, hogy az állami cégek vezetőinek szigorú etikai és integritás elveknek kell megfelelniük.

Jelen anyag célja, hogy a többségi állami és önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok vezető állású munkavállalói javadalmazási rendszerének megújításáról szóló kormányhatározatban megfogalmazott kormányzati szándék megvalósítását ellenőrzési tapasztalatok megosztásával és a korábbi javaslatok részletezésével támogassa, továbbá bemutassa az ÁSZ hozzájárulását az állammenedzsment megújításában. A javaslatok bemutatásával az is célunk, hogy azokat szakértők, szakmai műhelyek megvitathassák. Ugyanis mint ahogy mindannyiunk érdeke az eredményes és hatékony állammenedzsment kialakítása, ugyanúgy közös érdek, hogy kialakítása minél szélesebb körű tudáson és tapasztalaton alapulhasson.

Az ellenőrzések tapasztalatai illetve nemzetközi követendő példák alapján az állammenedzsment megújítását, az állami és önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok irányításának hatékonyabbá és eredményesebbé tétele érdekében megfogalmazott javaslataink a tulajdonosi jogkör gyakorló, a felügyelőbizottsági és a menedzsment szerepkörök szerint csoportosítva az alábbiakban foglalhatók össze:

A **tulajdonosi jogkör gyakorlója** határozza meg a gazdasági társasága révén elérendő közpolitikai illetve stratégiai célt, és ezek alapján tűzzön ki teljesítménykövetelményt a vállalatot működtető menedzsmenttel és

felügyelőbizottsággal szemben. Aktív tulajdonosként rendszeresen értékelje a menedzsment illetve a felügyelőbizottság teljesítményét, s ez alapján döntsön javadalmazásukról, megbízásuk fenntartásáról. A vezetői követelményeket és javadalmazást közelítse a piaci viszonyokhoz, azonban az előírt teljesítménykövetelmény elérése alapkövetelmény, nem premizálható. A vezetők kiválasztásánál szakmai teljesítményt vegye alapul. Tulajdonosi jogköreit átláthatóan lássa el, illetve a menedzsment és a felügyelőbizottság működésében is követelje meg az átláthatóságot. Az állam és az önkormányzatok alakítsák ki tulajdonosi joggyakorlásuk hatékony módját, amelynek eszköze lehet a portfólió igazgatás bevezetése.

A **felügyelőbizottság tagjai** szakértelmükre és tapasztalataikra alapozott működésükkel és a tulajdonos rendszeres tájékoztatásával támogassák a tulajdonosi érdekek érvényesülését meggyőződve a felügyeletükre bízott vállalat és annak menedzsmentje szabályos működéséről, a társaság beszámolóinak hitelességéről.

Az állami/önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok **menedzsmentje** jó gazdaként teljesítse a jogszabályi és tulajdonosi előírásokat, tartsa be az üzleti tervekben meghatározott pénzügyi kereteket, gondoskodjon a kötelezettségek határidőre való teljesítéséről és a követelések érvényesítéséről, a meghatározott teljesítménycélok eléréséről. Tartsa be és a rábízott szervezettel tartassa be a közszolgálat etikai és integritás elveit.

Az Állami Számvevőszék az ellenőrzési tapasztalatain nyugvó, állammenedzsment megújítását célzó javaslatok megfogalmazása mellett azonosította azokat a fókuszkérdéseket is, amelyekre támaszkodva a későbbiekben ellenőrizhetővé tenné az állami/önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok irányítóinak teljesítményét. Az Állami Számvevőszék így a javaslatok megfogalmazásától, azok megvalósulásának visszaméréséig kész hozzájárulni az állammenedzsment megújításához, ezzel is támogatva a „jó kormányzás” megvalósítását.

1. AZ ÁLLAM- MENEDZSMENT FOGALMA

A jól irányított állam egyik fontos fokmérője, hogy az állam miként alakítja ki és működteti társadalmi szerepének betöltéséhez, szolgáltató funkcióinak biztosításához szükséges intézményrendszerét, amelynek végső célja a közfeladatok hatékony, eredményes és elszámoltatható ellátása a rendelkezésre álló erőforrások takarékos felhasználásával. Az állammenedzsment mindazokat a tervezési, szervezési, vezetési és ellenőrzési tevékenységeket foglalja magában, amelyek állami funkciók ellátását biztosító intézményrendszer kialakításához és működtetéséhez szükségesek.

Tanulmányunk az állammenedzsment egy részterületére fókuszál. Azt elemzi, hogy miként biztosítható, hogy az állam és önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok irányításában résztvevők a közjót leginkább szolgáló módon, hatékonyan és eredményesen gazdálkodjanak a rájuk bízott, többnyire közszolgáltatás nyújtására elkülönített, végső soron az állampolgárok tulajdonát képező közösségi vagyonnal.

Meggyőződésünk, hogy az állami és önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok hatékony és eredményes irányítása alapvetően egyetemes módon képzelhető el. Ugyanis feladatuk, irányításukhoz kapcsolódó kihívások, működési környezetük alapvetően megegyezik: mindegyiküknek a közjó érdekében kell munkálkodniuk, mindegyikük esetében a tulajdonosi joggyakorló, a felügyelőbizottsági és menedzserszerepkörök hasonló típusú érdekkonfliktusai és kihívásai merülnek fel, és mindegyikük ugyanabban a társadalmi-gazdasági környezetben működik.^{6, 7}

Az állami és önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok irányításához kapcsolódó kérdések közös tárgyalása a nemzetközi szervezetek idevonatkozó témájú anyagaiban is általános. Az OECD elemzései és ajánlásai is egységesen „állami tulajdonú vállalatként” kezeli mindazokat a társaságokat, amelyet egyfelől az adott állam joga gazdasági társaságoknak ismer el, másfelől amelyekben az állam tulajdonosi jogokat gyakorol azáltal, hogy az állam a vállalat működését ténylegesen felügyeli a szavazati jogok többségének vagy meghatározó kisebbségének birtoklásával. Az állam esetükben bármely közhatalommal felhatalmazott szervezetet jelenthet (például központi kormányzat, helyi és megyei önkormányzatok, államigazgatási szervek) továbbá az általuk egyes tulajdonosi jogaik gyakorlásával megbízott vállalatokat – például holdingok, vagyionkezelők) (OECD, 2015a). Hasonló megközelítést tartalmaz az Európai Unió 80/723 számú, A tagállamok és a közvállalkozások közötti pénzügyi kapcsolatok átláthatóságáról szóló Irányelve, amely a közvállalkozás fogalma alatt mindazokat a vállalkozásokat érti, „amelyre az állam és a regionális (vagy helyi) hatóságok közvetve vagy közvetlenül meghatározó befolyást gyakorolhatnak annak tulajdonosaként, a vállalkozásban fennálló pénzügyi részesedésükön keresztül vagy a vállalkozásra vonatkozó szabályok által”. Az állammenedzsmentre vonatkozóan az állami és önkormányzati tulajdon között nem tesz különbséget a PwC tanácsadó cég Közpolitikai Kutatóintézetének köztulajdonban lévő vállalatok irányítására vonatkozó stratégiai anyaga sem (PwC, 2015).⁸

Elemzésünkben az állami/önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok irányításának fogalma mindazokat a joggyakorlásokat és kötelezettségteljesítéseket foglalja magában, amelyeket egyfelől a tulajdonosi jogok birtokosa

⁶ Az azonosságokat hangsúlyozza Domokos (2015d) is, aki szerint az állami cégek vezetőinek kinevezést meghatározó kormányhatározatban foglalt szempontokat indokolt lehet érvényesíteni az önkormányzati cégek esetében is.

⁷ A továbbiakban – hacsak az állami és önkormányzati tulajdon megkülönböztetésére nincs szükség – állami/önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok szinonimájaként használjuk az állami/köz tulajdonú gazdasági társaság, az állami/köz tulajdonú vállalat, illetve az állami vállalat fogalmakat is.

⁸ A Világbank ajánlásait a szűken értelmezett állami tulajdonú gazdasági társaságokra fogalmazza meg. Ugyanakkor megjegyzi, hogy az anyagban megfogalmazott ajánlások más köztulajdonú, így például az önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok teljesítményét is javíthatja (Világbank, 2014, xviii. o.)

közvetlenül vagy az általa megbízott testület (jellemzően felügyelőbizottság), másfelől az állami tulajdonú vállalat működtetéséért felelős ügyvezető vagy vezető testület (igazgatóság) gyakorol (lásd 1. ábra). A vállalatok működtetéséért felelős ügyvezetőre illetve vezető testületre a továbbiakban menedzsmentként hivatkozunk. Tartalmi szempontból állami/önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok irányítása magában foglalja:

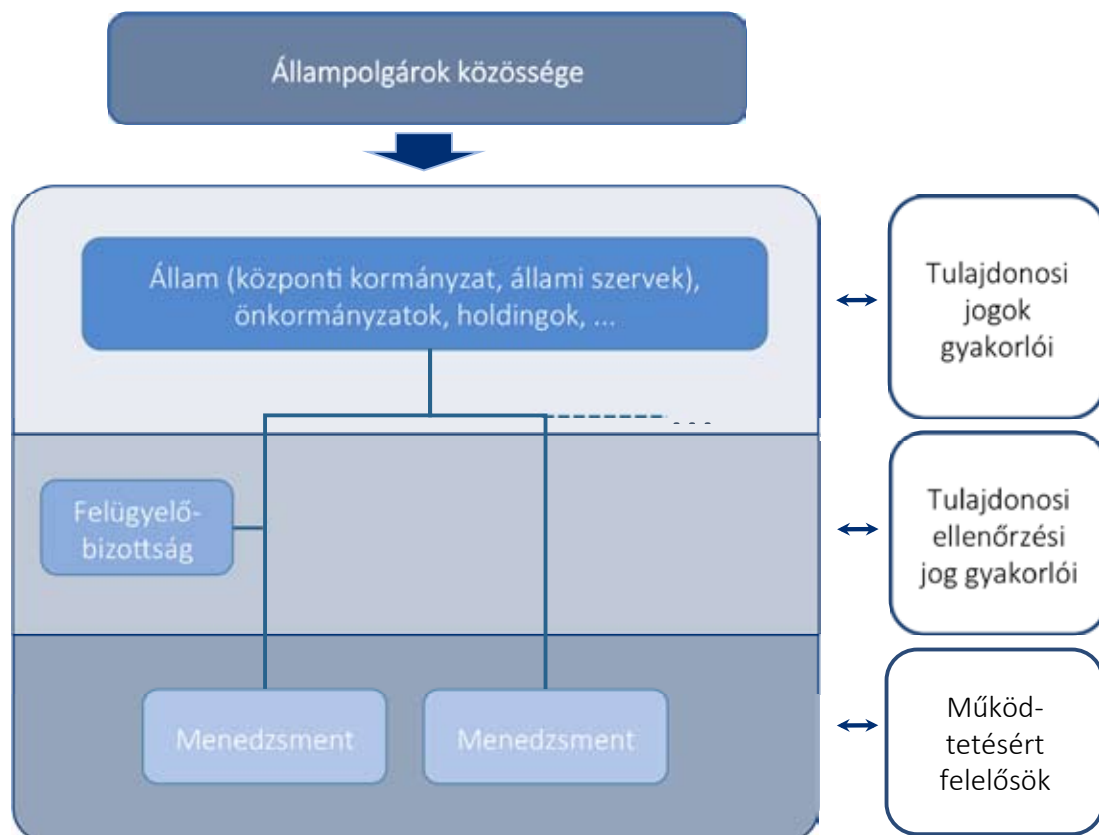
- a vállalatok által biztosítani kívánt – közösségi igényeket is kielégítő – javak és szolgáltatások jellemzőinek meghatározását (stratégiai célok),
- a működés feltételeinek és a teljesítménykövetelmények rögzítését,

- a menedzsment és a felügyelőbizottság kiválasztását,
- a szervezet és folyamatirányítási menedzsment tevékenységet,
- az eredmények és a működés értékelését, ellenőrzését,
- és ezek következményeképp meghozott működést illetve vezetők személyét érintő döntéseket.

Az irányítás jellege szerint a tulajdonos közvetlenül maga gyakorolhatja tulajdonosi jogait az általa tulajdonolt vállalat(ok) felett vagy a tulajdonosi jogait átruházhatja. Mindkét megoldás esetén felügyelőbizottságot állíthat fel, amely a tulajdonos érdekében eljárva ellenőrzi a vállalat működését.

1. ábra

Az állami/önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok irányításának főbb résztvevői



Forrás: Saját szerkesztés

2. VONATKOZÓ JOGSZABÁLYOK

A gazdasági társaságok irányításának szempontjából kitüntetett szerepkörök – gazdasági társaságok tulajdonosai (tagok), vezető tisztségviselői és felügyelő bizottság – feladat- és jogköreit a Ptk.⁹ szabályozza, nem téve különbséget magán és állami/önkormányzati tulajdon között. A Ptk. többek között előírja, hogy a vezető tisztségviselő tevékenységét a jogi személy érdekének megfelelően köteles ellátni, illetve a felügyelőbizottság köteles a tulajdonosi részesedéssel rendelkezők (taggyűlés vagy közgyűlés) elé kerülő előterjesztéseket megvizsgálni, és ezekkel kapcsolatos álláspontját a tulajdonosi döntéshozó szerv ülésén ismertetni, rendelkezik továbbá a vezető tisztségviselők és a felügyelőbizottsági tagok felelősségéről. A Ptk. tehát kijelöli a vállalatok irányítására vonatkozó főbb kereteket, ugyanakkor azok részletezését az érintettekre, elsősorban a gazdasági társaság tulajdonosaira (tagokra, részvényesekre) bízta.

Az állami és önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságokra vonatkozóan további rendelkezéseket tartalmaz a nemzeti vagyonról szóló törvény¹⁰, amely az állam és a helyi önkormányzatok tulajdonában álló vagyon, közte az általuk tulajdonolt gazdasági társaságok megőrzésének, védelmének és felelős gazdálkodásnak a követelményeit, a vagyon feletti rendelkezési jog alapvető korlátait és feltételeit, valamint az állam és a helyi önkormányzat kizárólagos gazdasági tevékenységeit szabályozza. A törvény többek között előírja, hogy a vagyonnal felelős módon, rendeltetésszerűen kell gazdálkodni. A törvény megfogalmazásában a nemzeti vagyon-gazdálkodás feladata a nemzeti vagyon rendeltetésének megfelelő, az állam, az önkormányzat mindenkori teherbíró képességéhez igazodó, el-

sődlegesen a közfeladatok ellátásához és a mindenkori társadalmi szükségletek kielégítéséhez szükséges, egységes elveken alapuló, átlátható, hatékony és költségtakarékos működtetése, értékének megőrzése, állagának védelme, értéknövelő használata, hasznosítása, gyarapítása. További fontos előírása a törvénynek, hogy az államnak és a helyi önkormányzatoknak olyan gazdasági társaságokban lehet részesedése, amelyben a tulajdonostársak mindegyike átlátható.

Az állami és önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok irányítására vonatkozóan a 2009. évi CXXII. törvény rendelkezik a felügyelőbizottságok kötelező felállításáról, illetve az igazgatóság és felügyelőbizottság minimális és maximális létszámáról, javadalmazásuk felső határáról. Rendelkezik továbbá a vezető tisztségviselők, a felügyelőbizottsági tagok, a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény szerinti vezető állású munkavállalók¹¹, valamint az önállóan cégjegyzésre vagy a bankszámla feletti rendelkezésre jogosult munkavállalók juttatásaira vonatkozó információk kötelező közzétételéről. A többségi állami tulajdonú gazdasági társaságok vezető állású munkavállalói javadalmazási rendszerének megújításáról szóló kormányhatározat, amelyet a Kormány az Állami Számvevőszék elnökének az állami tulajdonú gazdasági társaságok vezetésével kapcsolatos javaslatainak meghallgatása után adott ki, érdemben közelítette az állami tulajdonú gazdasági társaságok vezetőinek bérezését a piaci viszonyokhoz, a jelenlegi prémiumok jelentős részét beépítve alapbérükbe. A gazdasági társaságok vezetőinek nyereséges gazdálkodását ösztönzi a határozat előírása, amely szerint, ha a gazdasági társaság gazdálkodása veszteséges, a jövőben prémium nem fizethető a vezetőknek.

A számvitelről szóló törvény¹² nélkülözhetetlennek minősíti, hogy a gazdálkodást

⁹ 2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről

¹⁰ 2011. évi CXCVI. törvény a nemzeti vagyonról

¹¹ 2012. évi I. törvény a munka törvénykönyvéről (208. bekezdés)

¹² 2000. évi C. törvény a számvitelről

folytató szervezetek – így köztük az állami és önkormányzati gazdasági társaságok – vagyoni, pénzügyi és jövedelmi helyzetéről és azok alakulásáról objektív információk álljanak rendelkezésre, azaz átlátható gazdálkodást követel meg. Ennek érdekében olyan számviteli szabályokat rögzít, amelyek alapján megbízható és valós összképet biztosító tájékoztatás nyújtható a törvény hatálya alá tartozók jövedelemtermelő képességéről, vagyonáról, vagyonának alakulásáról, pénzügyi helyzetéről és jövőbeli terveiről. Ennek legfontosabb dokumentumai a beszámolók és mellékleteik, amelyeket kötelesek – céginformációs szolgáltatnak való megküldés útján – közzétenni. Az állami és önkormányzati gazdasági társaságok irányításának átláthatóságához kapcsolódik az információs törvény¹³ rendelkezése is, amely közérdekből nyilvános adatként definiálja többek között az állami és önkormányzati vagyon kezelésével, birtoklásával, használatával, hasznosításával, az azzal való rendelkezéssel, annak megterhelésével, az ilyen vagyont érintő bármilyen jog megszerzésével kapcsolatos adatot, amennyiben nyilvánosság általi megismerése nem okozna az üzleti tevékenység végzése szempontjából aránytalan sérelmet.

A kormányzati szektorba sorolt állami és önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok irányításához kapcsolódik a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló kormányrendelet¹⁴, amely a társaságok első számú vezetőinek feladatául szabja – a szervezet minden szintjén érvényesülő – megfelelő kontrollkörnyezet, kockázatkezelési rendszer, kontrolltevékenységek, információs, kommunikációs és monitoring rendszerek kialakítását, működtetését és fejlesztését.¹⁵ A rendelkezés azt hivatott biztosítani, hogy a szervezetek tevékenysége és célja összhangban le-

gyen a szabályszerűséggel, szabályozottsággal, valamint a gazdaságosság, hatékonyság és eredményesség követelményeivel, az eszközökkel és forrásokkal való gazdálkodásban ne kerüljön sor pazarlásra, visszaélésre, rendeltetésellenes felhasználásra, megfelelő, pontos és naprakész információk álljanak rendelkezésre a szervezet működésével kapcsolatosan. A kontrolltevékenység mellett az első számú vezetők kötelesek olyan rendszereket kialakítani és működtetni, melyek biztosítják, hogy a megfelelő és megbízható információk a megfelelő időben eljuttassanak az illetékesekhez, így például a tulajdonosi joggyakorlóhoz vagy felügyelőbizottsághoz, a felelős szervezeti egységhez, illetve személyhez. A belső kontrollrendszerek kialakítására és működtetésére vonatkozó előírások teljesítésével végső soron az állami és önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok vezetői hathatós eszközöket kapnak arra, hogy irányítói tevékenységük nyomán a köztulajdonú vállalatok feladatellátása szabályos, hatékony és eredményes lehessen illetve megfelelő módon legyen felkészülve a felmerülő kockázatok kezelésére, ami napjaink gyorsan változó gazdasági környezetében elengedhetetlen alkalmazkodó képességet biztosíthat.

Az állami tulajdonú gazdasági társaságok feletti tulajdonosi joggyakorlásról az állami vagyronról szóló 2007. évi CVI. törvény¹⁶ rendelkezik. Eszerint főszabályként az állami tulajdonú gazdasági társaságok felett a tulajdonosi jogok és kötelezettségek összességét az MNV gyakorolja. Emellett a törvény egyes állami tulajdonú gazdasági társaság esetében minisztereket jelöl ki tulajdonosi joggyakorlóként. Az átláthatóság szempontjából fontos rendelkezése a törvénynek, hogy közérdekből nyilvánossá tesz minden, az állami vagyonnal való gazdálkodásra és az azzal való rendelkezésre vonatkozó adatot.¹⁷

¹³ 2011. évi CXII. törvény az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról

¹⁴ 370/2011. (XII. 31.) Kormányrendelet a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről

¹⁵ A belső kontrollrendszer kialakításához a Nemzetgazdasági Minisztérium útmutatókat is készített. Lásd: <http://ngmszakmaiterulek.kormany.hu/belső-kontrollrendszer>

¹⁶ 2007. évi CVI. törvény az állami vagyronról

¹⁷ Ugyanakkor külön törvény az adat megismerhetőségét korlátozhatja.

A törvény az MNV feladatául szabja, hogy az MNV készítse elő, illetve hajtsa végre az Országgyűlés, a Kormány és a miniszter általi vagyonnal kapcsolatos döntéseit, vezessen nyilvántartást a tulajdonosi joggyakorlása alá tartozó állami vagyonról, nyújtson annak alapján adatszolgáltatást, a tulajdonosi joggyakorlása alá tartozó állami vagyont közvetlenül vagy polgári jogi szerződések útján hasznosítsa, illetve rendszeresen ellenőrizze a vele szerződéses jogviszonyban lévő személyek, szervezetek vagy más használók állami vagyonnal való gazdálkodását. Megállapításairól az MNV Felügyelőbizottságát, az ellenőrzött szervezet, szükség esetén a minisztert és az Állami Számvevőszéket tájékoztassa. Az MNV állami tulajdonú gazdasági társaságokkal kapcsolatos feladatainak törvényi kereteit a már említett nemzeti vagyonról szóló törvény¹⁸, az állami vagyonról szóló törvény¹⁹ és végrehajtási rendelete és az állami vagyonnal való gazdálkodásról szóló kormányrendelet²⁰ határozza meg. Háttérjogszabályként alkalmazandó az államháztartásról szóló törvény²¹, a köztulajdonban álló gazdasági társaságok takarékosabb működéséről szóló törvény,²² a Ptk.²³ (emellett a korábban hatályos a gazdasági társaságokról szóló törvény²⁴ is), a cégnyilvánosságról, a bírósági cégeljárásról és a végelszámolásról szóló törvény²⁵, az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló törvény²⁶, a csődeljárásról és a felszámolási eljárásról szóló törvény²⁷, valamint a mindenkor költségetvetési törvény.

Az MNV az általa kezelt portfólióba tartozó állami tulajdonú gazdasági társaságok számára

igen részletes vállalatirányítási ajánlásokat és javaslatokat fogalmazott meg, amelyek felhasználják a vonatkozó OECD ajánlásokat, nagyvállalati és tőzsdei gyakorlatokat.²⁸ Az állami tulajdonú társaságok számára kiadott ajánlás felismeri, hogy Magyarországon az állami – illetve tágabban a köztulajdonban álló – társasági portfólióba tartozó társaságok körében a hatékony és átlátható vállalatirányítás megléte egyre fokozódó társadalmi elvárásként jelentkezik (MNV, 2014). Megállapítja, hogy a felelős vállalatirányítás megfelelő keretet kell teremtsen a tulajdonosi jogok gyakorlójaként döntést hozóknak, a társaság döntéshozatali fórumainak, és a társaság menedzsmentjének egyaránt, hogy a társasági és a tulajdonosi érdek elsődlegességének szem előtt tartása mellett megfelelő célokat tűzzenek ki, és azok teljesülését hatékonyan ellenőrző rendszerek működése biztosított legyen. Az állami tulajdonú vállalatok irányításának általános elveként a társaság érintettjeinek (stakeholder-einek) együttműködését tekinti: az államnak, mint tulajdonosnak és az állami tulajdonú társaságnak együtt kell működnie az állami tulajdonú társaságok érintettjeivel. A nagyszámú ajánlás és javaslat érinti többek között a tulajdonosi joggyakorlót, az ügyvezető, az igazgatóság és felügyelőbizottság feladatait, feladatellátásuk módját, a szakmai felkészültségen alapuló vezető tisztségviselő kiválasztást, a vezető tisztségviselőkre vonatkozó összeférhetlenség kérdését, az irányítás szempontjából releváns információk érdekeltekhez való időbeni eljuttatásának szükségességét, a társaságok irányításának és működésének nyilvánosság felé is biztosított átláthatóságát. Az MNV által

¹⁸ 2011. évi CXCVI. törvény a nemzeti vagyonról

¹⁹ 2007. évi CVI. törvény az állami vagyonról

²⁰ 254/2007. (X. 4.) Kormányrendelet az állami vagyonnal való gazdálkodásról

²¹ 2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról

²² 2009. évi CXXII. törvény a köztulajdonban álló gazdasági társaságok takarékosabb működéséről

²³ 2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről

²⁴ 2006. évi IV. törvény a gazdasági társaságokról

²⁵ 2006. évi V. törvény a cégnyilvánosságról, a bírósági cégeljárásról és a végelszámolásról

²⁶ 2011. évi CLXXV. törvény a civil szervezetek működéséről és támogatásáról

²⁷ 1991. évi XLIX. törvény a csődeljárásról és a felszámolási eljárásról

²⁸ http://www.mnvzrt.hu/vallalatiranyitasi_ajanlasok/vallalatiranyitasi_ajanlasok.html

kezelt portfólióba tartozó társaságok integritásának elősegítésére az MNV saját etikai kódexét (MNV, 2013) ajánlja átvételre.

Az önkormányzati tulajdonú állami vállalatok stratégiai irányítását tekintve fontos a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény azon szakasza, amely előírja, hogy a helyi önkormányzatok képviselő-testületeinek hosszú távú fejlesztési elképzeléseit gazdasági programban, fejlesztési tervben kell rögzíteniük. A gazdasági programban, fejlesztési tervben helyi szinten kell meghatározni mindazokat a célkitűzéseket és feladatokat, amelyek a helyi önkormányzat költségvetési lehetőségeivel összhangban, a helyi társadalmi, környezeti és gazdasági adottságok átfogó figyelembevételével a helyi önkormányzat által nyújtandó feladatok biztosítását, színvonalának javítását szolgálják. A gazdasági program, fejlesztési terv - a megyei területfejlesztési elképzelésekkel összhangban - tartalmazza, különösen az egyes közszolgáltatások biztosítására, színvonalának javítására vonatkozó fejlesztési elképzeléseket.

Az általános körű szabályozás mellett a hatályos ágazati törvények (például a távhőszolgáltatásról szóló 2005. évi XVIII. törvény, a víziközmű-szolgáltatásról szóló 2011. évi CCIX. törvény, a hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény) is általános elvként fogalmazzák meg a közszolgáltatást nyújtó gazdasági társaságokkal szemben a fenntartható és takarékos gazdálkodást, a költségmegtérülést, a legkisebb költség elvét, a költséghatékonyságot, ellátásbiztonságot, gazdaságosságot, a szolgáltatás magas minőségét.

Összegzésként megállapítható, hogy a gazdasági társaságokra vonatkozó elemi jogszabályok (Ptk. illetve adójogszabályok) nem tesznek különbséget magán és állami/önkormányzati tulajdonú vállalatok között, a szabályozói környezet – bár meghatározott közszolgáltatást csak köztulajdonban lévő gazdasági társaság végezhet – Magyarországon alapvetően egyenlő feltételeket biztosít a magán- és köztulajdonban álló gazda-

sági társaságoknak. Az állami/önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok irányításához kapcsolódóan jellemző, hogy a rájuk vonatkozó jogszabályok további kötelezettségeket írnak elő mind a tulajdonosi joggyakorlók, mind a felügyelőbizottsági tagok illetve a vezető tisztségviselők tekintetében. A hivatkozott szabályozás alapján az is kirajzolódik, hogy az állami és önkormányzati tulajdonú vállalatok irányításáról, irányításának és működésének célszerűségéről, hatékonyságáról, eredményességéről és átláthatóságáról, az irányításban részt vevők kötelezettségeiről, felelősségéről, javadalmazásáról, a vonatkozó információk nyilvánosságáról számos jogszabály, iránymutatás rendelkezik. Ugyanakkor, mint arra a 3.4 fejezetben a számvevőszéki ellenőrzések tapasztalatai alapján rámutatunk, az állami és önkormányzati tulajdonú vállalatok irányítására vonatkozó jogszabályokat számos esetben nem tartják be, illetve ha be is tartják, a jogszabályok sok esetben csupán formai keretek maradnak, és nem telnek meg az eredményes, hatékony, átlátható gazdálkodásra sarkalló, részletes tartalommal.

3. MIÉRT SZÜKSÉGES AZ ÁLLAMMENEDZSMENT MEGÚJÍTÁSA?

3.1 Hatékony és eredményes irányítás

Az állami/önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok jelentős szerepet töltenek be a nemzetgazdaságban. Vagyonuk értéke több ezer milliárd forint, munkavállalóik száma több százezer fő, és társadalmi szerepük fontosságát az is mutatja, hogy szinte mind a tízmillió állampolgár nap mint nap találkozik (köz) szolgáltatásaikkal, amelyekért közvetve vagy közvetlenül jelentős összegeket fizet. Önmagukban ezek a nagyságrendek is érzékeltetik, hogy ezen vállalatok hatékony és eredményes irányítása elemi közérdek. Vagyonuk megóvása és gyarapítása, hatékony és eredményes működtetésük hatalmas felelősség és kihívás. Az állami/önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok egy-egy döntése milliárdos kihatással járhat a költségvetésre, a magyar háztartásokra. Éppen ezért a megalapozott, körültekintő, az erőforrásokkal takarékosan gazdálkodó társaságok alapvetően járulhatnak hozzá a társadalmi jóléthez. Az általuk előállított javak és szolgáltatások színvonalának fenntartása és emelése, előállításukhoz felhasznált forrásokkal való takarékos bánásmód, a szabályszerű és eredményes működés biztosítása mind azt igényli, hogy állami/önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok irányításában résztvevők menedzsment-tudással felvértezten, a terület sajátosságainak naprakész ismeretében a társadalom érdekét szem előtt tartva végezzék a rájuk bízott feladatokat.

A közszolgáltatásokat nyújtó társaságok ezek, százezrek ellátásának minőségéért felelnek nap, mint nap. Az irányítókra bízott intézmény eredményessége, társadalmi haszna, közfeladat-

ellátása elsősorban rajtuk, azaz tudásuk, hozzáértésük, felelősségük, tenni akarásuk és elkötelezettségük együttesén múlik. Jogállamban a közjó szolgálatának útját jogszabályok jelölik ki, ezért állami/önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok irányítóival szemben az elsődleges elvárás a szabályok betartása. Ez azonban csak szükséges, de nem elégséges feltétele a közjó szolgálatának. A jogszabályok ugyanis csak kereteket határoznak meg, a vezetőre bízva, hogy e kereteket milyen tartalommal töltik ki. Mindemelllett egy vezetőnek számolnia kell a környezet gyors, számos kihívást jelentő változásával, amelyhez a jogi szabályozás gyakran csak utólag, megkésve tud alkalmazkodni. Ennek megfelelően az állami/önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságokkal szemben egyre inkább elvárás az innovációs készség, a kockázatkezelés, a változáskezelés és a szervezeti tanulás előmozdításának a képessége. A mai vezetők szerepe tehát jóval túlmutat a statikus, pusztán a szabályszerű működésre irányuló menedzsmenten.

3.2 Növekvő tér, növekvő kihívások

Az állami tulajdonú vállalatok gazdasági súlya a fejlett és felzárkózó országokban egyaránt jelentős. Christiansen (2011) 2009-es adatokat felhasználó kimutatása szerint (lásd 2. ábra) az OECD tagországokban a központi kormányzatok többsége több tucatnyi gazdasági társaságot tulajdonolt. Magyarország e tekintetben listavezető, a második helyezett Spanyolország a magyar számokhoz viszonyítva kevesebb, mint feleannyi állami tulajdonú gazdasági társasággal rendelkezett.¹⁹

A központi kormányzati tulajdonban lévő gazdasági társaságokban foglalkoztatottak aránya az OECD országok között 2009-ben Norvégia és Észtországot követve Magyarországon volt a harmadik legmagasabb (lásd 3. ábra). Magyarország esetében ez azt jelenti, hogy 2009-ben csak a központi kormányzat

által tulajdonolt gazdasági társaságoknak több mint 150 000 munkavállalója volt, azaz a magyar munkaerőpiacon megközelítőleg minden 25. foglalkoztatott állami tulajdonú gazdasági társaság alkalmazottja. A gazdasági társaságok számát illetve foglalkoztatási súlyokat összevetve az is megállapítható, hogy a magyar központi kormányzat által tulajdonolt gazdasági társaságok az OECD többi tagállamában működő társaságokhoz képest relatív kisebb méretűek. Ezt magyarázza egyrészt az a tény, hogy a legtöbb EU-tagállamban az állami vállalatokat holdingokba szervezték, ezért kevesebb gazdasági társaság működik átlagosan több foglalkoztatottal. Másrészt ezekben az országokban a cégek jelentős része helyi önkormányzati, vagy tartományi tulajdonban áll, amelyek ebben a statisztikában nem kerültek feltüntetésre.

A 2009-ben fennálló helyzethez képest Magyarországon mind az állami, mind az önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok száma emelkedett. Ugyanis a 2010-ben elindított gazdaságpolitikai fordulat részeként a természetes monopóliumok esetében (mint például gáz, villamos energia, vízszolgáltatás, hulladékgyűjtés) ma már az állam és az önkormányzatok saját tulajdonú gazdasági társaságok révén szervezik meg a lakosság és a közületek ellátását a szolgáltatási díjak csökkentésével párhuzamosan. Ez a törekvés is azt igényli, hogy ezek a társaságok gyarapítsák vagyონukat, és belső hatékonysági tartalékaik kiaknázásával is járuljanak hozzá a szolgáltatások díjainak alacsony, versenyképességet biztosító, hosszútávon is fenntartható alacsony szintjéhez. Mindezen elvárások teljesítése a társaságok tulajdonosai, irányítói számára is számos kihívást teremtenek.

—■ **Pénzügyi kihívások.** A gyarapodó számú állami/önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok négy tekintetben is növekvő finanszírozási igényt jelenthetnek. Egyrészt a tulajdon megszerzéséhez szük-

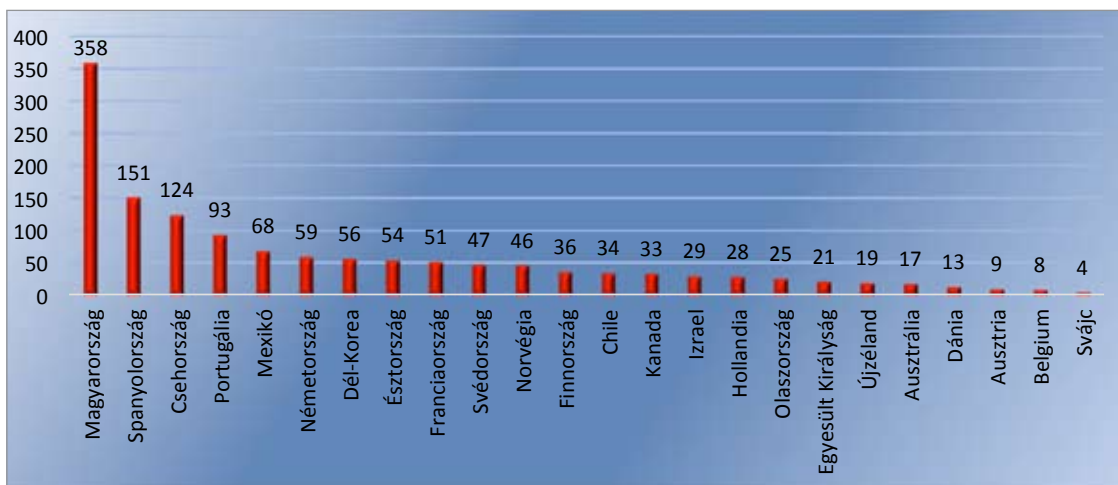
séges forrás biztosítása (lásd például az egyetemes szolgáltatókat) kihat a központi vagy helyi költségvetésre. Az állami/önkormányzati tulajdonú vállalatok működésének likviditása feltehetőleg kevésbé jelent költségvetési kihívást, tekintettel arra, hogy a likviditáshoz szükséges forrásokat jellemzően kereskedelmi bankok biztosítják, bár állami tulajdonú bankok esetén áttételes pénzügyi hatás e tekintetben is jelentkezhet. A beruházásaik finanszírozása, az ahhoz esetlegesen szükséges tulajdonosi garancia is részben a költségvetést terhelhetik, különösen olyan esetekben, amikor a projektek nagyságrendje vagy a beruházás jellege miatt piaci vagy uniós finanszírozási formák nem lehetségesek (lásd például a paksi bővítés). Végül az állami/önkormányzati vállalatok esetlegesen szükségessé váló tőkepótlása képezhet finanszírozási igényt.

—■ **Szakmai kihívások.** Az állami/önkormányzati tevékenység bővülését finanszírozó pénzügyi jellegű kihívások mellé szakmai kihívások is társulnak, mivel az állami/önkormányzati vállalatok által előállított javak és szolgáltatások magas minőségének biztosításához és a bővülő irányítói, tulajdonosi szerepkörök ellátásához megfelelő szakértelemre van szükség. Itt nemcsak a szolgáltatásokat nyújtó állami/önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok menedzsereire kell gondolni, hanem a társaságok felett tulajdonosi joggyakorlással kapcsolatos feladatokat ellátó személyekre is. Olyanokra, akik képesek például egy kereskedelmi bank vagy egy lakossági gázszolgáltató üzleti tervét, pénzügyi beszámolóját érdemben elbírálni, az állam/önkormányzat rövid- és hosszú távú érdekeit egyaránt hatékonyan képviselni. Nyilvánvaló, hogy ha az állam/önkormányzat ilyen szakértelemmel eddig nem rendelkezett, akkor ezt a szakértelmet meg kell szerez-

¹⁹ Az értékelést árnyalja, hogy a hivatkozott tanulmány Lengyelországra csak részadatokat közöl, az alapján viszont Lengyelországban közel 600 központi kormányzati tulajdonú gazdasági társaság működött.

2. ábra

A központi kormányzat többségi tulajdonában álló gazdasági társaságainak száma 2009-ben (darab)



Forrás: Christiansen (2011)

nie, a nyílt munkaerőpiacon meg kell vásárolnia, versenyezve a hasonló tevékenységet folytató magáncégekkel.

—■ **Etikai kihívások.** A kihívások harmadik csoportja etikai természetű. A korrupció ugyanis a magánszféra és a közszféra találkozási pontjainál jelentkezik. Ha tehát a találkozási felület kiszélesedik, akkor – minden más változatlanul feltételezve – a korrupciós kockázat megnő. Amennyiben az állam vagy önkormányzat úgy terjeszti ki feladatvállalását, hogy közben az irányítás, a szervezet és az egyén szintjén nem emeli az integritás szintjét, akkor a korrupció növekedésével kell számolni.

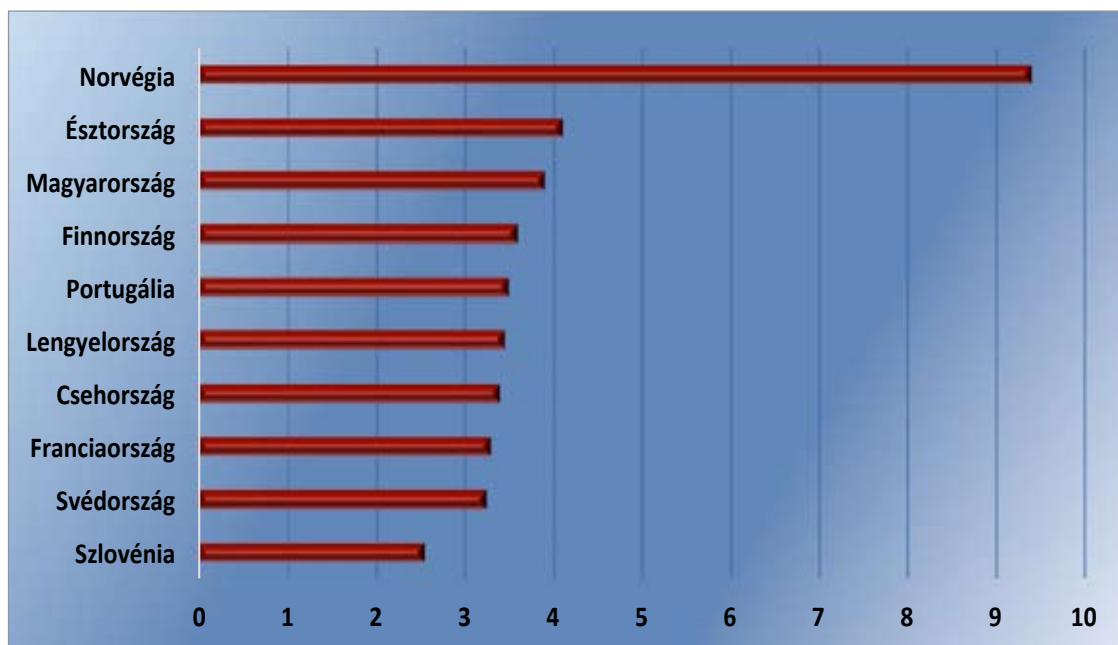
A szakmai és etikai kihívások egymást erősítő veszélyt is képeznek, hiszen ha az állam vagy az önkormányzat nem rendelkezik megfelelő szakértelmű dolgozókkal az új tevékenységek ellátásához (például a vezetőkkel szembeni követelmények meghatározásához, majd teljesítésük ellenőrzéséhez), akkor ez utat (kiskaput, nagykaput) nyit a korrupciónak. Hasonlóképpen, ha az állam/önkormányzat nem fizeti meg a vezetőknek a munkaerőpiacon szokásos bért, akkor ez nem-

csak szakmai, hanem erkölcsi kontraszelekcióhoz is vezet. Felerősödhet az úgynevezett forgóajtó jelenség is, amikor a rosszul fizetett állami/önkormányzati vezető egy idő után átül a vele partneri kapcsolatban lévő magáncég vezetői székébe. Ez nemcsak azért káros, mert az állami/önkormányzati szervezetnél megszerzett tudást átviszi a magáncéghez, hanem azért, mert az átülés vonzó lehetőségét szem előtt tartva már jelenlegi cégénél is potenciális jövőbeni munkahelye érdekeit szem előtt tartva hozhatja meg döntéseit.

A magán és a közszféra találkozási felülete akkor is kiszélesedik, amikor a közszféra hagyományos területein fokozza szerepvállalását. Például új, nagyszabású beruházásokat valósít meg. Ha ilyenek eddig nem voltak, akkor az államnak vagy önkormányzatnak, illetve a projektet megvalósító intézményeiknek szintén a munkaerőpiacon kell újonnan megszerezniük a szükséges szakértelmet. Integritás felmérésünk szerint a nagy összegű EU-támogatásokat elnyerő költségvetési intézmények esetében szinte általános gyakorlat volt, hogy a szakértelmet vállalkozói vagy megbízási szerződés formájában veszik meg és nem munkavállalóként alkalmazzák a szükséges

3. ábra

Központi kormányzat gazdasági társaságainál foglalkoztatottak létszáma az összes foglalkoztatott %-ban (2009-ben)



Forrás: Christiansen (2011)

szaktudással rendelkező személyeket. Korrupciós veszélyt képez azonban az – erre az integritás felmérés szintén rávilágított –, hogy a külső szakértőkkel szemben nem támasztanak ugyanolyan etikai követelményeket, mint a köztisztviselőkkel szemben, érdemben nem vizsgálják az összeférhetetlenségüket (Pulay, 2015).

3.3 Előremutató megoldások a nagyvilágból

Az állami/önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok irányításában felmerülő kihívásokra adott válasz megtalálásában támogatást adhatnak elméletek, elemzések, külföldi jó gyakorlatok, nemzetközi ajánlások.

A közgazdaságtan és a menedzsmenttudományok művelőit régóta foglalkoztatja, hogy nemzetgaz-

dasági illetve egyedi vállalati szinten miképp valósítható meg a lehető legmagasabb gazdasági jólét, eredményesség és hatékonyság. Régi felismerés, hogy mind nemzetgazdasági, mind vállalati szinten az intézményi környezet, azaz a jogszabályi, szervezeti, kulturális feltételek, kialakult viszonyok a gazdasági teljesítményre nézve meghatározók (Coase, 1937; North, 1961). Egy vállalat sikerességét a felsoroltak mellett a vezetők teljesítménye határozza meg. A menedzsment tudomány e teljesítmény összetevőit boncolgatva általában négy vezetést meghatározó funkció elemez (lásd például Bartol és Martin, 1991).

1. Tervezés: célok meghatározása, a tevékenység kereteinek és irányának a kijelölése és eszközök hozzárendelése a célokhoz.
2. Szervezés: a feladatok, az eszközök és az emberek egymáshoz rendelése abból a célból, hogy a feladatok elvégezhetőek legyenek és valóban végrehajtásra is kerüljenek.

3. Vezetés: ösztönözni, segíteni, kényszeríteni, befolyásolni az embereket, hogy a kitűzött célokat végre tudják hajtani, és a kívánt teljesítményt nyújtásuk.

4. Ellenőrzés: folyamatosan összevetni a célokat a megvalósult eredményekkel, eltérés esetén megtenni a szükséges lépéseket a megvalósulás biztosítására vagy a célok újrafogalmazására.

A menedzsment tudománynak ugyan nincs egyetlen, minden helyzetben bevethető és legjobb megoldást nyújtó receptje, ennek ellenére önmagában a fenti négy funkció tudatosítása minden vezető számára alapvető fontosságú.

A felsorolt négy funkció eredményes gyakorlása az állammenedzsmentben is elengedhetetlen. Az állammenedzsment működtetésére vonatkozó, alábbiakban áttekintésre kerülő irodalom ajánlásainak mindegyike is e négy funkció valamelyikéhez köthető.

Az OECD elemzése (OECD, 2015a), a tagországokkal folytatott konzultáció tapasztalatait is felhasználva részletes ajánlásokat fogalmaz meg az állami tulajdonú – ismételten hangsúlyozzuk, hogy az OECD állami és önkormányzati tulajdon között nem tesz különbséget – vállalatok irányítására vonatkozóan annak érdekében, hogy működésük minél hatékonyabb, eredményesebb, átláthatóbb és elszámoltathatóbb legyen. Az ajánlások elsősorban a kormányzatok illetve a tulajdonosi jog gyakorlásával felruházott szervezetek számára szolgál útmutatóul ahhoz, hogy a tulajdonosi jogaik gyakorlása során elkerülhessék a passzív tulajdonlás és a túlzott állami beavatkozásból eredő problémákat. Az állami és privát vállalatok irányítása részben hasonló kihívásokat vet fel, ezért az OECD meggyőződése szerint az állami vállalatok irányítási gyakorlatának megújításakor a privát vállalatokra vonatkozó ajánlások is irányadók.³⁰

Az OECD ajánlásait hét témakör köré csoportosítja:

1. Az állam tulajdonosi szerepét igazoló ajánlások. Az államnak a tulajdonosi szerepét arra kell használnia, hogy a közjót szolgálja. Az

állami tulajdonnak végső soron a társadalom számára kell a lehető legértékesebbnek lennie és hozzá kell járulnia az erőforrások hatékony elosztásához. Szükséges, hogy az állam tisztázza illetve rendszeresen vizsgálja felül, hogy adott esetben miért tartja célszerűnek az állami tulajdonlást. Ki kell dolgoznia a tulajdonosi politikáját, amiben rögzíti az irányításban betöltött szerepét, és a végrehajtásban résztvevőkre vonatkozó szabályokat, felelősségi köröket. Az állam tulajdonosi politikájának nyilvánosnak kell lennie és rendszeres felülvizsgálat alá kell esnie. Az állami tulajdonú vállalatok számára meg kell határozni és nyilvánosságra kell hozni az elérendő közpolitikai célt.

2. Az állam tulajdonosi szerepére vonatkozó ajánlások. Az államnak jól informált, aktívan cselekvő tulajdonosnak kell lennie, ügyelve arra, hogy az állami tulajdonú vállalatok irányítása egyfelől professzionális és eredményes, másfelől transzparens és elszámoltatható legyen. Az államnak egyszerűsíteni és egységesíteni kell a jogi kereteket, amelyek között vállalatai működnek. Az állami tulajdonú vállalatok működési gyakorlata a gazdasági társaságok általánosan elfogadott normáit kell, hogy kövesse. Az állam adjon teljes működési szabadságot vállalatainak a kitűzött célok elérésére és tartózkodjon az irányításba avatkozástól. Az állam nem nyilvános módon ne módosítsa vállalatainak küldetését. Az állam tulajdonosi jogának gyakorlása legyen szabályozott, és lehetőleg koncentrált. A tulajdonosi joggyakorló³¹ megfelelő kapacitással és kompetenciával rendelkezzen, hogy feladatait hatékonyan elláthassa. A tulajdonosi joggyakorlónak elszámoltathatónak kell lennie és rögzíteni kell viszonyát más közttestülethez, közte a számvevőszékhez. Az állam tulajdonosi jogkörében (a) részt kell vennie vállalatai közgyűlésén és szavazati jogát hatékonyan kell gyakorolnia. (b) Strukturált, rátermettség alapú és átlátható vezető-kiválasztási eljárást kell alkalmaznia.

³⁰ A privát vállalatokra vonatkozó ajánlásokat az OECD (2015b) kiadványa tartalmazza.

³¹ Eredeti megfogalmazásban „ownership entity”.

Átlátható vezetői javadalmazási rendszert kell létrehozni, amely egyfelől a kijelölt közép és hosszú távú célok elérésére ösztönöz, másfelől vonzó és motiváló a jól képzett szakértők számára. (c) Meg kell határozni a vállalat által elérendő célokat, közte a pénzügyi és vagyoni célokat és a tolerálható kockázati szintet és ezek elérését nyomon kell követni. (d) A rendszeres monitorozáshoz, a teljesítmény és a szabályos működés ellenőrzéséhez jelentési rendszert kell kialakítani. (e) Meg kell határozni a közzétételi politikát, amely meghatározza a nyilvánosságra hozandó adatok körét és módját és az információk helyénvalóságát biztosító eljárásokat. (f) Folyamatos párbeszédet kell folytatni a külső auditorokkal és más állami irányító szervekkel.

3. Az állami tulajdonú vállalatok piaci magatartására vonatkozó ajánlások. A jogi és szabályozói környezetnek egyenlő feltételeket kell nyújtania az állami és privát tulajdonú vállalatoknak, tisztességes versenyt biztosítva. Ennek biztosítására el kell határolni az állam tulajdonosi és szabályozói feladatköreit. Az állami vállalat működésének érdekkörében minden szereplőnek, amennyiben úgy vélik, hogy jogaik sérültek, hatékony jogorvoslatot kell biztosítani. Amennyiben az állami tulajdonú vállalat együttesen végez gazdasági tevékenységet és valósít meg közpolitikai célokat, költségeit és bevételeit a lehető legátláthatóbban kell kimutatni. A közpolitikai célok fedezetét az államnak kell biztosítani és nyilvánosságra hozni. Gazdasági tevékenységet folytató állami tulajdonú vállalat ne mentesüljön az általános jog, adószabályok és szabályozások alkalmazhatósága alól. A törvények és a szabályozások ne diszkrimináljanak az állami és privát tulajdonú vállalatok között. Az állami tulajdonú vállalatok hitelezői is kérhessék követelésük teljesítését, csődeljárás kezdeményezését. Az állami vállalatok a piacival megegyező feltételekkel juthassanak hitelekhez, eszközfinanszírozáshoz. Amennyiben az állami tulajdonú vállalat közbeszerzésen

akár ajánlattevőként akár ajánlatkérőként vesz részt, az eljárás transzparens és nem diszkriminatív kell legyen.

- 4. A privát társtulajdonosok, befektetők egyenlő bánásmódjára vonatkozó ajánlások.** Amennyiben az állami tulajdonú vállalatnak vannak privát tulajdonosai is, akkor biztosítani kell egyenlő elbánásukat és hozzáférésüket a társaság adataihoz. Az államnak ez esetben törekednie kell az OECD Gazdasági Társaságok Irányítása ajánlásaihoz (OECD, 2015b). A nemzeti, gazdasági társaságokról szóló törvénynek érvényesnek kell lennie az állami tulajdonú vállalatokra. Amennyiben az állami tulajdonú vállalat közpolitikai célok elérésére is törekszik, az erre vonatkozó információkat is meg kell osztani a nem állami tulajdonossal. Amennyiben az állami tulajdonú vállalat társulásban magán-állami partnerségre lép, a szerződő félnek biztosítani kell a szerződéshez fűződő jogok fenntartását.
- 5. Érdekelte felekkel való kapcsolatokra és a felelős vállalati magatartásra vonatkozó ajánlások.** Az állam tulajdonosi politikájában rögzíteni kell az állami tulajdonú vállalat kötelezettségeit az érdekeltek felé és jelentési kötelezettségüket a velük való kapcsolatokról. Tisztázni kell a felelős vállalati magatartáshoz kapcsolódó elvárásokat. Az államnak, a tulajdonosi jogot gyakorló szervezetnek és az állami tulajdonú vállalatnak tiszteletben kell tartania az érdekelte felek törvényben vagy megállapodásban rögzített jogait. Az állami vállalatok irányítóinak fel kell állítaniuk, nyomon kell követniük és nyilvánosságra kell hozniuk a belső kontrollra, etikára, megfelelőségre vonatkozó szabályokat, közte azokat, amelyek a visszaélések és a korrupció kivédést szolgálják. Az állami tulajdonú vállalatoknak felelős vállalati magatartást kell tanúsítaniuk. Az ezekre vonatkozó kormányzati elvárásokat nyilvánosságra kell hozni, és a megvalósításukra vonatkozó mechanizmusokat világosan kell lefektetni.
- 6. Nyilvánosságra hozatalra és átláthatóságra vonatkozó ajánlások.** Az állami tulajdonú

vállalatoknak transzparensnek kell lenniük és meg kell felelniük a magán vállalatok magas számviteli, közzétételi, megfelelőségi és audit standardjainak. Az állami tulajdonú vállalatok jelentéseinek tartalmazniuk kell a lényeges pénzügyi illetve egyéb, tevékenységükre vonatkozó adatokat, mint például (a) a kitűzött célokat és azok teljesítését, (b) a pénzügyi és működési eredményt, beleértve az ellátott közpolitikai feladat költségét és fedezetét, (c) az irányítás, tulajdonosi és szavazati jog szerkezetét, beleértve a szervezeti és működési szabályzatot, (d) a vállalat irányítóinak javadalmazását, (e) a vezetők képzettségét, kiválasztásuknál alkalmazott eljárásukat, (f) az előrelátható kockázatokat és kezeléseikre megtett intézkedéseket, (g) államtól kapott pénzügyi támogatásokat, garanciákat, (h) minden lényeges állammal vagy államhoz kapcsolódó szervezettel való tranzakciót, (i) minden munkavállalókat, érdekeltet érintő fejleményt. Az állami tulajdonú vállalat éves pénzügyi beszámolóját független külső vizsgálatnak kell alávetni. A tulajdonosi jogokat gyakorlónak összehasonlítható jelentést kell kifejleszteni az állami vállalatok körére, illetve évente átfogó jelentést kell készítenie az állami vállalatokról. A közvélemény tájékoztatására web-alapú kommunikációt kell folytatni.

7. Állami tulajdonú vállalatok igazgatóságának és felügyelőbizottságának felelősségi köreire vonatkozó ajánlások. Az állami vállalatok irányító testületei szükséges önállósággal, kompetenciával és objektívan kell, hogy ellássák a stratégiai irányítást és a menedzsment ellenőrzését. Magas fokú integritással kell rendelkezniük, és tevékenységükért elszámoltathatóknak kell lenniük. A vezető testületeknek egyértelmű mandátummal kell rendelkezniük és felelősnek kell lenniük a vállalat teljesítményéért. A vezető testületek szerepkörét a társasági törvényben célszerű szabályozni. A vezető testületek elszámoltat-

hatóknak kell lenniük a tulajdonos által, és a vállalat érdekeinek megfelelően kell tevékenykedniük. A testületek fontolják meg független és felkészült szakemberekből álló speciális albizottságok létrehozását, amely tevékenységüket segíti például az audit, kockázatkezelés és a toborzás területén. Az irányításban résztvevő testületeknek tevékenységük és eredményességük értékelésére évente részletes jelentést kell készíteniük. Hatékony belső ellenőrzést kell kialakítani, amely közvetlenül beszámol az ő tevékenységét egyben monitorozó felügyelőbizottságnak.

Az ajánlások megfogalmazása mellett az OECD áttekintést is készített (OECD, 2011) a tagországokban az állami tulajdonú vállalatok irányításában megfigyelhető tendenciákról. Általános tendencia volt az átláthatóság és a nyilvánosságra hozatal növekedése (Svájc, Törökország, Németország, Svédország, Új-Zéland), a vezetőre vonatkozó kiválasztási, alkalmazási elvek megfogalmazása (Csehország, Finnország, Norvégia, Svédország). Az OECD vizsgálata szerint válságot követő években megfigyelhető volt a tulajdonosi szerep centralizációja, az átláthatóság és az elszámoltathatóság erősítése. Kiemelt terület a vezető tisztségviselők, testületek kinevezésére, működésére, javadalmazására vonatkozó szabályok, eljárások átalakítása annak érdekében, hogy a társaságok működésére ható politikai befolyást limitálják, és magas szintű szakmai teljesítmény jellemezze a cégek irányítását.

A Világbank állami tulajdonú vállalatok irányítására vonatkozó javaslatai (Világbank, 2014) sok átfedést mutatnak az OECD javaslataival (OECD, 2015a). A Világbank anyagát számos, a világ számos pontjáról összegyűjtött gyakorlati példa is színesíti.

A PwC tanácsadó cég állami tulajdonú vállalatok menedzselését elemző anyagában (Pwc, 2015) négy hívószerű köré csoportosította javaslatait.³² (1) Tisztázni kell az állami tulajdonú vál-

³² Angolul találóan 4 „C”-ben foglalják össze: Clarity (tisztázottság), Capacity (kapacitás), Capability (hozzáértés), Commitment (elkötelezettség).

latat által elérendő célt és azt, hogy ezt a vállalat milyen módon teljesítheti. (2) Megfelelő erőforrás és időráfordítás szükséges, hogy az irányítás megfelelő legyen. (3) A vezetőknek megfelelő szakértelemmel és tapasztalattal kell rendelkezniük az állami tulajdonú vállalatok irányításához. (4) Integritás iránt elkötelezett vezetőkre van szükség, akik az állampolgárokat társadalmi értéket teremtő módon szolgálják.

Összevetve az ajánlásokat az állami tulajdonú vállalatok irányítására, működésére vonatkozó hatályos szabályokkal megállapítható, hogy a hatályos magyar szabályozásban lefektetett keretek illetve tulajdonosi joggyakorló által megfogalmazott iránymutatások hasonlóságot mutatnak, illetve számos esetben összeesengnek a nemzetközi ajánlásokkal. Ugyanakkor, mint ahogy azt az előző részben megjegyeztük, az állami és önkormányzati tulajdonú vállalatok irányításának gyakorlata a számvevőszéki ellenőrzések tapasztalatai szerint több esetben nem teljesíti a jogszabályi előírásokat, illetve eredményes, hatékony és átlátható gazdálkodásra sarkalló tartalommal nem tölti ki a jogszabály által nyújtott kereteket.

3.4 Számvevőszéki ellenőrzések tapasztalatai

Az Állami Számvevőszék ellenőrzéseivel jelentős mennyiségű tapasztalatot szerzett az állami illetve – 2011. január 1-ét követően – az önkormányzati tulajdonú vállalatok irányításához kapcsolódóan, amelyek alapján általános következtetések is megfogalmazhatók. Az ellenőrzés lehetőségének általános megteremtése önmagában is kedvező irányba befolyásolhatta a köztulajdonban álló vállalatok irányításának szabályosságát és megfelelőségét, mivel az ellenőrző szem mindenütt jót tesz a rendnek. Az Állami Számvevőszék évente egyre több állami/önkormányzati tulajdonú vállalatot ellenőrzött (4. ábra).

Míg 2011-ben csupán két állami tulajdonú vállalat ellenőrzését végezte el az Állami Szám-

vevőszék, addig 2015-ben már 72 jelentésben adott számot az ÁSZ köztulajdonban álló vállalatok ellenőrzési tapasztalatairól. 2011-től napjainkig összesítve több mint száz állami és önkormányzati tulajdonú vállalat ellenőrzését végezte el az Állami Számvevőszék. A 2011-2015 közötti időszakban állami és önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok ellenőrzéseiről közzétett számvevőszéki jelentéseket a mellékletben soroljuk fel.

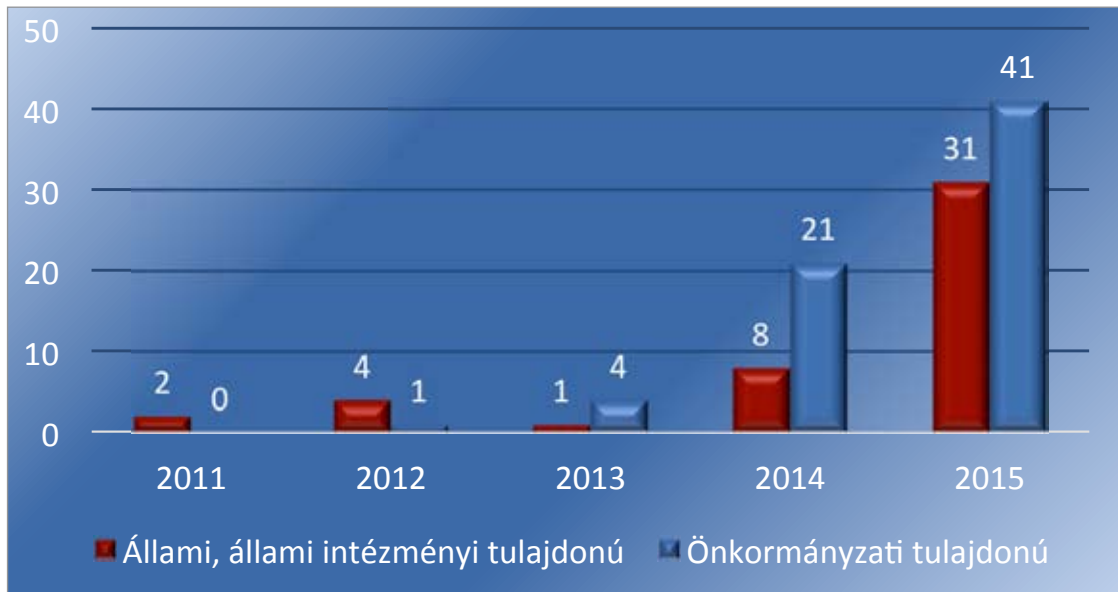
A Számvevőszék különféle ágazatokban működő állami/önkormányzati tulajdonú vállalatokat ellenőrzött az elmúlt 5 évben, így például távhőszolgáltatókat (35 db), színházakat (17 db), erdőgazdaságokat (22 db), hulladékgyártókat (9 db), közlekedési vállalatokat (6 db), vízműveket (5 db), illetve további 19 pénzügyi, infrastruktúra és egyéb szolgáltató ágazatban működő és tulajdonosi joggyakorló gazdasági társaságot (lásd 5. ábra).

Fontos tisztázni, hogy az Állami Számvevőszék ellenőrzései elsődlegesen a közfeladat ellátás feltételrendszerének megteremtésére és az annak ellátásával kapcsolatos pénzügyi és vagyongazdálkodási tevékenység értékelésére és nem az állami tulajdonú vállalatok irányítóival szembeni követelményekre, azok teljesítésére vagy ezek megfelelőségének megítélésére irányulnak. Az Állami Számvevőszék elsősorban a pénzügyi helyzetet, a vagyongazdálkodást, a belső kontrollrendszerek kialakítását, illetve ezek szerves részét képező területek szabályszerűségét ellenőrzi, értékeli. Ugyanakkor az ellenőrzési tapasztalatok alkalmasak arra, hogy elemzésükkel beazonosítsunk olyan kritikus területeket, amelyek nem választhatóak el a menedzsment, illetve a tulajdonosi, felügyeleti jogokat gyakorlók felelősségi körétől.

3.4.1 Teljesítménykövetelmények

A közpénzfelhasználás egyik fontos szempontja, hogy nem csupán szabályszerűen kell elkölteni az adóforintokat, hanem teljesítménykritériumokat is kell rendelni azok mellé az eredményesség és hatékonyság biztosítása érde-

4. ábra

Állami Számvevőszék állami/önkormányzati tulajdonú vállalatokat érintő ellenőrzéseinek száma

Forrás: Állami Számvevőszék

kében. Egyértelmű, hogy amennyiben az egyes adóforintok felhasználásával nem állítanak szembe eredményességi követelményeket, úgy a közpénzfelhasználó csak a közpénz elköltésének szabályszerűsége tekintetében kérhető számon. E problémakörből is jól látszik, hogy a modern menedzsment szemlélettel rendelkező vezetővel szembeni elvárások túlmutatnak a jogszabályokkal összhangban történő működés biztosításán.

Ellenőrzési tapasztalatok alapján a tervezés problémás területeinek egyike a teljesítménykritériumok meghatározása. Ez egy rendkívül sarkalatos problémakör mind a köztulajdonban lévő cégek esetében, mind pedig a közszférában (közintézményeknél), hiszen eredményességi követelmények híján homályba vész az elérni kívánt cél, a kiváltani szándékozott hatás. Ez pedig végső soron maga után vonja az elszámoltathatóság kérdéskörét is, hiszen eredményességi követelmények nélkül a vezetők a szervezet eredményessége sem kérhető számon.

Az ellenőrzött 36 önkormányzati tulajdonú hulladék-gazdálkodó és távhőszolgáltató gaz-

dasági társaságok háromnegyedénél az üzleti terv nem tartalmazott a szakmai feladatellátás gazdaságosságának, hatékonyságának mérésére alkalmas kritériumrendszert, mutatószámot. Negyedük ugyanakkor arról számolt be, hogy rendelkezett hatékonyság mérésére alkalmas kritériumrendszerrel és közszolgáltatási tevékenységét értékelte, illetve a tulajdonos felé teljesítette adatszolgáltatási kötelezettségét. E társaságok mérleg szerinti eredménye az ellenőrzött időszakban pozitív volt. Azt a hipotézist, hogy ebben szerepe volt-e a kritériumrendszer alkalmazásának is, érdemes tovább vizsgálni.

3.4.2 Üzleti tervek

A vállalatok számára az üzleti tervek olyan fontos dokumentumok, amelyek kijelölik a társaságok számára a tevékenységükkel, gazdálkodásukkal elérendő célokat és egyben viszonyítási pontot jelentenek az értékeléshez. Az állami/önkormányzati tulajdonú vállalatok körében üzleti terv készítésének kötelezettségét jogszabály nem írta elő. Ennek ellenére például

a 2014-ben ellenőrzött 36 hulladékgazdálkodó és távhőszolgáltató társaságok öt kivétellel elkészítették a 2012. évre vonatkozó üzleti terveiket. Jogszabályi és tulajdonosi előírások hiányában az üzleti tervek tartalma és részletezettsége jelentős eltérést mutatott. A tulajdonos önkormányzatok közül csupán egy fogalmazott meg elvárásokat az üzleti tervvel kapcsolatban. A tervek a helyzetértékelésen túl jellemzően tartalmaztak pénzügyi tervet, valamint egyes esetekben azt megalapozó, kiegészítő beruházási, műszaki tervet is.

Az üzleti tervek és beszámolók bevételi és ráfordítási adatainak összehasonlíthatóságát, így a tulajdonos általi teljesítményértékelést, számonkérést korlátozta, hogy az ellenőrzött társaságok a távhő-, illetve hulladékgazdálkodási tevékenységen kívül egyéb, kimutatásokban nem megfelelően elkülönített tevékenységet is elláttak, valamint a támogatások (önkormányzati-, távhő támogatás) tervezése vonatkozásában eltérő gyakorlatot folytattak. Egyes társaságok tervezték a támogatást, míg mások a tervezett hiány összegében mutatták ki a szükséges támogatás összegét.

5. ábra

Az Állami Számvevőszék állami/önkormányzati tulajdonú vállalatait érintő ellenőrzéseinek megoszlása (2011-2015 évekre összesítve)



Forrás: Állami Számvevőszék

dók, színházak). Az ÁSZ ellenőrzési tapasztalatai alapján a közszolgáltatást nyújtó gazdasági társaságoknál az önköltségszámítás vagy annak belső szabályozása sok esetben nem felelt meg a jogszabályi előírásoknak. Az önköltségszámításban feltárt hiányosságok megkérdőjelezték az egyes közszolgáltatások árazásának megalapozottságát. Megfelelő önköltségszámítás nélkül sem a számviteli törvényben foglalt előírások maradéktalan betartása, sem a vezetési és felügyeleti funkciók teljes körű betöltése nem várható el. Különböző területeken végzett ellenőrzések élesen rámutattak egy olyan anomáliára is, az egységes módszertan alapján készülő önköltség számítás hiányára, amely a közpénzzel való gazdálkodás megalapozását veszélyezteti hazánkban.

Egy közfeladatot ellátó, közszolgáltatást nyújtó gazdálkodó szervezet esetében jó néhány olyan terület van, amelyekkel kapcsolatban megfelelő önköltségszámítás hiányában nem hozhatóak megalapozott és a szervezet szempontjából előremutató döntések. Tipikusan e körbe tartozik a tervezési feladatok ellátása, az árképzés, a költségelemzés, a gazdasági döntéseket megalapozó számítások halmaza, vagy akár a belső teljesítmények mérésére szolgáló mutatók összessége. Felügyeleti vagy a tulajdonosi joggyakorló szervezetek szempontjából is jelentősége van az önköltségszámításnak, hiszen a legtöbb közszolgáltatás esetében az üzleti terv jóváhagyásával egyben a közszolgáltatás adott időszakra tervezett árát is elfogadják. Amennyiben az üzleti terv mögött nem áll megfelelő önköltségszámítás, helytálló elő- és utókalkuláció, úgy e tekintetben a felügyeleti funkció is kiüresedik. Szintén példaként hozható fel, ha a tulajdonos a veszteségek kompenzálása érdekében reorganizációs lépésekre, költségcsökkentésre kötelezi a gazdálkodó szervezetet. Ebben az esetben is a menedzsment elsődleges sorvezetője az önköltségszámítás, hiszen e nélkül nem elemezhetőek a költségek, nem azonosíthatók be a nem költséghatékony szervezeti teljesítmények.

Az önköltség-számítás hiányosságok jellemezték az ellenőrzött színházakat, amelyek meg-

akadályozták a produkciók színrevitele költségeinek megállapítását (ÁSZ, 2014b és Makkai, 2015). Társaságok szintjén a közszolgáltatás és egyéb tevékenységek nem megfelelő elkülönítése lehetetlenné teszi annak megítélését, hogy az általuk nyújtott közszolgáltatásokért fizetett árak és díjak mennyiben vannak illetve voltak összhangban a társaságok közszolgáltatások nyújtásához kapcsolódó ráfordításaival, továbbá azt, hogy a háztartások kiadásait ténylegesen csak a lehető legkisebb, de a közvagyon megóvására és a szolgáltatás színvonalának emelkedését eredményező gyarapodására szolgáló mértékben terhelték. A közszolgáltatások árazásának megalapozatlanságát erősíti az a tény is, hogy a kevésbé tökeigényes hulladékszállítási szektorban az ellenőrzött 9 szolgáltatónál a legkisebb és legmagasabb díjak közötti eltérés 2012-ben több mint 2,5-szeres volt.

3.4.4 Közvagyon megóvása és gyarapítása

Az önkormányzati többségi tulajdonban lévő gazdasági társaságok számvevőszéki ellenőrzései olyan súlyos problémákat is feltártak, mint a rejtett eladósodottság. Ez szoros kapcsolatban van a vagyonnal, hiszen a rejtett eladósodottság az eszközök amortizációt meghaladó mértékű pótlásának elmaradásában ölt testet. Ebben az esetben az amortizáció szerepének nem megfelelő kezeléséről van szó. Szintén hiányosságok jellemezték az üzleti terveket, amelyek sok esetben nem tartalmazták a beruházásokat alátámasztó számításokat. Ezek hiányában pedig a vagyon pótlása és gyarapítása tekintetében nem hozhatóak megalapozott döntések, sem a menedzsment, sem a felügyeletet gyakorló részéről. Mindemellát a vagyon nyilvántartása, illetve a leltárral történő alátámasztottság tekintetében is tártak fel hiányosságokat ellenőrzések. Ezek a problémák az állami vagyonhoz kapcsolódó integrált rendszer kialakításával kezelhetőek lennének. A vagyongazdálkodáshoz kapcsolódó belső szabályozási környezet ugyanakkor az esetek többségében megfelelt a jogszabályi előírásoknak.

Öt regionális vízi közmű társaság 2010 és 2012 közötti működésének ellenőrzése során az ÁSZ megállapította (ÁSZ, 2014a), hogy a több mint másfél évtizede megkötött vagyonekezelési szerződések nem biztosították teljes körűen a szabályszerű gazdálkodási környezetet, azokat ugyanis 1998-tól az ellenőrzések lezárásáig nem módosították. A vízművek éves üzleti terveiben szerepeltek ugyan tervezett beruházások, a döntést megalapozó számítások, részletes adatok azonban nem. A vízművek a jogszabályi előírás ellenére, egy kivétellel nem kérték meg a beruházásokhoz az MNV írásos engedélyét, azok végrehajtásáról sem tájékoztatták az MNV-t. Az MNV beruházások és felújítások elszámolására vonatkozó szabályait az ellenőrzött vízművek szabályozási rendszerükbe nem, vagy csak késve építették be. Az egyik társaságnál több beruházás vagyonekezelői jogának rendezése sem történt meg. Két vízmű esetében az ellenőrzés megállapította, hogy az éves elszámolható értékcsökkenésbe beépített korrekció eredményeként az elszámolt értékcsökkenés összege folyamatosan, évről-évre nőtt, ugyanakkor ezzel együtt is nyereségesek tudtak maradni. A költségek, ráfordítások egyéb területeire vonatkozóan viszont nem tárták fel teljes körűen a költséggazdálkodásban rejlő tartalékokat, ez pedig nem szolgálta a költségmegtérülés elvének érvényesülését. A társaságok jellemzően az elszámolt értékcsökkenésnél jóval nagyobb értékben tudták visszapótolni a vagyont uniós és hazai támogatásokból megvalósuló fejlesztésekkel, beruházásokkal.

3.4.5 Tulajdonosi ellenőrzés és a felügyeleti jogok gyakorlása

Az elszámoltathatóság, a felelős közpénzfelhasználás és vagyonekezelés egyik biztosítéka a megfelelő tulajdonosi joggyakorlás, illetve az érdemi tulajdonosi ellenőrzés. A számvevőszéki ellenőrzések rávilágítottak, hogy ezt a területet is hiányosságok jellemzik. A víziközmű-társaságok ellenőrzése feltárta, hogy a tulajdonosi joggyakorló nem követelte meg a beruházásokat

alátámasztó számításokat és a vagyon megőrzését, gyarapítását nem ellenőrizte. Hasonló volt a helyzetkép az önkormányzati többségi tulajdonban lévő gazdasági társaságok esetében is, mivel ellenőrzések híján sok esetben az önkormányzatok belső ellenőrzése nem járult hozzá a közfeladat-ellátás szabályszerű teljesítéséhez, az önkormányzati vagyon megővéséhez. Visszaulva az adóforintok felhasználásához kötött teljesítménykritériumokra, a fenntartó, illetve irányító szerv részéről sem elegendő a követelményrendszer meghatározása. Szükséges folyamatosan nyomon követni, ellenőrizni azok teljesülését és ennek tükrében megítélni az adott szervezet vezetőjének teljesítményét. Különösen fontos területről van szó, hiszen a tulajdonosi ellenőrzés és értékelés hiányában a következmények nélkül maradhat egy szervezet nem megfelelő működése, az üzleti tervekben rögzítettek elmaradása, a meghatározott teljesítménykövetelmények nem teljesítése. Ez a magánszektorban elképzelhetetlen.

Ellenőrzéseik során ismétlődő jelenség volt, hogy a legfelső szintű vezetők a vezetői információs rendszereket nem alakítják ki, ezáltal döntéseik megalapozottsága kérdéses. A szervezeti célokat veszélyeztető kockázatok elemzése is gyakorta hiányos, leginkább formai jellegű, és a valós kockázatok feltérképezésére, rangsorolására, elemzésére nem alkalmas.

A Számvevőszék ellenőrzései minden esetben vizsgálja a szervezeti belső kontrollrendszer kiépítettségét. A kontrollrendszer biztosítja a tervek teljesülésének nyomon követését, a teljesítménykontrollt, és jelzi a beavatkozás szükségességét. Tapasztalatok azt mutatják, hogy az önkormányzati többségi tulajdonban álló gazdasági társaságok gazdálkodását több tényező együttes hatása befolyásolta. Azoknál a társaságoknál, ahol a tulajdonos – esetünkben az önkormányzat – az árak/díjak megállapítása során figyelembe vette a gazdasági társaság díjjavaslatát, és a díjjavaslat megbízható önköltségszámítással volt alátámasztva, emellett a gazdasági társaság kintlévőségeinek kezelése

is megfelelő volt (alacsony szinten tartották), illetve javuló tendenciákat voltak képesek elérni, ott a gazdasági társaság az ellenőrzött években folyamatosan mérleg szerinti nyereséggel zárta a gazdálkodási éveket.

3.4.6 Aktív irányítás

Jogállamban az állami/önkormányzati tulajdonú vállalatok irányításában résztvevők számára alapvető elvárás, hogy a jogszabályi kötelezettségeket betartsák. Ez mindenképp szükséges, de nem elégséges feltétele a köz szolgálatának. A jogszabályok ugyanis jellemzően csak keretet adnak a vállalatok irányításához, amelyeket az irányításban résztvevőknek akként kell tartalommal megtölteniük, hogy a vállalat minél eredményesebb, hatékonyabb módon szolgálja a közösség érdekeit illetve érje el a kitűzött stratégiai célokat. A Számvevőszék ellenőrzései feltárták, hogy a köztulajdonban lévő vállalatok irányításában jellemző, hogy a tulajdonosi jogot gyakorló, a felügyelőbizottság, a menedzsment elsődlegesen a jogszabályok által kötelezően előírtak teljesítésére törekszik és csak kevésbé igyekszik tevékenységét kiterjeszteni a jogszabályok kötelező jellegű előírásait kiegészítő további aktív irányítási eszközökkel.

4. AZ ÁSZ SZEREPE AZ ÁLLAMMENEDZSMENT MEGÚJÍTÁSÁBAN

Az Állami Számvevőszék a közpénzek legfőbb őre. Ellenőrzéseivel, ellenőrzési tapasztalatai megosztásával, azok elemzésével és értékelésével, valamint tanácsadással segíti a jól irányított állam kialakítását. Az intézmény egy fajta tükröt tart, bemutatja a hibákat, a nemzetközi trendeket és a továbblépés irányait.

Az ÁSZ felismerte a problémát és hozzá kíván járulni ahhoz, hogy a közszférában egyre több etikus és hatékony vezető jelenjen meg, érjen el eredményeket, valamint hosszú távon maradjon a köz szolgálatában. Ehhez a saját teljesítmény ellenőrző és értékelő-rendszerét is folyamatosan felülvizsgálja és fejleszti.

4.1 Számvevőszéki ellenőrzések

Az Állami Számvevőszék ellenőrzései a szabályos működés és a teljesítmény különböző aspektusait mérik annak érdekében, hogy a közpénzek felhasználását a rend és a gyarapodás jellemezze. Az új Számvevőszékről szóló törvény elfogadása óta egyre nagyobb hangsúly került a többségi állami/önkormányzati tulajdonban lévő gazdasági társaságok gazdálkodásának ellenőrzésére (lásd 4. ábra). Az ellenőrzési tapasztalatok segítséget nyújtanak az állami cégek menedzsmentjének és a tulajdonosi joggyakorlás folyamatainak, valamint a szabályozás javításához. Meggyőződésünk, hogy a köztulajdonban lévő vállalatok irányításának számvevőszéki ellenőrizhetősége önmagában is fegyelmezőleg és ösztönzőleg hat az irányítói tevékenységet végzőkre. Az állammenedzsment megújításának szem-

pontjából az ÁSZ egyik legerőteljesebb eszköze, hogy jelentéseiben intézkedési kötelezettséggel járó javaslatokat fogalmaz meg a szabálytalanságok és hiányosságok megszüntetésére, az átlátható és eredményes működés elősegítésére. A javaslatok és a javaslat címetteinek évről-évre növekvő száma (lásd 6. ábra) egyfelől jelzi, hogy bőven akad javítani való a közpénzek kezelésében, másfelől mutatja az ÁSZ elkötelezettségét, hogy ellenőrzési tevékenységével minél szélesebb körben járuljon hozzá a közpénzekkel való szabályos és felelős gazdálkodás megteremtéséhez. Az ÁSZ az állammenedzsment szempontjából érintett társaságok ellenőrzéséhez kapcsolódóan például 36 távhőszolgáltató és hulladék-gazdálkodó társaság esetében 186, a színházak esetében 94, az erdőgazdaságok esetében 87, a víziközmű társaságok esetében 42 intézkedési kötelezettséggel járó javaslatot tett.

Az intézkedési kötelezettség és annak számvevőszéki felülvizsgálata erős garancia arra, hogy a Számvevőszék által megfogalmazott javaslatok beépüljenek az állami és önkormányzati tulajdonú gazdasági vállalatok működésének gyakorlatába, kiküszöbölve többek között az ellenőrzött gazdasági társaságok irányításához kapcsolódóan feltárt szabálytalanságokat, hiányosságokat, nem megfelelő gyakorlatokat. A javaslatok érvényesülését, az intézkedési terv végrehajtását az ÁSZ utóellenőrzésekben is vizsgálja. Az ÁSZ az ellenőrzés tapasztalatai alapján az érintetteknek megfogalmazott javaslatok révén tehát közvetlenül „tereli” az állami és önkormányzati tulajdonú vállalatok irányítását végzőket a szabályos, megfelelő működés felé, ami egyben az eredményes és hatékony gazdálkodás alapja.

Az állammenedzsment megújításával kapcsolatban az ÁSZ ellenőrzési tapasztalataira építve azonosította azokat a fókuszkérdéseket, amelyek iránymutatásul szolgálhatnak az állami/önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok irányítóinak ellenőrzése során

(lásd 2. számú melléklet).³³ Az ÁSZ tehát az ellenőrzési gyakorlatát is abba az irányba fejleszti, hogy az a megújított állammenedzsmentnek megfelelő visszajelzéseket nyújtó tükröt állítson, amely támogatja az állami és önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok szabályszerű és hatékony irányítását.

4.2 Jó gyakorlat közkinccsé tétele, tanácsadás

Az Állami Számvevőszék az ellenőrzéseiben feltárt tendenciákat, elismert jó gyakorlatokat megosztja az érdekeltekkel és a széles közvéleménnyel. A tudás megosztás elősegítésére tanulmányokat jelentett meg és konferenciákat szervez.

Elsődleges ellenőrzési tevékenysége mellett a törvény egyfajta tanácsadó, véleményalkotó funkciót is biztosít az Állami Számvevőszék számára. Ennek célja egyrészt, hogy az ellenőrzések mellett az ÁSZ elemzéseivel, tanulmányaival, véleményalkotással átláthatóbbá és eredményesebbé tegye a közpénzek felhasználását és hozzájáruljon a közszolgáltatásokat biztosító intézmények és rendszerek hatékonyabb működéséhez. Másrészt, hogy az ellenőrzései, elemzései olyan pozitív változásokat indítsanak el, amelyek jobba teszik az állampolgárok életét.

A „jó gyakorlatok” megosztása az ellenőrzötték szabályozottabb működését, a közpénzügyek fejlődését támogatja. Emellett a potenciális ellenőrzöttéket is támogatja abban, hogy a jogszabályoknak megfelelően működjenek akkor is, ha esetleg még nem voltak érintettek Számvevőszéki ellenőrzésben. Az ÁSZ szakértői, vezetői konferenciákon, szakmai előadásokon, fórumokon osztják meg tapasztalataikat, az összegyűjtött „jó gyakorlatokat”, lehetőséget biztosítva ezzel a

potenciális ellenőrzötték számára szabályozottabb működés elérése érdekében folytatott kommunikációra.

Az ÁSZ tanácsadó tevékenységének hangsúlyos területe a közpénzügyek fejlődésének előmozdítása. Ennek érdekében egy-egy jelentős közpénzügyi téma köré építve, több szemináriumot is szervezett az elmúlt években és szervez továbbra is. A 2010-ben elindított „Jó gyakorlatok – a jó példa legyen ragadós!” elnevezésű szemináriumsorozat³⁴ 2014. szeptemberi konferenciáján az ÁSZ a regionális vízművek ellenőrzése során szerzett, a vagyongazdálkodással kapcsolatos tapasztalatairól adott tájékoztatást az állami tulajdonú gazdasági társaságok, a tulajdonosi jogokat gyakorló szervezetek vezetői számára. 2015. októberi konferenciáján a közfeladatot ellátó gazdasági társaságokkal kapcsolatban osztotta meg az ÁSZ tapasztalatait az érintett közszolgáltató társaságok és tulajdonos önkormányzataik vezetőivel. Emellett az ÁSZ tapasztalat-megosztás céljából előadóként rendszeresen részt vesz konferenciákon (például Magyar Közgazdaságtudományi Társaság, Magyar Távhőszolgáltatók Szakmai Szövetségének konferenciája). Ezeken az alkalmakon keresztül az ÁSZ a jó gyakorlatokat igyekszik közkinccsé tenni és iránymutatást nyújt annak érdekében, hogy munkája még eredményesebben támogathassa a közpénzügyi rendszer megújulását és működését.

4.3 Hozzájárulás a jogalkotáshoz

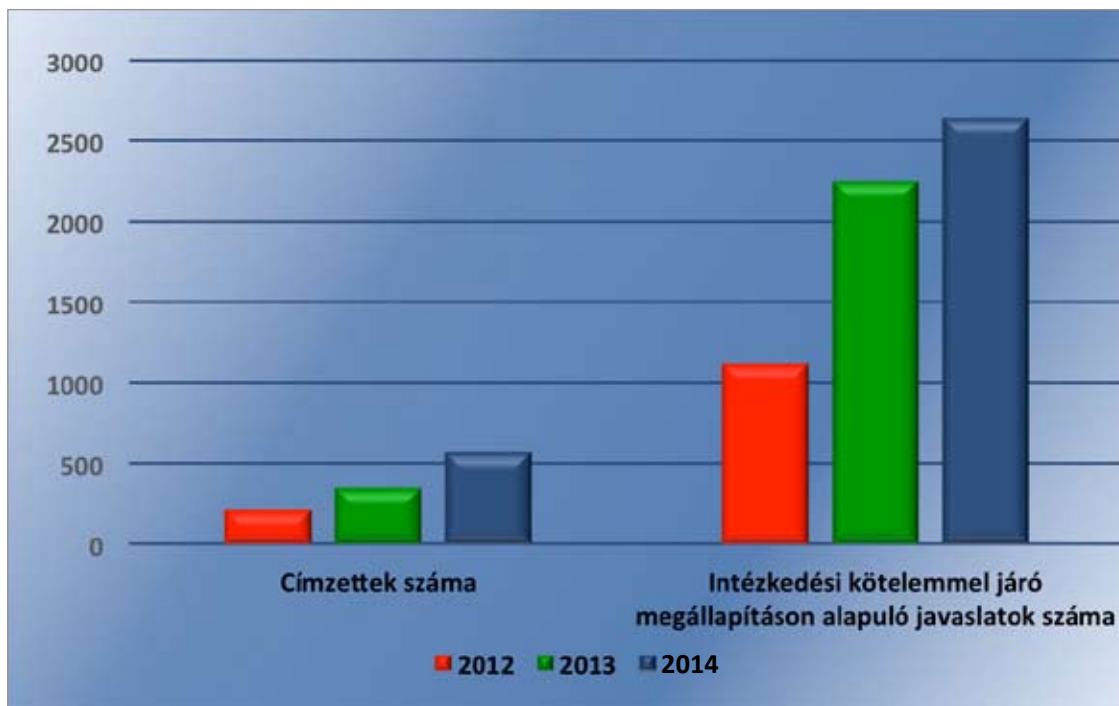
Az Állami Számvevőszékről szóló törvény szerint az ÁSZ az ellenőrzési tapasztalatain alapuló megállapításaival, javaslataival, tanácsaival segíti az Országgyűlést, annak bizottságait és az ellenőrzött szervezetek mun-

³³ Természetesen az ellenőrzési programok és fókuszterületek az egyes ellenőrzés alá vont szervezetek sajátosságaihoz igazodóan, illetve az ellenőrzési tapasztalatok alapján is rendszeres felülvizsgálatra kerülnek.

³⁴ A sorozat elindítása óta megrendezésre került szemináriumokról a <http://www.asz.hu/legjobb-gyakorlatok> honlap ad tájékoztatást.

6. ábra

Intézkedési kötelemmel járó megállapításon alapuló javaslatok és címzetteinek száma (2012-2014)



Forrás: ÁSZ éves beszámoló

káját, amellyel elősegíti a jól irányított állam működését. Az ÁSZ a jogforrási hierarchia három fő szintjén, az Országgyűlési törvényalkotás, a kormányzati rendeletalkotás és az önkormányzati rendeletalkotás szintjén támogatja a jogalkotást.

Az Állami Számvevőszék arra törekszik, hogy az ellenőrzési tapasztalatait átadja a jogalkotóknak, hogy azok hasznosuljanak a jogszabályok megalkotásakor. Természetesen az ÁSZ nem kívánja átvenni a jogalkotók feladatát és felelősségét, de feladata jelezni azokat a kockázatos, rosszul szabályozott vagy szabályozatlan területeket, amelyeket a jogalkotás során célszerűnek tart kezelni. A megfelelő színvonalú, koherens és joghézagmentes szabályozás az ÁSZ-nak azért is különösen fontos, mert ha nincsen szabály vagy hiányos a szabályozás, akkor nincs mit számon kérni

a szabályszerűségi ellenőrzések során, holott adott esetben a közpénzekkel való felelőtlen gazdálkodás indokoltá tenné a számonkérést (Mészáros és szerzőtársai, 2016).

Az ÁSZ az állammenedzsment megújítását célzó jogalkotási folyamatokat közvetett módon is támogatja. Így például jelentéseit és tanulmányait, elemzéseit eljuttatja az Országgyűlés képviselőinek, a Kormány tagjainak, az ellenőrzött tulajdonosi joggyakorlóknak (MNV, NFA, minisztériumok és önkormányzatok). Továbbá ellenőrzési tapasztalatainak közfigyelmet is felkeltő megosztásával is ösztönzi a jogszabályalkotókat arra, hogy a feltárt hiányosságokat, helytelen gyakorlatokat szükség esetén jogszabályokkal orvosolják. A jogalkotási folyamat eredményes és hasznosult támogatásának legutóbbi példája az ÁSZ elnökének meghallgatása után megho-

zott, a többségi állami tulajdonú gazdasági társaságok vezető állású munkavállalói javadalmazási rendszerének megújításáról szóló 1660/2015. (IX. 15.) Kormányhatározat.

4.4 Vezetőképzés támogatása

A magyar Országgyűlés 34/2015. (VII. 7.) határozatában adott felhatalmazást az Állami Számvevőszéknek, hogy szélesítse a vezetői rendszerekre vonatkozó tanácsadó tevékenységét és támogassa az etikus közpénzügyi vezetőképzést. A felhatalmazás végrehajtása érdekében, a közsféra teljesítményének mérését kutató, oktató közös tanszék hozott létre az Állami Számvevőszék és a Miskolci Egyetem 2015. november 10-én aláírt megállapodásában (ÁSZ, 2015d). A Miskolci Egyetemmel (ME) kötött megállapodás alapvetően négy területre terjed ki: a közpénzekkel és közbavagyonnal gazdálkodó szervezetek vezetőinek képzésére, a tudományos kutatásra, a szakértői tevékenységre és a közpénzügyi ismeretterjesztésre, a korrupció elleni küzdelemre és a tiszta közélet megerteremtésére, valamint az ME és az ÁSZ tevékenysége társadalmi hasznosulásának támogatására. Az együttműködés keretében sor kerül a közpénzekkel és közbavagyonnal gazdálkodó szervezetek vezetőinek, vezetői utánpótlásának képzését szolgáló oktatási programok és modulok kialakítására is, amelynek hangsúlyos területei lesznek a teljesítményértékelés, a közszolgáltatások értékének mérése, monitoring, controlling, illetve az emberi erőforrás-gazdálkodás és menedzsment, valamint az integritás szemlélet, az integritás kontrollok erősítését támogató módszerek és eszközök terjesztése.

A Budapesten működő tanszék megalapításával olyan együttműködés veszi kezdetét az ÁSZ és a ME között, amelynek célja a „jó kormányzás” támogatása, a közpénzekkel hatékonyan és átláthatóan bántó közszolgálati tisztviselők képzése, ezáltal pedig hozzájárulás az állammenedzsment fejlesztéséhez. A képzés

olyan ismeretek, készségek átadását célozza, amellyel az állami és önkormányzati szektor vezetői szervesen össze tudják kapcsolni az eredményességet, a hatékonyságot, a célszerűséget és az etikát.

4.5 Integritás erősítése, korrupció prevenció

Az ÁSZ a legjobb nemzetközi gyakorlat megismerésére és átvételére törekedett, amikor a holland számvevőszékkel együttműködve a magyar helyzethez adaptálta a szervezeti integritás önértékelésére Hollandiában alkalmazott módszertant. A magyar adaptáció legnagyobb újdonsága, hogy a korrupciós kockázatok és az ellenük védő integritási kontrollok értékelésére nem önértékelés formájában kerül sor, hanem egy felmérés keretében, amelynek kérdőívét az ÁSZ küldi meg a közsféra több ezer szervezetének. A kérdőívek objektív kiértékelését is az ÁSZ végzi el, előre rögzített algoritmus alapján, számítógépes program segítségével.

Az Európai Unió által támogatott projekt keretében 2011-ben történt meg az első adatfelvétel a közpénzket felhasználó szervezetek körében. Ezt követően az ÁSZ a felmérést évenként elvégezte, a 2015. évi felmérésben már 2557 intézmény vett részt. Az ÁSZ felmérése három indikátor segítségével teszi mérhetővé a korrupciós kockázatokat és integritás kontrollokat az egyes intézmények esetében. A válaszadó intézményekre kiszámított indexértékeket az ÁSZ integritás honlapján teszi közzé digitális térkép formájában. Annak érdekében, hogy a felmérésben résztvevő intézmények reálisan tudják értékelni szervezeti integritásuk szintjét, az ÁSZ évente összefoglaló értékelést tesz közzé az integritás felmérés eredményeiről, valamint intézménycsoportonként is elemzéseket készít (Pulay és szerzőtársai, 2015a). Az integritás felmérés egyik legfontosabb következtetése, hogy a kapott eredmények alapján a korrupciós veszélyeztetettség és az integritás kontrollok

kiépítettsége pozitív irányú összefüggést mutat (Domokos – Pulay, 2015). A felmérés eredményeit az ÁSZ egyrészt hasznosítani tudja az ellenőrzési témáinak kiválasztásához végzett kockázatelemzések, valamint az ellenőrzési módszertan fejlesztése során.

Az állammenedzsment megújításához kapcsolódóan az ellenőrzési tapasztalatokat hasznosítva az ÁSZ külön integritás kérdőívet dolgozott ki az állami/önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságokra vonatkozóan, a társaságok jogállásával és tevékenységével összefüggő korrupciós kockázatok és a kontrollok erősítése érdekében (Pulay és szerzőtársai, 2015b). Az elektronikus kérdőív kitöltésére 2016 januárjában az állami tulajdonú gazdasági társaságoknak első ízben nyílt lehetőségük, amely által társaságok egyfajta „tükröképet” kaphatnak integritásuk helyzetéről, ami alapot teremt ahhoz, hogy a jövőben még eredményesebben tudjanak védekezni a korrupciós veszélyekkel szemben. Az ÁSZ tervei között szerepel, hogy az integritás felmérésbe 2016 őszétől bevonja az önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságokat is, illetve hosszabb távon akár az állami beszállítókat is (Domokos, 2015e). Az integritás projekt megújítása hozzájárulhat ahhoz, hogy az állami és önkormányzati tulajdonú vállalatok irányításában közreműködők integritást biztosító menedzsment környezetet tudjanak kialakítani. A vezetőnek fel kell ismernie, hogy az ÁSZ integritás felmérése segíti őt ebben, egyfajta biztonsági övet nyújt számára.

5. JAVASLATOK AZ ÁLLAMMENEDZSMENT MEGÚJÍTÁSÁRA

Ahhoz, hogy az állami tulajdonú gazdasági társaságok működése eredményesebb, hatékonyabb és végső soron a köz által is elismerten magasabb színvonalú legyen, az állami tulajdonú vállalatok irányítását végző tulajdonosi, tulajdonos képviselői és menedzsment szerepkörök összehangolt megújítására van szükség. Az összehangolt megújítással érhető el, hogy az egyes szerepek funkciói, mint például a stratégiai célok kitűzése, azok megvalósítása és megvalósításának ellenőrzése olyan ösztönző rendszert képezzen, amely a közvagyon megőrzése és gyarapítása, illetve a közpénzek felelős és takarékos felhasználása mellett a fenntartható módon megfizethető, magas színvonalú (köz)szolgáltatások és termékek előállítását biztosítja a köz megalégedtségére.

Az alábbiakban tulajdonosi, tulajdonos képviselői és menedzsment szerepköröket érintő javaslatokat vesszük sorra. A javaslatok bemutatásával egyben lehetőséget kívánunk biztosítani arra, hogy azokat szakértők, szakmai műhelyek megvitathassák. Meggyőződésünk, hogy az ellenőrzési tapasztalatokon alapuló javaslataink megvalósulása számos, jelenleg nem kielégítően funkcionáló területen eredményezne jelentős előrelépést, támogatva az eredményesen, hatékonyan és célszerűen működő állammenedzsment kialakítását. Ugyanakkor bízunk benne, hogy a szakértők, szakmai műhelyek további szempontok, javaslatok megfogalmazásával maguk is hozzájárulnak a jó állammenedzsment megvalósulásához.

5.1 Tulajdonosi szerepköröket érintő javaslatok

a) A tulajdonosi jogkör gyakorlója rendszeres időközönként vizsgálja felül és hozza nyil-

vánosságra azokat a közpolitikai célokat, amelyek a vállalatok állami tulajdonlását indokolják.

Az állami és önkormányzati tulajdonú vállalatok felelős, közérdeknek megfelelő működtetéséhez szükséges, hogy az állam és önkormányzat tulajdonosként egyértelmű és megismerhető közpolitikai célokhoz rendelten alakítsa tulajdonosi portfólióját. A közpolitikai cél ismeretében mérlegelhető ugyanis, hogy az adott gazdasági, társadalmi szükséglet kielégítésére mennyiben indokolt az állam tulajdonosként való aktív megjelenése, közösségi erőforrások lekötése.

b) A tulajdonosi jogkör gyakorlója minden vállalata számára tűzzön ki stratégia célokat és határozza meg küldetésüket.

A vállalatok irányítása akkor lehet hatékony és eredményes, ha tevékenységét meghatározott célok elérésére, küldetésének teljesítésére összpontosítja. Meghatározott célok és világos küldetés hiányában a vállalat irányítása fókuszot téveszthet, előtérbe kerülhetnek olyan parciális célok, mint például a költségcsökkentés, amely ha nem párosul minőségi célokkal, akkor alááshatja a köz számára is megalégedést biztosító minőségi szolgáltatás nyújtás vagy termék előállítás fenntarthatóságát.

c) Tulajdonosi jogkör gyakorlójaként világos teljesítménykövetelményeket kell meghatározni a vállalatot működtető menedzsmentel és a felügyelőbizottsággal szemben.

Egy tulajdonos célja vagyonának megőrzése és gyarapítása. Ez a cél érvényes köztulajdon esetében is azzal, hogy a köztulajdonú vállalatok végső tulajdonosa az állampolgárok közössége, így a tulajdonosi jogok közvetlen gyakorlójának a közösség érdekeit kell képviselnie. E szerepkörében átfogó teljesítménykövetelmények meghatározásával kell a menedzsmentet és a felügyelőbizottságot arra sarkalni, hogy tevékenységük során ne egyéni érdekeik érvényesüljenek, hanem a tulajdonos, azaz az állampolgárok közösségének érdeke.

d) Az tulajdonosi joggyakorlónak megfelelően tájékozott és aktívan közreműködő tulajdonosként kell viselkednie. Rendszeresen értékelni kell a menedzsment illetve

a felügyelőbizottság teljesítményét. Az értékelésnek vissza kell hatnia mind a menedzsment, mind a felügyelőbizottság működésére, az abban közreműködők anyagi javadalmasására, illetve megbízásuk fenntartására.

Számonkérés nélkül célokat kitűzni hiábavalóság, a teljesítmény alapos ismerete nélkül számon kérni lehetetlenség. A menedzsment és a felügyelőbizottság teljesítményét, a minimumként elvárt szabályos működésen túl, időről-időre értékelni kell, összevetve a kitűzött teljesítménykövetelményeket és az elért eredményeket. Ez biztosítja azt, hogy a vállalat működése illetve működtetése valóban a kitűzött célok eredményes, gazdaságos és hatékony elérését szolgálják. A tulajdonosnak előre meghatározott kritériumok alapján kell elvégeznie az értékelést és érvényesíteni a következményeket. A problémás területeket, folyamatokat az értékelés eredményei alapján javítani kell.

A teljesítmény értékelése során a nyújtott szolgáltatás minőségét is értékelni szükséges az előre meghatározott szempontok szerint. Ennek keretein belül a szolgáltatásokat igénybe vevők, a terméket

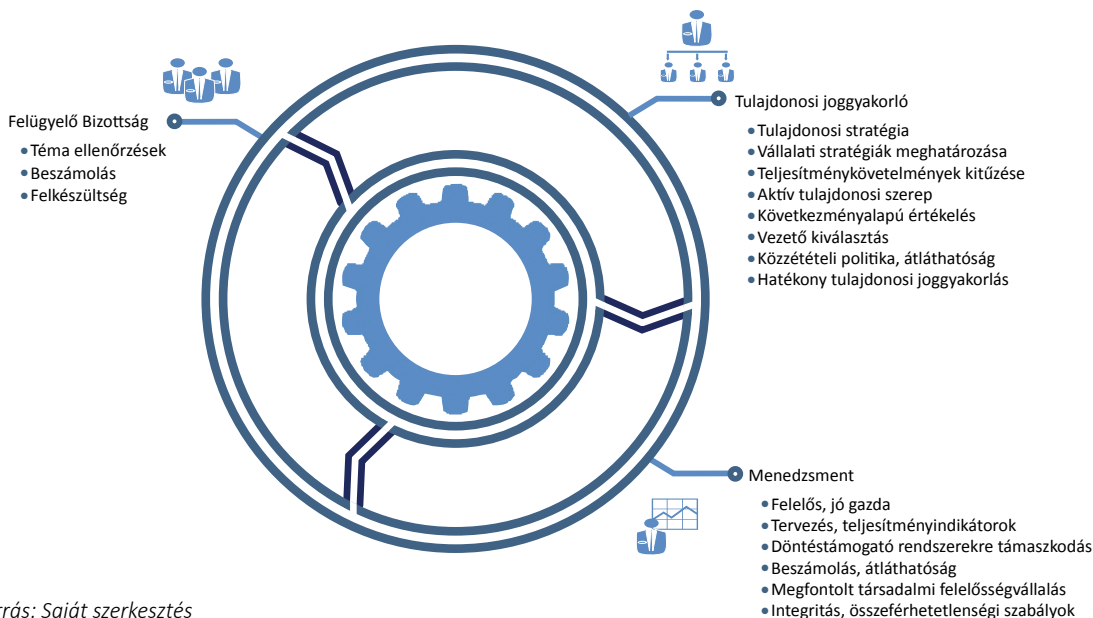
megvásárolók véleményét is fel kell mérni, ami fogyasztói elégedettség méréssel is történhet.

A vezető teljesítményének értékelése abban nyújt segítséget, hogy meg lehessen ítélni, ki a jó vezető, illetve hol nyílik tér a további javulásra. Álláspontunk szerint tehát elsőként egy olyan vezetői teljesítményértékelést kell kidolgozni, amely átlátható feltételeket, indikátorokat, értékelési módszereket tartalmaz, mind a szervezeti, mind pedig az egyéni vezetői teljesítményhez kapcsolódóan. A transzparencia jegyében szükséges, hogy már a folyamat kezdetén egyértelmű és megismerhető legyen a vezetői értékelés célja, következményei, módszerei, indikátorai. Fontos hangsúlyozni, hogy az értékelésnek mindig legyen következménye, és az a vezető javadalmasásának alapjául szolgáljon. Az indikátorokat részben szervezeti, részben pedig egyéni teljesítményhez kell kötni, és meg kell bennük jelennie a fenntarthatósági szempontoknak is.

e) A tulajdonosi joggyakorló korábbi szakmai teljesítményük, képességeik és a közszolgálati iránt elkötelezettségük alapján válassza ki a menedzsment és a felügyelőbizottság tagjait.

8. ábra

Szempontok az állami tulajdonú vállalatok irányításának megújításához



Forrás: Saját szerkesztés

A köz szolgálatában, a közösség pénzét felhasználva dolgozó vezető küldetése a közösség, a közjó szolgálata, valamint a tiszta és átlátható közélet megteremtése. Ehhez olyan értékek tisztelete és képviselése szükséges, mint a szakmai felkészültség, az objektivitás, az elfogulatlanság, az erkölcsi feddhetetlenség, valamint a közérdek előtérbe helyezése a magánérdekkel szemben. Munkájával hozzá kell járulnia a hazánk előtt álló kihívások megoldásához, a jó kormányzás megszilárdításához. A jól képzett és eredményesen működő vezető átláthatóan, felelősen és tudatosan kezeli a rábízott értékeket. A rossz vezető valójában veszélyes és drága a közösség számára, hiszen a rosszul gazdálkodó, gondatlanul működő közszolgáltató vállalatok súlyos gazdasági és társadalmi károkat okozhatnak, amit az adófizetőknek kell megfizetni.

A menedzsment és a felügyelőbizottság tagjival szemben megfogalmazott követelmények teljesíthetőségének záloga, ha már a kiválasztásuk során is érvényesülnek a szakmai és etikai kritériumok. Magát a kiválasztás folyamatát is úgy kell megszervezni, hogy átlátható és elfogulatlan legyen. A menedzsment és a felügyelőbizottság szakmai hozzáértése elengedhetetlen, hogy a köztulajdonú vállalatokra bízott létfontosságú társadalmi célok – gondoljunk csak az egészséges vízre, a biztonságos atomenergiára – elérhetőek legyenek.

f) A kihívást jelentő teljesítménycélok elérésére és a gazdasági társaságok hatékony és eredményes működtetésére képes felkészült vezetők megszerzése és megtartása érdekében a vezetői juttatásokat közelíteni kell a piaci szinthez. Az előírt teljesítmény és minőségkritériumok teljesítése alapkövetelmény, ami nem premizálható.

A jó vezetők igen kelendőek a munkaerőpiacon, így a díjazásuk meghatározása kapcsán figyelembe kell venni az ország teherbíró képessége mellett a munka-erőpiaci keresletet is. A jó vezetők megszerzéséért és megtartásáért az államnak a magánszférával, sőt az utóbbi években már a globális munkaerőpiaccal kell versenyeznie. Ebben a versenyben fontos, de nem kizárólagos tényező az

elérhető jövedelem. E tekintetben az állam – különösen a gazdasági válság okozta takarékoság jegyében kétmillió forintban maximált vezetői javadalmazással – nem vehette fel a versenyt az üzleti szférával. Ugyan az állami és önkormányzati tulajdonú vállalatok vezetőinek jövedelmük kiegészítésére számos lehetőségük volt (jutalmazás, prémium, különböző felügyeleti és igazgatósági tagságok, oktatási és tudományos tevékenység engedélyezése, szerzői jogdíjak stb.), de ezzel együtt sem érték el az üzleti szféra által nyújtható jövedelmeket, miközben ezek a jövedelem-kiegészítések számos integritási és vezetői teljesítménnyel összefüggő kockázatot rejtenek magukban.

Az állam jó vezetőkért folyó versenyét az üzleti szférával az ÁSZ javaslatára épülő, a többségi állami tulajdonú gazdasági társaságok vezető állású munkavállalói javadalmazási rendszerének megújításáról szóló 1660/2015. (IX. 15.) Kormányhatározat kiegyenlítettette. Az ÁSZ javaslatával összhangban a Kormány „megállapította, hogy a vezetői juttatásokat és követelményeket közelíteni szükséges a piaci vezetői bérekhez és követelményekhez, továbbá a jelenlegi prémiumok jelentős részét be kell építeni az alapbérbe.” továbbá megtiltotta a prémium-kifizetést a veszteségesen gazdálkodó vezetők számára. A Kormány határozata tehát hathatós lépés annak irányába, hogy az állami tulajdonú gazdasági társaságok élére a legjobb vezetők is megszerezhetőek és megtarthatók legyenek.

g) A tulajdonosi joggyakorló tevékenységét átláthatóan, a nyilvánosság számára megismerhetően gyakorolja. Határozza meg mind maga, mind a menedzsment és a felügyelőbizottság számára a működésük átláthatóságára vonatkozó szabályokat, a nyilvánosságra hozandó adatok körét.

Az átláthatóság önmagában is fontos garanciája a szabályos, eredményes és hatékony működésnek, lehetővé teszi, hogy az állami vállalatok teljesítményét, irányításának minőségét a nyilvánosság is megítélhesse. Az átláthatóságnak, nyilvánosság általi megismerhetőségnek ki kell terjednie a stratégiai célokra, a működésre, átláthatóságra vonatkozó szabályokra, a vezető kiválasztásra, a

teljesítmény-célkitűzésekre, a beszámolókra és az értékelésekre. A nyilvánosságra hozandó információk köre csak nemzetbiztonsági érdekből korlátozható, illetve abban az esetben, ha a nyilvánosságra hozott információk a versenytársakat előnybe hozná. A dokumentumokat időben és térben összehasonlítható módon a tulajdonosi jogokat gyakorló honlapján célszerű közölni.

h) Az állam és az önkormányzatok alakításának ki tulajdonosi joggyakorlásuk hatékony módját.

Az állammenedzsment javításához az állam és önkormányzatok tulajdonosi feladatainak megújítása mellett, a tulajdonosi feladatok ellátásának módját is újra kell gondolni. A vállalatok számszága miatt (lásd a korábban tárgyalt 2. ábra) az államnak és egyes tekintélyes társasági portfólióval rendelkező önkormányzatnak, mint tulajdonosnak a megfelelő tájékozottság és aktív közreműködés biztosítása önmagában is kihívás: a tulajdonosi feladatok ellátása ugyanis megfelelő mennyiségű és minőségű szakértelem rendelkezésre állását igényli.

Központi szinten szükséges lehet egy olyan menedzsment-tudást koncentráló, új állammenedzsment struktúra kialakítása, amely egy legfelső szintű, kormányzaton belül működő portfólió igazgatásból, a tulajdonosi joggyakorlókból, valamint a szűken értelmezett állami tulajdonú gazdasági társaságokból állna (lásd 9. ábra).

A portfólió igazgatás az állami tulajdonú társaságokra vonatkozóan alkalmazható mint új intézmény/funkció, amely az állami vagyonnal kapcsolatos stratégiai irányok és döntések előkészítését, azok végrehajtásának egységes elvek szerinti értékelését, valamint az értékelési módszertan kialakítását végezné. A legfelső szinten álló portfólió igazgatás centralizálja, keretbe foglalja az állam tulajdonosi szerepét, azonban a piacszabályozási funkciótól élesen elkülönül. Itt történik a stratégiai kormánydöntések előkészítése, valamint az állami tulajdonban lévő társaságokra és a tulajdonosi joggyakorlásra vonatkozó általános célok, elvek, iránymutatások kibocsátása. Ez lehetővé tenné az állami tulaj-

donban lévő társaságoktól elvárt követelmények meghatározását, koordinációját, a portfólió teljesítményének monitorozását és egységes elvek szerinti értékelését, a kockázatok rendszerszinten történő kezelését, valamint javítaná a portfólió működtetésének és működésének transzparenciáját.

Az elszámoltathatóság, a felelős vagyongazdálkodás egyik biztosítéka az érdemi tulajdonosi ellenőrzés. A tulajdonosi joggyakorló szerepe a társasággal való közvetlen kapcsolattartás, a társaságok feladat-ellátásával kapcsolatos elvárások, kritériumok meghatározása, a társaság működésének és teljesítményének nyomon követése, a szükséges beavatkozás megtétele, a tulajdonosi joggyakorlással összefüggő egyéb feladatok ellátása.

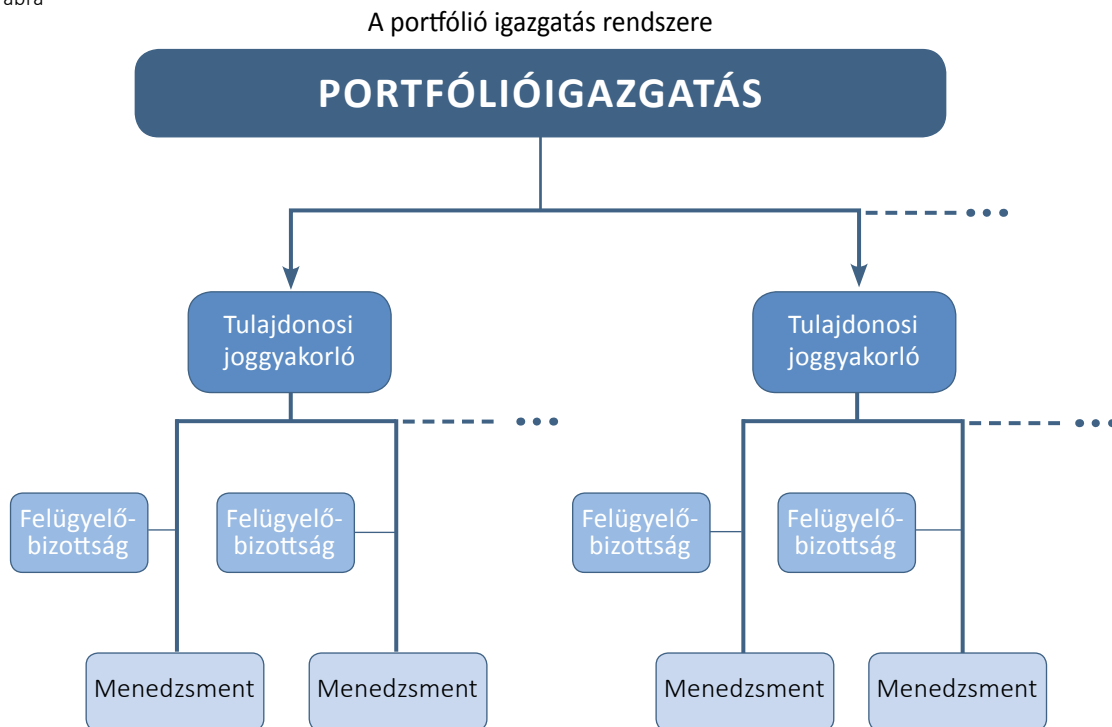
A vázolt modell összhangban van a nemzetközi tapasztalatokkal, tendenciákkal. Az állami vállalatok tulajdonosi feladatainak ellátását az állam többféle módon is megszervezheti. Az OECD tagországaiban háromféle modell terjedt el: (1) centralizált; (2) decentralizált; (3) duális irányítás (OECD, 2005 és 2015a). A centralizált modellben az állami vállalatokhoz kapcsolódó tulajdonosi jogok és feladatok gyakorlását egy központi független vagy egy minisztérium alá tartozó szervezeten keresztül végzi. Ez a megoldás az OECD véleménye szerint is segíti az állam tulajdonosi politikájának tisztázását illetve konzisztens megvalósítását. A tulajdonosi funkciók központosítása „összeterelheti” illetve megerősítheti az irányításhoz szükséges (például pénzügyi jelentés készítői, elemzői vagy vezető-kiválasztási) kompetenciákkal rendelkező szakértőket. A centralizált irányítás modellje egyben hatékony útja lehet az állam tulajdonosi és szabályozói funkcióinak elkülönítésére. A decentralizált irányítási modellben több egymástól független állami szerv (például minisztérium) gyakorolja az állami vállalatok feletti tulajdonosi jogokat. Ebben a modellben nagyobb súllyal érvényesülhetnek egyes partikuláris érdekek, amik veszélyeztetik az állam tulajdonosi stratégiájának egységes megvalósulását. E kockázat kezelésére

az OECD ajánlása egy koordináló testület/szerv felállítása, amely segíthet annak biztosításában, hogy például az egyes állami vállalatok az állam tulajdonosi stratégiájából levezetett világos mandátumot illetve egységes stratégiai iránymutatást kapjanak, továbbá egységes jelentési kötelezettségük legyen. Ebben a duális megoldást megtestesítő modellben a koordinálást végző hangolja össze és harmonizálja a tulajdonosi jogokat gyakorló különböző állami szervek lépéseit és politikáját. Az OECD hangsúlyozottan ajánlja, hogy amennyiben a tulajdonosi jogok gyakorlásának teljességét nem egyetlen szervezet végzi, akkor is érdemes egyes specifikus szakértelmet igénylő funkciókat központosítani, biztosítandó az ágazati minisztériumoktól való függetlenséget. Ilyen speciális terület lehet például a menedzsment és felügyelőbizottsági tagok kiválasztása, működésére, javadalmazására vonatkozó szabályok rögzítése annak érdekében, hogy a társaságok működésére ható politikai befolyást limitálják,

és magas szintű szakmai teljesítmény jellemezze a cégek irányítását. Az OECD tagországokban a válságot követő években több országban is a centralizált modell erősödése volt megfigyelhető (OECD, 2011).

Az önkormányzatok esetében is megfontolandó a tulajdonosi joggyakorláshoz kapcsolódó feladatok szervezeti összevonása. Számos önkormányzat közfeladatainak ellátására tekintélyes méretű társasági portfóliót alakított ki, amelyek jelentősen megnövelték a portfólió kezelésével kapcsolatos tulajdonosi feladatokat és a feladatok ellátásához szükséges szakmai tudást. A tulajdonosi joggyakorláshoz kapcsolódó megsokasodó feladatok hatékony ellátása önkormányzati szinten is az ez irányú erőforrások koncentrálását igényelheti. Az ÁSZ ellenőrzései során találkozott olyan gyakorlatokkal, ahol a tulajdonos önkormányzat a gazdasági társaság portfóliójának kezelését külön szervezetbe vonta össze (lásd 1. számú esettanulmányt).

9. ábra



Forrás: Saját szerkesztés

1. számú esettanulmány:

Példák a tulajdonosi portfólió kezelésére

Nyíregyháza Megyei Jogú Város Önkormányzata

Az Önkormányzatnál a tulajdonosi joggyakorlás rendszere korábban a Közgyűlés, illetve a felügyelőbizottság által működött. A 2011. évben új SZMSZ lépett hatályba, amely nyomán a teljes rendszer megújult. A Polgármesteri Hivatalnál új szervezeti struktúrát állítottak fel, amely hármas célt vállalt: a hatékonyabb működést, a hatásában feladat-centrikusabb berendezkedés megvalósítását és a szigorúbb feladat-ellátási kontrollt.

A jelenlegi rendszerben a tulajdonosi kontrollt egy, a polgármesteri kabinetben belül működő ún. „portfólió menedzsment referatúra” segíti. A „portfólió menedzsment referatúra” stratégiai döntésekben is részt vesz, közreműködik az önkormányzati tulajdonú gazdálkodó szervezetek tulajdonosi irányításában, segíti a gazdasági társaságokban lévő részesedésekkel való hatékony gazdálkodást, figyelemmel kíséri a gazdasági társaságok vagyoni, pénzügyi, likviditási, jövedelmezőségi mutatóit, melyek alapján javaslatot tesz a szükséges tulajdonosi beavatkozásokra. Továbbá együttműködik a gazdálkodó szervezetek ellenőrzésében, az éves beszámoló, üzleti tervek polgármester elé történő előterjesztésében a felügyelőbizottságokkal, a választott könyvvizsgálókkal, előkészíti azon döntéseket, amelyeket az egyszemélyes társaságok esetén a polgármester gyakorol, valamint közreműködik az önkormányzati tulajdonú gazdálkodó szervezetek vezető tisztviselőivel kapcsolatos személyügyi feladatok ellátásában, részt vesz a gazdasági társaságok felügyelőbizottságainak ülésein.

A „portfólió menedzsment referatúra” létrehozásával nem csak a szervezet alakult át, de csökkentek a kintlévőségek, erősödött az innovációs tevékenység, a kontroll- és monitoring tevékenység, több pályázati forrást tudtak felhasználni és a vagyon megővására szánt összegek is növekedtek.

Az új szervezeti felépítéssel a tulajdonosi joggyakorlásban a tulajdonosi elvárások közvetlenebb és gyorsabb érvényesülését, a párhuzamosságok csökkentését, a szinergiák erősödését, a cégcsoporti előnyök jobb kihasználását, közös közbeszerzések indítását, belső tartalékok feltárását, hasznosítását, a szakmaiság erősödését érték el.

Az Állami Számvevőszék a 2014. évben ellenőrzést végzett Nyíregyháza Megyei Jogú Város Önkormányzatánál, illetve annak 100%-os tulajdonában álló NYÍRTÁVHŐ Nyíregyházi Távhőszolgáltató Kft.-nél.³⁵ A társaság Nyíregyháza város közigazgatási területén az EON Energia-termelő Kft.-től vásárolt hőenergia szállítását és elosztását, továbbá az önkormányzati intézmények földgáz tüzelésű berendezéseinek üzemeltetését végzi. Az ÁSZ sem a közfeladat ellátásáért felelős önkormányzatnál, sem a NYÍRTÁVHŐ Kft.-nél nem állapított meg lényeges szabálytalanságokat, tehát az új rendszer jól vizsgázott.

Budapesti Közlekedési Központ Zrt. (BKK Zrt.)

A Budapesti Közlekedési Központ Zrt. (a továbbiakban BKK Zrt.) egy összefogó, integráló szervezet, amely közvetlenül Budapest Főváros Önkormányzatának (a továbbiakban Fővárosi Önkormányzat) van alárendelve, annak 100%-os tulajdonában áll. Létrehozását az indokolta, hogy Budapest közlekedésének közlekedési eszközparkja és infrastruktúrája európai és regionális összehasonlításban is sereghajtóvá vált, ellentétben a jegyárakkal. A közlekedés működésének és infrastruktúrájának finanszírozása rövidtávon sem volt megoldott, továbbá nem volt rendszerszinten végiggondolt, amely ezáltal koncepciótlanságot és fejlődésképtelenséget eredményezett.

A Fővárosi Önkormányzat tulajdonában lévő egyes gazdasági társaságok – melyek a közlekedés működtetésében korábban nagyobb súllyal részt vettek: elsősorban a BKV Zrt., illetve az FKF Zrt., a Parking Kft., és a Fővárosi Taxiállomások Üzemeltető, Szolgáltató Közhasznú Nonprofit Kft. – gazdálkodásának nem volt megfelelő tulajdonosi kontrollja. A BKV Zrt. adósságállománya folyamatosan nőtt, kritikus szintet ért el. Mindezek a tényezők vezettek arra, hogy a Fővárosi Önkormányzat az intézményrendszerét átalakítsa, a közlekedési feladatokat integráltan kezelje, összevonja és szakmai alapokra helyezze. A Fővárosi Közgyűlés 2010 októberében hozott döntést arról, hogy delegált

³⁵ 15018. számú Jelentés Az önkormányzatok gazdasági társaságai az önkormányzatok többségi tulajdonában lévő gazdasági társaságok közfeladat ellátását érintő gazdálkodási tevékenysége szabályszerűségének ellenőrzése NYÍRTÁVHŐ Nyíregyházi Távhőszolgáltató Kft.

tulajdonosi irányítás alapján működő, új városüzemeltetési modellt valósít meg. Az átalakulás során jelent meg a Fővárosi Önkormányzat és a szolgáltató társaságok között egy új közbülső szint, egy szakmai alapokon működő megrendelő, közlekedésszervező szervezet, a BKK Zrt., amely biztosítani kívánta a közlekedés integrált kezelését, egyben a tulajdonosi, megrendelői és szolgáltatói szerepek letisztulását. A Fővárosi Önkormányzat ugyanebben az időpontban döntött a városüzemeltetési holding (BVK HOLDING Budapesti Városüzemeltetési Központ Zrt.) létrehozásáról is.

A korábban széttagoltan működő stratégiai, megrendelői, ellenőrzési, finanszírozási, fejlesztési és részben üzemeltetési feladatokat a BKK Zrt. megalakulásától kezdődően folyamatosan saját szervezetébe integrálta. A Főpolgármesteri Hivatal szervezetében a hatósági jogkörök gyakorlására, továbbá a Hivatalon belüli koordinációs feladatok ellátására megmaradt egy szűk létszámú közlekedési szervezet, azonban a Hivatalon kívül hatékonyabban ellátható közlekedésszervezési és projektmenedzsment feladatokat a BKK Zrt. vette át. A BKV Zrt. tisztán szolgáltató-üzemeltető társasággá vált, kizárólagos feladata a BKK Zrt. által megrendelt szolgáltatások szerződés szerinti nyújtása és az infrastruktúra fenntartása lett. A BKK Zrt. létrehozása egy egységes közlekedési kassza létrehozását is célozta, amely többek között a parkolási bevételeket és az esetleges behajtási díjakat a közösségi közlekedésbe és a közösségi rendszer fenntartásába visszaforgatja.

A közlekedési közszolgáltatás új rendszerében a BKK Zrt. látja el az üzemeltető (a fővárosi tulajdonú közlekedési és közútkezelő szolgáltató) cégek felett mindazon megrendelői-tulajdonosi feladatokat, amelyek korábban a Fővárosi Önkormányzat kompetenciájába tartoztak. A BKK Zrt. koordinálja továbbá a közúti és a közösségi közlekedést érintő kerületi önkormányzati, közmű és egyéb beruházásokat, illetve aktív szerepet vállal a regionális közlekedési együttműködés terén. A teljes közlekedési intézményrendszer közszolgáltatási rendszere a BKK Zrt. összefogásával és a Fővárosi Önkormányzat-BKK Zrt. jogviszonyon alapul.

A Fővárosi Önkormányzat és a BKK Zrt. között hosszú távra (2012. május 1-jétől 2027. április 30-áig) szóló, feladat-ellátására és közszolgáltatásra vonatkozó Keretmegállapodás van érvényben. A BKK Zrt. és a BKV Zrt. között 2012. május 1-jétől 2024. április 30-áig szóló, a fővárosi tömegközlekedési, helyi személyszállítási közfeladatok ellátására Közszolgáltatási szerződés van érvényben. Ezzel a két társaság között megrendelői, illetve belső szolgáltatói jogviszony alakult ki. A Közszolgáltatási szerződésben meghatározott közszolgáltatások biztosítása érdekében és az ellátandó feladatok elmentételezéseként a BKK Zrt. kompenzációt biztosít a BKV Zrt. részére, a kompenzáció alapján az indokolt költségek és ráfordítások képezik.

A Fővárosi Közgyűlés a Budapest Főváros vagyonáról, a vagyonelemek feletti tulajdonosi jog gyakorlásáról szóló rendeletének módosításával lehetővé tette, hogy a BKK Zrt. az Nvtv. rendelkezéseivel összhangban vagyonkezelői jogot szerezzen a BKV Zrt. felett. Az Nvtv. 2012. június 30. napján hatályba lépett módosítására tekintettel a Fővárosi Önkormányzat és a BKK Zrt. között fennálló Keretmegállapodásban található vagyonkezelési szerződés megszüntetésével felek 2012. decemberében Megbízási szerződést kötöttek a Fővárosi Önkormányzatnak a BKV Zrt.-ben fennálló tulajdonosi részesedésével kapcsolatos egyes tulajdonosi jogok gyakorlására. A BKK Zrt. ezen Megbízási szerződés alapján, a Fővárosi Önkormányzat képviseletében eljárva, nevében és helyette gyakorolja a részesedés vonatkozásában a tulajdonosi jogokat.

5.2 Felügyelőbizottságokat érintő javaslatok

- i) A felügyelőbizottság tagjainak a tulajdonosi érdekek érvényesülése érdekében rendszeresen meg kell győződniük a felügyeletükre bízott vállalat és annak

menedzsmentje szabályos működéséről, a társaság beszámolóinak hitelességéről és megbízhatóságáról. Ennek keretében téma-vizsgálatokat is kell folytatniuk, különösen a belső ellenőrzés jelzéseinek hasznosulására, a tulajdonos által meghatározott teljesítménykövetelményre és közzétételi politikának való megfelelésre vonatkozóan.

A felügyelőbizottság akkor tudja eredményesen ellátni a tulajdonosi érdekek képviselését, ha aktívan ellenőrzi a menedzsment és a vállalat működését. A beszámolók hitelességét, megbízhatóságát, valóságát biztosító alapfeladata akkor lehet teljes, ha nem csak a vállalat teljesítményéről rendelkezik átfogó képpel, hanem mindazokról a folyamatokról, eseményekről, felmerült kockázatokról is, amelyek a vállalatok külső és belső szabályoknak megfelelő működését illetve jövőbeli jövedelmezőségét, vagyonaát érinthetik. Nyomon kell követniük továbbá a közzétételi politikában foglaltak teljesülését, amely egyfelől a végső tulajdonos, az állampolgárok közössége felé való számadást biztosítja, másfelől a nyilvánosság ereje révén a jó vállalati teljesítmény elérésére ösztönöz.

j) A felügyelőbizottságnak rendszeresen számot kell adnia a tulajdonosnak az általuk végzett ellenőrzések, vizsgálatok eredményéről, teljes felelősséget vállalva azok tartalmáért.

Az állami vállalatok stratégiájában és küldetésében lefektetett célok megvalósíthatóságát a tulajdonosi döntések alapvető módon határozzák meg. Az aktuális helyzetre reagáló, időben meghozott jó tulajdonosi döntések alapvető feltétele, hogy a tulajdonos a lehető leghamarabb ismerje fel a döntést, beavatkozást igénylő helyzetet. A felügyelőbizottság a tulajdonost jogai gyakorlásában tehát úgy tudja segíteni, hogy az általa feltárt, megerősített információkat haladéktalanul továbbítja a tulajdonos felé. Az új Ptk. szabályai szerint a felügyelőbizottsági tagokra vonatkozó ellenőrzési kötelezettség megszegésével okozott esetleges károk esetén érvényesíthető felelősség tudatosítása közvetett eszközként további lehetőségeket biztosít a tulajdonosi kontrollok hatékonyabb megvalósítására, továbbá növelheti a felügyelőbizottság által ellenőrzött és továbbított információk hitelességét.

k) A felügyelőbizottságok tagjainak olyan szakértelemmel és tapasztalattal kell rendelkezniük, amely biztosítja a tulajdonosi érdekek érvényesülésének

ellenőrzését, a felügyeletükre bízott vállalatok működésének átlátását és az esetleges szabálytalanságok felismerésének képességét.

A felügyelőbizottság feladatait akkor tudja eredményesen ellátni, ha képes átlátni a vállalat működését, felismerni azokat a folyamatokat, kockázatokat, amelyek a vállalat gazdálkodását befolyásolhatják. Hozzáértésük a menedzsment tevékenységét is ösztönzi és segíti, hiszen tevékenységükkel a szabályos, a kockázatokat megfelelően kezelő gazdálkodás felett őrködnek.

5.3 Menedzsmentet érintő javaslatok

l) Az állami vállalatok vezetőinek a köz iránt elkötelezetten, a szabályokat és a költségvetési kereteket betartó, a kötelezettségeket határidőre teljesítő jó gazdaként kell munkálkodniuk.

Jogállamban a közjő szolgáltatának útját jogszabályokkal jelölik ki, ezért a közszféra vezetőivel szemben az elsődleges elvárás a szabályok betartása. Ez azonban csak szükséges, de nem elégséges feltétele a közjő eredményes szolgáltatának. A jogszabályok ugyanis csak kereteket határoznak meg, a vezetőre³⁶ bízva, hogy e kereteket milyen tartalommal tölti ki. Mindemellett egy vezetőnek számolnia kell a környezet gyors, számos kihívást jelentő változásával, amelyhez a jogi szabályozás gyakran csak utólag, sőt megkésve tud alkalmazkodni. Ennek megfelelően a köztulajdonban lévő vállalatok vezetőivel szemben egyre inkább elvárás az innovációs készség, a kockázatkezelés képessége és a szervezeti tanulás előmozdításának a képessége. Mindezekből is jól látszik, hogy a mai vezetők szerepe jóval túlmutat a statikus, pusztán a szabályszerű működésre irányuló menedzsmenten.

A jó vezető felelősen gazdálkodik, etikus, betartja és betartatja a szabályokat, és biztosít

ja, hogy a rábízott szervezet a közcélok megvalósításában eredményesen működjön (legyen tiszta az utca, pontos a vonat, meleg a távfűtés otthonokban, egészséges az ivóvíz, stb.).

m) A menedzsmentnek részletes üzleti terveket kell készíteniük, illetve teljesítménykritériumokat és -indikátorokat kell meghatározniuk.

A vezetői teljesítmény értékelése előtt meg kell határozni, hogy milyen szempontok alapján tekinthető jónak egy állami vállalat vezetője. A témának óriási szakirodalma van, ezért csak néhány olyan elemet szeretnék kiemelni, amelyre vonatkozóan az Állami Számvevőszék ellenőrzési tapasztalattal is rendelkezik.

Az első, amely a jó vezetőt jellemzi, a miszsió alkotás, a stratégiai és az operatív tervezés képessége. A szervezet missziója valamely társadalmi célon alapul, azaz a szervezetnek a jogszabály, vagy a tulajdonos által meghatározottak alapján hozzá kell járulnia a társadalmi hasznosság emeléséhez. A stratégiának a miszsióból kell következnie, annak egy 4-7 évre szóló lebontása. Ugyanígy fontos, hogy a szervezet stratégiai céljai és az alsóbb szintű célok is összhangban legyenek, mivel csak koherens célhierarchia által valósulhat meg a társadalmi hasznosság növelése. Amennyiben a célhierarchia valamely szintje hiányos, vagy nincs összhang az egyes szintek között, akkor a társadalmi cél elérése veszélybe kerül.

A szervezeti stratégiát támogató folyamatokhoz a vezetőnek célértékeket kell rendelni. Így például szakmai, szakmapolitikai célértékeket, amelyek az alaptevékenységhez szorosan kapcsolódnak, és amelyek a legfontosabb teljesítményindikátorok alapulnak. A szolgáltatás minőségi szempontjait, valamint a hatékonysági kritériumokat a tulajdonosnak kell meghatározni, például a közszolgáltatási szerződésben. Szintén alapvető az átlátható, szabályszerű, hatékony működést előíró célok meghatározása. Mindezekhez kapcsolódik a megalapozott üzleti

terv elkészítése. Az üzleti terveknek tartalmazniuk kell a gazdálkodás és a szakmai feladatellátás eredményességére, gazdaságosságára és hatékonyságára vonatkozó kritériumokat. Az üzleti terveknek tartalmazniuk kell továbbá a tervezett beruházások részletes adatait, ami a közpénz allokálására, beruházásokra vonatkozó, megalapozott döntéshozatalt teszi lehetővé.

A tervezés további eleme a teljesítményindikátorok meghatározása, amelyet körültekintően, szakmailag maximálisan megalapozva kell megtenni. Ennek során fontos a „benchmark”-olás is, tehát a piac jellemző bevételeivel, költségeivel való összevetés. Az állami cég ugyanis nem állíthatja elő ugyanazt a terméket, szolgáltatást drágábban, mint a piaci átlag, még akkor sem, ha monopolhelyzetben van. A fentiek mind szükségesek a társaság menedzsment teljesítményének értékeléséhez, illetve a jól jövedelmező vagy veszteséget generáló területek azonosításához.

n) Az állami vállalatok vezetőinek ki kell építeniük a döntést támogató vezetői információs rendszereket. Az állami vállalatok vezetőinek ki kell építeniük a belső ellenőrzés rendszerét, annak jelzéseit figyelembe kell venniük a döntéshozatalban, a folyamatok irányításában.

Jó döntésekhez megalapozott információk kellene. A menedzsment operatív tevékenységét akkor tudja ellátni, ha naprakész információval rendelkezik a vállalat működéséről, tevékenységének és folyamatainak jellemzőiről, minőségéről. Egy vezetői döntéshozatalt sikeresen támogatni képes vezetői információs rendszer kialakításához szükséges, hogy a vezető átlássa, hogy melyek azok az adatok, amelyek a vállalat sikerét vagy kudarcát jelezhetik. Ezért fontos, hogy olyan információk, mutatók kerüljenek be a folyamatos megfigyelésbe, amelyek a vállalat működési állapotát a legjobban jellemzik.

³⁶ Természetesen a különböző vezetési szinteken a keretek mást és mást jelentenek, sőt a közszféra beosztott dolgozói is rendelkeznek bizonyos fokú önállósággal, és ebből adódó felelősséggel.

Az állami tulajdonú vállalatok külső – tulajdonosi, felügyelőbizottsági, könyvvizsgálói, Kormányzati Ellenőrzési Hivatali, Állami Számvevőszéki – ellenőrzése mellett fontos első védelmi vonalat képez a belső ellenőrzés. Az ellenőrzésre hivatott szereplők közül a belső ellenőrzésnek állandó szervezeti jelenlétével van lehetősége a legközvetlenebb módon nyomon követni a vállalat működésének szabályosságát.

o) Az állami vállalatok vezetőinek beszámolósi kötelezettségük mellett biztosítani kell az átlátható működést mind a tulajdonosok, mind a nyilvánosság felé.

Az állami tulajdonú vállalatok vezetői elszámoltathatóságának biztosítója az átlátható működés és a tulajdonos által meghatározott közzétételi politika teljesítése. A tevékenység eredményességére, a kitűzött célok, üzleti tervek teljesítésére, a vezetők javadalmazására vonatkozó tulajdonosi beszámolók és nyilvánosságra hozott adat alapján egyfelől a tulajdonosi jog gyakorlója értékelheti a menedzsment teljesítményét, meghozhatja az eredményes működést biztosító döntéseit, beleértve a menedzsment megbízására, javadalmazására vonatkozó döntéseit. Másfelől az állampolgárok, mint a köz tulajdonosai is megítélhetik, hogy az állami tulajdonú vállalat teljesítményével mennyiben járult hozzá a köz szolgálatához, az állampolgárok jólétének előmozdításához.

p) Az állami vállalatok vezetői csak tulajdonosi jóváhagyással alakíthatják ki társadalmi felelősségvállalási programjukat, illetve végezhetnek egyéb, az alaptevékenységhez nem köthető tevékenységet.

A társadalmi felelősségvállalás vagy vállalati felelősségvállalás egy üzleti fogalom, amely szerint a vállalatok figyelembe veszik a társadalom érdekeit, mégpedig azáltal, hogy tekintettel vannak tevékenységük üzletfeleikre, beszállítóikra, alkalmazottaikra, részvényese-

ikre és a környezetre is kifejtett hatásaira.³⁷ Az állami tulajdonú vállalatok esetében alapvető elvárás, hogy a társadalom érdekében fejtsék ki tevékenységüket, betartsák az üzletfelek, beszállítók, alkalmazottak, tulajdonostársak jogait és a környezetvédelmi előírásokat. Ez utóbbiak tekintetében a társadalmi felelősségvállalás programjukban természetesen vállalhatnak önmagukra nézve szigorúbb feltételeket, ugyanakkor mérlegelniük kell, hogy ez milyen költségekkel jár és mennyiben valósítható meg hatékonyan. Szemben ugyanis a privát vállalatokkal, az állami vállalat a köz vagyonával gazdálkodik, és társadalmi felelősségvállalási programjában a köz vagyonának terhére vállal kötelezettségeket, amelyek egyfelől csökkentőleg hatnak a vállalat nyereségességére, másfelől ösztönzést jelenthetnek arra, hogy fedezetüket az általuk nyújtott (köz)szolgáltatásokért fizetett díjak emelése révén teremtsék meg.

A köz vagyonának hatékony allokálása elsődlegesen az állam feladata. Félő, hogy amennyiben az állami tulajdonú vállalat dönt egyes vagyon illetve pénzeszközök allokálásáról, akkor abban parciális érdekek juthatnak érvényre. Éppen ezért minimumkövetelmény, hogy a menedzsment a tulajdonos jóváhagyásával döntsön a társadalmi felelősségvállalási programról.

Fontos, hogy a társadalmi felelősségvállalásra vonatkozó, közte a szponzorációs szabályok világosan rögzítsék a feltételeket, az elnyerhető támogatásokat és – a döntési folyamattal egyetemben – nyilvánosak legyenek. A szponzorációról szóló, tulajdonos által is jóváhagyott döntésekben meg kell jelölni a szponzoráció révén elérendő célt, indokolni kell továbbá, hogy a cél elérésének miért a szponzoráció a leghatékonyabb formája. A szponzoráció megvalósulása után vissza kell mérni és értékelni kell a kitűzött cél elérését, és minderről nyilvánosan is be kell számolni. A szponzoráció nem valósíthat meg keresztfi-

³⁷ Forrás: https://hu.wikipedia.org/wiki/T%C3%A1rsadalmi_felel%C5%91ss%C3%A9gv%C3%A1llal%C3%A1s

nanszírozást (például önkormányzati vállalat szponzorál önkormányzati tulajdonú sportegyesületet), mivel az a gazdálkodás átláthatóságát csökkenti. A szponzoráció abban az esetben, mikor a köz erőforrásaiból juttat a magánszférába, egyben korrupciós felületet is képez. A korrupciós veszély mérséklésére ezért egyfelől a szponzorációról döntők integritásának növelésével, másfelől a korrupciós kockázat, a szponzorációs keretek csökkentésével, esetleges megszüntetésével célszerű védekezni.

q) Az állami tulajdonú vállalatok vezetői tartsák be a közszolgálat etikai és integritás elveit.

Az állam növekvő gazdasági szerepvállalása azt eredményezi, hogy egyre nagyobb lesz az állam és a magánszektor közti érintkezés felület, amely – ha nem párosul az irányítás, a szervezet és az egyén szintjén növekvő integritással – a korrupciós kockázatokat növeli.

A korrupciós kockázatok radikális csökkentése érdekében koncentrálni kell a tudást és az etikai követelményeknek való megfelelést. Megfelelő menedzsmenthez, nem csak a tudást és a képességet kell megszerezni, de az integritást biztosító menedzsment környezetet is ki kell alakítani. A korrupciós kockázatokat emellett nem csupán egyéni, szervezeti, hanem rendszer szinten is kezelni kell, ennek megfelelően kell változtatni a szabályozási környezetet.

Az állami tulajdonú vállalatok eredményes irányításában veszélyt képez minden olyan helyzet, amely az objektív döntéshozatalt nehezíti. Közismerten ilyen helyzetet teremt a fennálló összeférhetlenség, de ennek speciális esete is, amikor a jelenben fennálló érdekkonfliktus a jövőben válik nyílt összeférhetlenséggé. Ez utóbbira példa, ha az állami tulajdonú vállalat irányítója korábbi üzleti partnerénél, beszállítójánál vagy versenytársánál vállal állást. Ezekben az esetekben egyfelől még az állami tulajdonú vállalat irányítójaként is befolyásolhatják döntéseit a jövőbeli munkáltatójának érdekei, másfelől az állami vállalatnál szerzett ismeretei

akadályozhatják az állami tulajdonú vállalat érdekeinek érvényesítését. E problémák kivédést szolgálhatja, ha rögzítésre kerülne, hogy a közcégek korábbi irányítói egy bizonyos ideig nem vállalhatnak munkát az adott területen működő magánvállalatoknál.

6. ELLENŐRZÉS – MINT A SZABÁLYSZERŰ ÉS EREDMÉNYES IRÁNYÍTÁS ZÁLOGA

Általános tapasztalat, hogy rend csak ott valószínűleg, ahol a rend betartását rendszeresen ellenőrzik. Hiába újul meg tehát az állami tulajdonú vállalatok irányításának szabályozása, hiába biztosít több pénzügyi erőforrást és lehetőséget a növekvő gazdasági környezet, ha az állami tulajdonú vállalatok irányítása illetve működése nem kerül rendszeresen ellenőrzés alá és az ellenőrzés megállapításai nem járnak következményekkel.

Az előbbiekben bemutatott ellenőrzési tapasztalatok is megerősítik, hogy önmagában az állami tulajdonú vállalatok irányítására és működésére vonatkozó meglévő szabályok hiánytalan betartása jelentős javulást idézhetne elő a közpénzekkel, közvagyonnal való gazdálkodásban. Az állami vállalatok irányításához kapcsolódó szabályozás javasolt megújítása is csak akkor eredményezhet kézzelfogható hatékonyság- és eredményességjavulást, ha a szabályokat az érintettek maradéktalanul betartják.

A szabályok betartásának illetve betartatásának leghatékonyabb eszköze a következményekkel járó rendszeres ellenőrzés. Az előző állítás utolsó szavainak mindegyike lényeges és szükséges kelléke a szabályok hathatós betartatásának. Az ellenőrzés képes felmérni és megbizonyosodni arról, hogy a követett gyakorlat, a tevékenység és folyamatok mennyiben vannak összhangban az előírásokkal. A következmények érvényesíthetősége ad súlyt magának az ellenőrzésnek, következmények nélküli ellenőrzés olyan, mint egy szankcionálási jog nélkül kiabáló közlekedési rendőr: egy idő után az úton lévők nem figyelnek már a szavára, mivel nem érné büntetés őket az általuk elkövetett közlekedési vétségek miatt. Amint az ellenőrzések következményekkel járnak, azaz kellő mértékű hátrányt kell elszenved-

niük az előírásokat nem teljesítőknél (például pénzügyi és büntetőjogi felelősségre vonás, állásvesztés), érvényesül ösztönző szerepük, a törvényszerűség hathatós öreivé válhatnak. Nem kevésbé lényeges az ellenőrzések rendszeressége. Széleskörű tapasztalat, hogy a jogkövető magatartást a megszegése esetére kilátásba helyezett hátrányok mértéke mellett a „tetten érés” valószínűsége befolyásolja. Emiatt fontos, hogy az ellenőrzések rendszeresek legyenek, ne fordulhasson elő, hogy évekig, egyes esetekben (mint például az állami erdőgazdaságoknál) évtizedekig ellenőrzés nélkül maradjon egy állami tulajdonú vállalat működése illetve irányításában résztvevők tevékenysége.

Ahogy a védelmi vonalak kiépítettsége is ellenállóvá tesz egy erődítményt, úgy a többrétű ellenőrzés is erősíti a jogkövető magatartást. Az állami tulajdonú vállalatok irányítását illetően ezért fontos, hogy minél több folyamatba épített illetve utólagos kontroll mechanizmus kerüljön kialakításra és a kontrollpontok éberben őrködjenek a szabályos működés felett. Így a belső ellenőrzés, a vezetői ellenőrzés, a felügyelőbizottság, a könyvvizsgáló, a tulajdonosi jogokat gyakorló, a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal, és a közpénzek legfőbb független öre, az Állami Számvevőszék mind alkalmazza és érvényesítse ellenőrzési jogosítványait. Az Állami Számvevőszék már megkezdte felkészülését arra, hogy a jövőben az állami tulajdonú gazdasági társaságok irányítóinak teljesítményét ellenőrizhesse. Ennek keretében az állammenedzsment megújítására megfogalmazott javaslatokkal összhangban azonosította azokat a fókuszkérdéseket, amelyeket a tulajdonosi joggyakorló, a felügyelőbizottság és a menedzsment teljesítményének számvevőszéki ellenőrzésénél vizsgálni tervez (lásd 2. számú melléklet).

Az állami vállalatok irányításának megújítása és annak következetes érvényesítése, ellenőrzése együtt járhatnak hozzá az állami tulajdonú vállalatok „jól irányítottságához”, ami egyfelől elengedhetetlen feltétele a hatékony és eredményes működésnek, másfelől nélkülözhetetlen eleme a köz érdekét és megalégedettségét szolgáló „jó kormányzásnak”.

IRODALOMJEGYZÉK

1. **ÁSZ (2014a):** Öt regionális víziközmű társaságot ellenőrzött az ÁSZ.
<http://www.aszhirportal.hu/hu/hirek/ot-regionalis-vizikozmu-tarsasagot-ellenorzott-az-asz>
2. **ÁSZ (2014b):** 17 színházat ellenőrzött le az ÁSZ.
<http://www.aszhirportal.hu/hu/hirek/17-szinhazat-ellenorzott-le-az-asz>
3. **ÁSZ (2015a):** Állammenedzsment az ÁSZ ellenőrzések tükrében.
<http://www.aszhirportal.hu/hu/hirek/allammenedzsment-az-asz-ellenorzesek-tukreben>
4. **ÁSZ (2015b):** Megkezdődött az állammenedzsment megújítása.
<http://www.aszhirportal.hu/hu/hirek/megkezdodott-az-allammenedzsment-megujitasa>
5. **ÁSZ (2015c):** Lezárult 12 állami erdőgazdaság ellenőrzése.
<http://www.aszhirportal.hu/hu/hirek/lezarult-12-allami-erdogazdasag-ellenorzesese>
6. **ÁSZ (2015d):** Közös tanszéket alapít a Miskolci Egyetem és az ÁSZ.
<http://www.aszhirportal.hu/hu/hirek/kozos-tanszek-az-allammenedzsment-fejleszteseert>
7. **Bartol, K.M. – Martin, D.C. (1991):** Management. McGraw-Hill.
8. **Coase, R. H. (1937):** The Nature of the Firm. *Economica*, 4. Évf., 386–405. o.
9. **Christiansen, H. (2011):** The Size and Composition of the SOE Sector in OECD Countries, OECD Corporate Governance Working Papers No. 5,
<http://dx.doi.org/10.1787/5kg54cwps0s3-en>
10. **Domokos L. (2015a):** Elnöki interjú a Napi Gazdaságban 2015. május 26.
<http://www.aszhirportal.hu/hu/ajanlo/elnoiki-interju-a-napi-gazdasagban>
11. **Domokos L. (2015b):** Interjú az ÁSZ elnökével a Napi Gazdaságban 2015. július 8.
<http://www.aszhirportal.hu/hu/hirek/interju-az-asz-elnokevel-a-napi-gazdasagban>
12. **Domokos L. (2015c):** Piaci bért a teljesítményért a közszférában. 2015. július 25.
http://mno.hu/magyar_nemzet_belfoldi_hirei/piaci-bert-a-teljesitmenyert-a-kozszeraban-1296953
13. **Domokos L. (2015d):** Jó gyakorlatok – Fókuszban a közszolgáltatás konferencia nyitóelőadása.
<http://www.aszhirportal.hu/hu/hirek/domokos-laszlo-erositeni-az-onkormanyzati-cegek-ellenorzeset>
14. **Domokos L. (2015e):** Kiterjeszti az ÁSZ az integritás felmérést.
<http://www.aszhirportal.hu/hu/hirek/eves-ertekeles-a-korrupcioellenes-vilagnap-alkalmabol>
15. **Domokos L. – Pulay Gy (2015):** Strengthening integrity against corruption: The Integrity Project of the State Audit Office of Hungary. *International Journal of Government Auditing*. 42. évf. 3. sz. 22-26. o.
16. **Horváth M. – Szilas I. (2015):** Önkormányzatok többségi tulajdonú távhőszolgáltató gazdasági társaságai gazdálkodásának egyes elemei a rezsicsökkentés tükrében.
<https://www.asz.hu/hu/tanulmanyok-2015-ev>
17. **Kornai J. (2008):** A puha költségvetési korlát szindrómája a kórházi szektorban. *Közgazdasági Szemle*, LV. évf., 2008. december (1037–1056. o.)
18. **Kornai J. (2014):** Bevezetés „A puha költségvetési korlát” című kötethez. *Közgazdasági Szemle*, LXI. évf., 2014. július–augusztus (845–897. o.)
19. **Makkai M. (2015):** Országgyűlési hasznosulás: napirenden a színházak ellenőrzése.
<http://www.aszhirportal.hu/hu/hirek/orszaggyulesi-hasznosulas-napirenden-a-szinhazak-ellenorzesese-2015-02-26-12-35-36>

20. **MNV (2013):** Az MNV Etikai Kódexe.
http://www.mnvzrt.hu//data/cms939218/Etikai_Kodex.pdf
21. **MNV (2014):** Ajánlás az állami tulajdonú társaságok számára.
http://www.mnvzrt.hu/eljarasidokumentumok/ajanlas_az_allami_tulajdonu_tarsasgok_szamara/ajanlas_allami_tulajdonu_tarsasgok_szamara.html
22. **Németh E. – Jakovác. K. – Várpalotai V. (2015):** A hulladékgyártó és távhőszolgáltató önkormányzati többségi tulajdonú társaságok ellenőrzési tapasztalatai.
<https://www.asz.hu/hu/tanulmanyok-2015-ev>
23. **North, D. C. (1961):** The Economic Growth of the United States, 1790–1860. Prentice Hall, Englewood Cliffs, New Jersey.
24. **OECD (2005):** Corporate Governance of State-Owned Enterprises: A Survey of OECD Countries.
http://www.oecd-ilibrary.org/corporate-governance-of-state-owned-enterprises_5lh09qx8v37c.pdf;jsessionid=zgpm5j9mrsf9.x-oecd-live-03?contentType=%2fns%2fOECDBook%2c%2fns%2fBook&itmId=%2fcontent%2fbook%2f9789264009431-en&mimeType=application%2fpdf&containerItemId=%2fcontent%2fbook%2f9789264009431-en&accessItemIds=
25. **OECD (2011):** State-Owned Enterprise Governance Reform: An Inventory of Recent Change.
<http://www.oecd.org/daf/ca/corporategovernanceofstate-ownedenterprises/48455108.pdf>
26. **OECD (2015a):** OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises.
<http://www.oecd.org/daf/ca/OECD-Guidelines-Corporate-Governance-SOEs-2015.pdf>
27. **OECD (2015b):** G20/OECD Principles of Corporate Governance.
http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/g20-oecd-principles-of-corporate-governance-2015_9789264236882-en#page_1
28. **Mészáros L. – Nagy I. – Domokos L. – Gergely Sz. – Posta G. – Fülöp I. (2016):** Az ÁSZ hozzájárulása a minőségi jogalkotáshoz. In: Németh E. (szerk.) A jó kormányzás építőkövei – fókuszban a legfőbb pénzügyi ellenőrző szerv, az Állami Számvevőszék. szerk. Megjelenés alatt.
29. **Pulay Gy. (2015):** Korrupciós kockázatok a közbeszerzési eljárásoknál.
<http://www.aszhirportal.hu/hu/hirek/pulay-gyula-korrupcios-kockazatok-a-kozbeszerzesi-eljarasoknal>
30. **Pulay Gy. – Szatmári J. – Kakatics L. – Szabó Z. Gy. – Szarvas E. – Vasváriné M. J. (2015a):** Összefoglaló tanulmány a 2015. évi Integritás felmérés eredményeiről.
<https://www.asz.hu/hu/tanulmanyok-2015-ev>
31. **Pulay Gy. – Ferencz K. Zs. – Marosi Gy. – Vida C. (2015b):** Tanulmány a többségi állami, önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságokat leginkább veszélyeztető korrupciós kockázatok és az azokat kezelő integritáskontrollok meghatározásához.
<https://www.asz.hu/hu/tanulmanyok-2015-ev>
32. **PwC (2015):** State-Owned Enterprises: Catalysts for Public Value Creation?
<http://www.pwc.com/gx/en/psrc/publications/assets/pwc-state-owned-enterprise-psrc.pdf>
33. **Világbank (2006):** Held by the Visible Hand: The Challenge of SOE Corporate Governance for Emerging Markets.
http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDS/IB/2006/10/11/000310607_20061011172157/Rendered/PDF/377110Corporate0Governance0SOEs01PUBLIC1.pdf
35. **Világbank (2014):** Corporate Governance of State Owned Enterprises: A Toolkit.
<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/20390/9781464802225.pdf?sequence=1>

Mellékletek

1. Az Állami Számvevőszék állami/önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok ellenőrzéseiről 2011-2015. években közzétett jelentései

Jelentés száma

Címe

1109	Jelentés A Magyar Távirati Iroda Zrt. 2010. évi gazdálkodásának ellenőrzéséről
1124	Jelentés A Magyar Posta Zrt. gazdálkodásának ellenőrzéséről
1202	Jelentés A Budapesti Közlekedési Zrt. gazdálkodásának ellenőrzéséről
1284	Jelentés A Garantiqa Hitelgarancia Zrt. garanciavállalási tevékenysége eredményességének értékeléséről
1290	Jelentés Az állami felsőoktatási intézmények érdekeltségébe tartozó gazdasági társaságok támogatásának és nyereségük hasznosulásának ellenőrzéséről
1292	Jelentés A vasúti közlekedés állami támogatási rendszerének ellenőrzéséről
12109	Jelentés Az állami vagyon feletti tulajdonosi joggyakorlással kapcsolatos 2011. évi tevékenységek ellenőrzéséről
13060	Jelentés Az önkormányzatok többségi tulajdonában lévő gazdasági társaságok közfeladat ellátásának ellenőrzéséről DKV Debreceni közlekedési Zrt.
13061	Jelentés Az önkormányzatok többségi tulajdonában lévő gazdasági társaságok közfeladat ellátásának ellenőrzéséről Miskolc Városi Közlekedési Zrt.
13062	Jelentés Az önkormányzatok többségi tulajdonában lévő gazdasági társaságok közfeladat ellátásának ellenőrzéséről Szegedi Közlekedési Kft.
13192	Jelentés A közszolgálati média és hírszolgáltatás új szervezeti finanszírozási és kontrollrendszere kialakításának és működésének ellenőrzéséről
13193	Jelentés Az állami vagyon feletti kontroll az állami vagyon feletti tulajdonosi joggyakorlással kapcsolatos tevékenységek ellenőrzéséről
14002	Jelentés Az önkormányzatok többségi tulajdonában lévő gazdasági társaságok közfeladat ellátásának ellenőrzéséről Fővárosi Közterület Fenntartó Zrt.
14016	Jelentés Az ESZA Társadalmi Szolgáltató Nonprofit Kft. gazdálkodásának ellenőrzéséről
14033	Jelentés Az önkormányzatok többségi tulajdonában lévő gazdasági társaságok közfeladat ellátásának ellenőrzéséről Budapest Bábszínház Nonprofit Kft. és jogelődje
14034	Jelentés Az önkormányzatok többségi tulajdonában lévő gazdasági társaságok közfeladat ellátásának ellenőrzéséről Katona József Színház Nonprofit Kft. és jogelődje
14035	Jelentés Az önkormányzatok többségi tulajdonában lévő gazdasági társaságok közfeladat ellátásának ellenőrzéséről Kolibri Kiemelkedően Közhasznú Nonprofit Kft. és jogelődje
14036	Jelentés Az önkormányzatok többségi tulajdonában lévő gazdasági társaságok közfeladat ellátásának ellenőrzéséről Örkény István Színház Nonprofit Kft.
14037	Jelentés Az önkormányzatok többségi tulajdonában lévő gazdasági társaságok közfeladat ellátásának ellenőrzéséről Radnóti Miklós Színház Nonprofit Kft. és jogelődje
14038	Jelentés Az önkormányzatok többségi tulajdonában lévő gazdasági társaságok közfeladat ellátásának ellenőrzéséről Új Színház Nonprofit Kft.
14043	Jelentés Az önkormányzatok többségi tulajdonában lévő gazdasági társaságok közfeladat ellátásának ellenőrzéséről Trafo Kortárs Művészetek Háza Nonprofit Kft.
14044	Jelentés Az önkormányzatok többségi tulajdonában lévő gazdasági társaságok közfeladat ellátásának ellenőrzéséről Madách Színház Nonprofit Kft.

- 14045 Jelentés Az önkormányzatok többségi tulajdonában lévő gazdasági társaságok közfeladat ellátásának ellenőrzéséről Thalia Színház Nonprofit Kft.
- 14046 Jelentés Az önkormányzatok többségi tulajdonában lévő gazdasági társaságok közfeladat ellátásának ellenőrzéséről Central Színház Nonprofit Kft.
- 14047 Jelentés Az önkormányzatok többségi tulajdonában lévő gazdasági társaságok közfeladat ellátásának ellenőrzéséről József Attila Színház Nonprofit Kft.
- 14048 Jelentés Az önkormányzatok többségi tulajdonában lévő gazdasági társaságok közfeladat ellátásának ellenőrzéséről Vígszínház Kiemelkedően Közhasznú Nonprofit Kft. és jogelődje
- 14049 Jelentés Az állami tulajdonban (résztulajdonban) lévő gazdálkodó szervezetek vagyoneértékmegőrző és gyarapító tevékenységének ellenőrzéséről egyes kiemelt közszolgáltató társaságoknál vagy hasonló tevékenységet végző társaságcsoportoknál DMRV Duna Menti Regionális Vízmű Zrt.
- 14050 Jelentés Az állami tulajdonban (résztulajdonban) lévő gazdálkodó szervezetek vagyoneértékmegőrző és gyarapító tevékenységének ellenőrzéséről egyes kiemelt közszolgáltató társaságoknál vagy hasonló tevékenységet végző társaságcsoportoknál Tiszamenti Regionális Vízművek Zrt.
- 14051 Jelentés Az állami tulajdonban (résztulajdonban) lévő gazdálkodó szervezetek vagyoneértékmegőrző és gyarapító tevékenységének ellenőrzéséről egyes kiemelt közszolgáltató társaságoknál vagy hasonló tevékenységet végző társaságcsoportoknál Északmagyarországi Regionális Vízművek Zrt.
- 14052 Jelentés Az állami tulajdonban (résztulajdonban) lévő gazdálkodó szervezetek vagyoneértékmegőrző és gyarapító tevékenységének ellenőrzéséről egyes kiemelt közszolgáltató társaságoknál vagy hasonló tevékenységet végző társaságcsoportoknál Dunántúli Regionális Vízmű Zrt.
- 14053 Jelentés Az állami tulajdonban (résztulajdonban) lévő gazdálkodó szervezetek vagyoneértékmegőrző és gyarapító tevékenységének ellenőrzéséről egyes kiemelt közszolgáltató társaságoknál vagy hasonló tevékenységet végző társaságcsoportoknál Északdunántúli Vízmű Zrt.
- 14056 Jelentés Az önkormányzatok többségi tulajdonában lévő gazdasági társaságok közfeladat ellátásának ellenőrzéséről Bárka Színház Nonprofit Kft.
- 14066 Jelentés Az önkormányzatok többségi tulajdonában lévő gazdasági társaságok közfeladat ellátásának ellenőrzéséről Csiky Gergely Színház Közhasznú Nonprofit Kft.
- 14067 Jelentés Az önkormányzatok többségi tulajdonában lévő gazdasági társaságok közfeladat ellátásának ellenőrzéséről Miskolci Operafesztivál Kulturális Szolgáltató Nonprofit Kft.
- 14068 Jelentés Az önkormányzatok többségi tulajdonában lévő gazdasági társaságok közfeladat ellátásának ellenőrzéséről Várszínház és Kulturmozgó Esztergom Nonprofit Kft.
- 14069 Jelentés Az önkormányzatok többségi tulajdonában lévő gazdasági társaságok közfeladat ellátásának ellenőrzéséről Weöres Sándor Színház Nonprofit Kft. Szombathely
- 14098 Jelentés A Magyar Államkincstár működésének és gazdálkodásának ellenőrzéséről
- 14233 Jelentés Az önkormányzatok gazdasági társaságai az önkormányzatok többségi tulajdonában lévő gazdasági társaságok közfeladat ellátását érintő gazdálkodási tevékenysége szabályszerűségének ellenőrzése Városgondozási Zrt. Gyöngyös
- 14234 Jelentés Az önkormányzatok gazdasági társaságai az önkormányzatok többségi tulajdonában lévő gazdasági társaságok közfeladat ellátását érintő gazdálkodási tevékenysége szabályszerűségének ellenőrzése Tiszaszolg 2004 Közszolgáltató Vagyonkezelő és Gazdaságfejlesztő kft
- 14235 Jelentés Az önkormányzatok gazdasági társaságai az önkormányzatok többségi tulajdonában lévő gazdasági társaságok közfeladat ellátását érintő gazdálkodási tevékenysége szabályszerűségének ellenőrzése Záhonyi Hőtermelő és Távhőszolgáltató Korlátolt Felelősségű Társaság
- 14236 Jelentés Az állami vagyon feletti tulajdonosi joggyakorlással kapcsolatos tevékenységek ellenőrzéséről

- 15001 Jelentés Az önkormányzatok gazdasági társaságai az önkormányzatok többségi tulajdonában lévő gazdasági társaságok közfeladat ellátását érintő gazdálkodási tevékenysége szabályszerűségének ellenőrzése Kerepesi Községszolgáltató Közhasznú Nonprofit Kft.
- 15002 Jelentés Az önkormányzatok gazdasági társaságai az önkormányzatok többségi tulajdonában lévő gazdasági társaságok közfeladat ellátását érintő gazdálkodási tevékenysége szabályszerűségének ellenőrzése Oroszlányi Szolgáltató Zrt.
- 15004 Jelentés Az önkormányzatok gazdasági társaságai az önkormányzatok többségi tulajdonában lévő gazdasági társaságok közfeladat ellátását érintő gazdálkodási tevékenysége szabályszerűségének ellenőrzése Gödöllői Táv hőszolgáltató Kft.
- 15005 Jelentés Az önkormányzatok gazdasági társaságai az önkormányzatok többségi tulajdonában lévő gazdasági társaságok közfeladat ellátását érintő gazdálkodási tevékenysége szabályszerűségének ellenőrzése Cellenergo Energiatermelő és távhőszolgáltató Korlátolt Felelősségű Társaság
- 15006 Jelentés Az önkormányzatok gazdasági társaságai az önkormányzatok többségi tulajdonában lévő gazdasági társaságok közfeladat ellátását érintő gazdálkodási tevékenysége szabályszerűségének ellenőrzése BTG Budaörsi Településgazdálkodási Nonprofit Kft.
- 15007 Jelentés Az önkormányzatok gazdasági társaságai az önkormányzatok többségi tulajdonában lévő gazdasági társaságok közfeladat ellátását érintő gazdálkodási tevékenysége szabályszerűségének ellenőrzése Bátonyterenyei BAVÚ Városüzemeltetési Nonprofit Kft.
- 15008 Jelentés Az önkormányzatok gazdasági társaságai az önkormányzatok többségi tulajdonában lévő gazdasági társaságok közfeladat ellátását érintő gazdálkodási tevékenysége szabályszerűségének ellenőrzése Demecseri Városgazda Szolgáltató Közhasznú Nonprofit Kft.
- 15009 Jelentés Az önkormányzatok gazdasági társaságai az önkormányzatok többségi tulajdonában lévő gazdasági társaságok közfeladat ellátását érintő gazdálkodási tevékenysége szabályszerűségének ellenőrzése Csongrádi Víz és Kommunális Szolgáltató Kft.t
- 15014 Jelentés Az önkormányzatok gazdasági társaságai az önkormányzatok többségi tulajdonában lévő gazdasági társaságok közfeladat ellátását érintő gazdálkodási tevékenysége szabályszerűségének ellenőrzése Szegedi Környezetgazdálkodási Nonprofit Kft.
- 15015 Jelentés Az önkormányzatok gazdasági társaságai az önkormányzatok többségi tulajdonában lévő gazdasági társaságok közfeladat ellátását érintő gazdálkodási tevékenysége szabályszerűségének ellenőrzése Szegedi Hőszolgáltató Korlátolt Felelősségű Társaság
- 15016 Jelentés Az önkormányzatok gazdasági társaságai az önkormányzatok többségi tulajdonában lévő gazdasági társaságok közfeladat ellátását érintő gazdálkodási tevékenysége szabályszerűségének ellenőrzése ÖKO-DOMBÓ Dombóvári Környezet és Hulladékgyártó Kft.
- 15017 Jelentés Az önkormányzatok gazdasági társaságai az önkormányzatok többségi tulajdonában lévő gazdasági társaságok közfeladat ellátását érintő gazdálkodási tevékenysége szabályszerűségének ellenőrzése BÁT-KOM 2004 Városüzemeltető és Szolgáltató Kft.
- 15018 Jelentés Az önkormányzatok gazdasági társaságai az önkormányzatok többségi tulajdonában lévő gazdasági társaságok közfeladat ellátását érintő gazdálkodási tevékenysége szabályszerűségének ellenőrzése NYÍRTÁVHŐ Nyíregyházi Táv hőszolgáltató Kft.
- 15019 Jelentés Az önkormányzatok gazdasági társaságai az önkormányzatok többségi tulajdonában lévő gazdasági társaságok közfeladat ellátását érintő gazdálkodási tevékenysége szabályszerűségének ellenőrzése CSORNAHŐ Csornai Hőszolgáltató Kft.
- 15020 Jelentés Az önkormányzatok gazdasági társaságai az önkormányzatok többségi tulajdonában lévő gazdasági társaságok közfeladat ellátását érintő gazdálkodási tevékenysége szabályszerűségének ellenőrzése BOKOM Pécsi Városüzemeltetési és Környezetgazdálkodási Kft.

- 15021 Jelentés Az önkormányzatok gazdasági társaságai az önkormányzatok többségi tulajdonában lévő gazdasági társaságok közfeladat ellátását érintő gazdálkodási tevékenysége szabályszerűségének ellenőrzése PRIMER Ajkai Távhőszolgáltatói Korlátolt Felelősségű Társaság
- 15022 Jelentés Az önkormányzatok gazdasági társaságai az önkormányzatok többségi tulajdonában lévő gazdasági társaságok közfeladat ellátását érintő gazdálkodási tevékenysége szabályszerűségének ellenőrzése Szigetvári Táv hő Szolgáltató Nonprofit Korlátolt Felelősségű társaság
- 15027 Jelentés Az önkormányzatok gazdasági társaságai az önkormányzatok többségi tulajdonában lévő gazdasági társaságok közfeladat ellátását érintő gazdálkodási tevékenysége szabályszerűségének ellenőrzése Gyömrő Városi Település Üzemeltető és Fejlesztő Nonprofit Kft.
- 15058 Jelentés Az önkormányzatok gazdasági társaságai az önkormányzatok többségi tulajdonában lévő gazdasági társaságok közfeladat ellátását érintő gazdálkodási tevékenysége szabályszerűségének ellenőrzése PETÁV Pécsi Távfűtő Korlátolt Felelősségű Társaság
- 15059 Jelentés A Magyar Posta Zrt. gazdálkodásának ellenőrzéséről szóló Jelentés javaslatai hasznosulásának utóellenőrzéséről
- 15064 Jelentés Az önkormányzatok gazdasági társaságai az önkormányzatok többségi tulajdonában lévő gazdasági társaságok közfeladat ellátását érintő gazdálkodási tevékenysége szabályszerűségének ellenőrzése Komlói Fűtőerőmű Zártkörűen Működő Részvénytársaság
- 15065 Jelentés Az önkormányzatok gazdasági társaságai az önkormányzatok többségi tulajdonában lévő gazdasági társaságok közfeladat ellátását érintő gazdálkodási tevékenysége szabályszerűségének ellenőrzése DISTHERM Táv hőszolgáltató Korlátolt Felelősségű Társaság
- 15066 Jelentés Az önkormányzatok gazdasági társaságai az önkormányzatok többségi tulajdonában lévő gazdasági társaságok közfeladat ellátását érintő gazdálkodási tevékenysége szabályszerűségének ellenőrzése Kaposvári Önkormányzati Vagyonkezelő és Szolgáltató Zrt.
- 15067 Jelentés Az önkormányzatok gazdasági társaságai az önkormányzatok többségi tulajdonában lévő gazdasági társaságok közfeladat ellátását érintő gazdálkodási tevékenysége szabályszerűségének ellenőrzése VUZ Keszthelyi Városüzemeltető Egyszemélyes Nonprofit Kft.
- 15068 Jelentés Az önkormányzatok gazdasági társaságai az önkormányzatok többségi tulajdonában lévő gazdasági társaságok közfeladat ellátását érintő gazdálkodási tevékenysége szabályszerűségének ellenőrzése Pornóapáti Vagyonhasznosító Korlátolt Felelősségű Társaság
- 15081 Jelentés Az önkormányzatok gazdasági társaságai az önkormányzatok többségi tulajdonában lévő gazdasági társaságok közfeladat ellátását érintő gazdálkodási tevékenysége szabályszerűségének ellenőrzése Győr-Szol Győri Közszolgáltató és Vagyongazdálkodó Zrt.
- 15082 Jelentés Az önkormányzatok gazdasági társaságai az önkormányzatok többségi tulajdonában lévő gazdasági társaságok közfeladat ellátását érintő gazdálkodási tevékenysége szabályszerűségének ellenőrzése Barcika Szolg Vagyonkezelő és Szolgáltató kft
- 15083 Jelentés Az önkormányzatok gazdasági társaságai az önkormányzatok többségi tulajdonában lévő gazdasági társaságok közfeladat ellátását érintő gazdálkodási tevékenysége szabályszerűségének ellenőrzése Szombathelyi Táv hőszolgáltató Korlátolt Felelősségű Társaság
- 15084 Jelentés Az önkormányzatok gazdasági társaságai Budapesti Táv hőszolgáltató Zártkörűen Működő Részvénytársaság
- 15085 Jelentés Az önkormányzatok gazdasági társaságai Mohács-Hő Hőszolgáltató Korlátolt Felelősségű Társaság
- 15086 Jelentés Az önkormányzatok gazdasági társaságai T-Szol tatabányai szolgáltató zártkörűen működő részvénytársaság
- 15087 Jelentés Az önkormányzatok gazdasági társaságai VKSZ Veszprémi Közüemi Szolgáltató Zrt.
- 15088 Jelentés Az önkormányzatok gazdasági társaságai Halasi Városgazda Beruházó Szolgáltató és Vagyonkezelő Zrt.

- 15089 Jelentés Az önkormányzatok gazdasági társaságai Váci Távhőszolgáltatási Kft.
- 15093 Jelentés Az állami tulajdonban (résztulajdonban) lévő gazdálkodó szervezetek vagyonmegőrzési és gazdálkodási tevékenységének ellenőrzése Radioaktív Hulladékokat Kezelő Közhasznú Nonprofit Korlátolt Felelősségű Társaság
- 15095 Jelentés Az állami tulajdonban (résztulajdonban) lévő gazdálkodó szervezetek vagyonmegőrzési és gazdálkodási tevékenységének ellenőrzése Magyar Közút Nonprofit Zártkörűen Működő Részvénytársaság
- 15100 Jelentés Az állami tulajdonban (résztulajdonban) lévő gazdálkodó szervezetek vagyonmegőrzési és gazdálkodási tevékenységének ellenőrzése Nemzeti Kataszteri Program Nonprofit Korlátolt Felelősségű Társaság
- 15106 Jelentés A Diákhitel Központ Zrt. működésének ellenőrzéséről
- 15134 Jelentés Az állami tulajdonban résztulajdonban lévő gazdálkodó szervezetek vagyonmegőrzési és gazdálkodási tevékenységének ellenőrzése Nemzeti Útdíjfizetési Szolgáltató Zártkörűen Működő Részvénytársaság
- 15135 Jelentés Az állami tulajdonban (résztulajdonban) lévő gazdálkodó szervezetek vagyonmegőrzési és gazdálkodási tevékenységének ellenőrzése NISZ Nemzeti Infokommunikációs Szolgáltató Zártkörűen Működő Részvénytársaság/
- 15138 Jelentés Az önkormányzatok gazdasági társaságai az önkormányzatok többségi tulajdonában lévő gazdasági társaságok közfeladat ellátását érintő gazdálkodási tevékenysége szabályszerűségének ellenőrzése Fűtőmű Szolgáltató és Kereskedelmi Korlátolt Felelősségű Társaság Bonyhád
- 15139 Jelentés Az önkormányzatok gazdasági társaságai az önkormányzatok többségi tulajdonában lévő gazdasági társaságok közfeladat ellátását érintő gazdálkodási tevékenysége szabályszerűségének ellenőrzése Patakhő Energiaszolgáltató Nonprofit Kft. Sárospatak
- 15140 Jelentés Az önkormányzatok gazdasági társaságai az önkormányzatok többségi tulajdonában lévő gazdasági társaságok közfeladat ellátását érintő gazdálkodási tevékenysége szabályszerűségének ellenőrzése Sopron Holding Vagyonkezelő Zártkörűen Működő Részvénytársaság
- 15141 Jelentés Az önkormányzatok gazdasági társaságai az önkormányzatok többségi tulajdonában lévő gazdasági társaságok közfeladat ellátását érintő gazdálkodási tevékenysége szabályszerűségének ellenőrzése Városi Szolgáltató Nonprofit Zártkörűen Működő Részvénytársaság Szentendre
- 15142 Jelentés Az önkormányzatok gazdasági társaságai az önkormányzatok többségi tulajdonában lévő gazdasági társaságok közfeladat ellátását érintő gazdálkodási tevékenysége szabályszerűségének ellenőrzése Hajdúnánási Építő és Szolgáltató Kft.
- 15143 Jelentés Az önkormányzatok gazdasági társaságai az önkormányzatok többségi tulajdonában lévő gazdasági társaságok közfeladat ellátását érintő gazdálkodási tevékenysége szabályszerűségének ellenőrzése PETKOMM Pétfürdői Kommunális és Szolgáltató Kft.
- 15144 Jelentés Az önkormányzatok gazdasági társaságai az önkormányzatok többségi tulajdonában lévő gazdasági társaságok közfeladat ellátását érintő gazdálkodási tevékenysége szabályszerűségének ellenőrzése Siklósi Táv hő Nonprofit Korlátolt Felelősségű Társaság
- 15145 Jelentés Az önkormányzatok gazdasági társaságai az önkormányzatok többségi tulajdonában lévő gazdasági társaságok közfeladat ellátását érintő gazdálkodási tevékenysége szabályszerűségének ellenőrzése Tapolcai Városgazdálkodási Kft.
- 15176 Jelentés Az állami tulajdonban, résztulajdonban lévő gazdálkodó szervezetek vagyonmegőrzési és gazdálkodási tevékenységének ellenőrzése Nemzeti Infrastruktúra Fejlesztő Zártkörűen Működő Részvénytársaság
- 15188 Jelentés Az állami tulajdonban álló erdőgazdasági társaságok vagyongazdálkodási tevékenységének ellenőrzése Ipolyerdő Zrt.

- 15189 Jelentés Az állami tulajdonban álló erdőgazdasági társaságok vagyongazdálkodási tevékenységének ellenőrzése Egererdő Zrt.
- 15190 Jelentés Az állami tulajdonban álló erdőgazdasági társaságok vagyongazdálkodási tevékenységének ellenőrzése Mecsekerdő Zrt.
- 15191 Jelentés Az állami tulajdonban álló erdőgazdasági társaságok vagyongazdálkodási tevékenységének ellenőrzése SEFAG Erdészeti és Faipari Zrt.
- 15192 Jelentés Az állami tulajdonban álló erdőgazdasági társaságok vagyongazdálkodási tevékenységének ellenőrzése Gemenci Erdő Zrt.
- 15193 Jelentés Az állami tulajdonban álló erdőgazdasági társaságok vagyongazdálkodási tevékenységének ellenőrzése Északerdő Zrt.
- 15194 Jelentés Az állami tulajdonban álló erdőgazdasági társaságok vagyongazdálkodási tevékenységének ellenőrzése Pilisi Parkerdő Zrt.
- 15195 Jelentés Az állami tulajdonban álló erdőgazdasági társaságok vagyongazdálkodási tevékenységének ellenőrzése Szombathelyi Erdészeti Zrt.
- 15196 Jelentés Az állami tulajdonban álló erdőgazdasági társaságok vagyongazdálkodási tevékenységének ellenőrzése Kisalföld Zrt.
- 15197 Jelentés Az állami tulajdonban álló erdőgazdasági társaságok vagyongazdálkodási tevékenységének ellenőrzése Zalaerdő Zrt.
- 15198 Jelentés Az állami tulajdonban álló erdőgazdasági társaságok vagyongazdálkodási tevékenységének ellenőrzése KEFAG Kiskunsági Erdészeti és Faipari Zrt.
- 15199 Jelentés Az állami tulajdonban álló erdőgazdasági társaságok vagyongazdálkodási tevékenységének ellenőrzése VADEX Mezőföldi Erdő- és Vadgazdálkodási Zrt.
- 15203 Jelentés Az állami tulajdonban álló erdőgazdasági társaságok vagyongazdálkodási tevékenységének ellenőrzése Bakonyerdő Erdészeti és Faipari Zrt.
- 15204 Jelentés Az állami tulajdonban álló erdőgazdasági társaságok vagyongazdálkodási tevékenységének ellenőrzése Vértesi Erdészeti és Faipari Zrt.
- 15205 Jelentés Az állami tulajdonban álló erdőgazdasági társaságok vagyongazdálkodási tevékenységének ellenőrzése DALERD Délalföldi Erdészeti Zrt.
- 15206 Jelentés Az állami tulajdonban álló erdőgazdasági társaságok vagyongazdálkodási tevékenységének ellenőrzése NEFAG Nagykunsági Erdészeti és Faipari Zrt.
- 15207 Jelentés Az állami tulajdonban álló erdőgazdasági társaságok vagyongazdálkodási tevékenységének ellenőrzése NYÍRERDŐ Nyírségi Erdészeti Zrt.
- 15208 Jelentés Az állami tulajdonban álló erdőgazdasági társaságok vagyongazdálkodási tevékenységének ellenőrzése Gyulaj Erdészeti és Vadászati Zrt.
- 15209 Jelentés Az állami tulajdonban álló erdőgazdasági társaságok vagyongazdálkodási tevékenységének ellenőrzése TAEG Tanulmányi Erdőgazdaság Zrt.
- 15210 Jelentés Az állami tulajdonban álló erdőgazdasági társaságok vagyongazdálkodási tevékenységének ellenőrzése VERGA Veszprémi Erdőgazdaság Zrt.
- 15211 Jelentés Az állami tulajdonban álló erdőgazdasági társaságok vagyongazdálkodási tevékenységének ellenőrzése Budapesti Erdőgazdaság Zrt.
- 15212 Jelentés Az állami tulajdonban álló erdőgazdasági társaságok vagyongazdálkodási tevékenységének ellenőrzése KASZO Erdőgazdaság Zrt.
- 15215 Jelentés Az állami vagyon feletti tulajdonosi joggyakorlással kapcsolatos tevékenységek ellenőrzése

2. Az állami/önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok tulajdonosi joggyakorlóját, felügyelő bizottságát, illetve menedzsmentjét értékelő ellenőrzési fókuszkérdések

Intézményrendszer, szabályozási környezet, vezetői kiválasztás

- Ha a tulajdonosi jogok gyakorlója egyúttal a közszolgáltatás megrendelője is, akkor e két funkció gyakorlásának feladatkörei egyértelműen szét vannak-e választva?
- A törvényes keretek között történt-e az állam/önkormányzat szabályozó tevékenysége (pl. árhatósági jogkör gyakorlása, a közszolgáltatás feltételeit meghatározó rendelet kiadása, vagyonrendelet kiadása, testületi határozatok kiadása stb.), e jogkörök gyakorlására vonatkozóan kormányhivatalok jeleztek-e kifogást a törvényes működéssel kapcsolatban? A tulajdonosi joggyakorló hatáskörébe utalt feladatokat szabályozták-e (pl. SzMSz-ben, ügyrendben)?
- A tulajdonosi jogok gyakorlója biztosította-e a kötelező jogintézmények (pl. felügyelőbizottság, közgyűlés vagy taggyűlés, könyvvizsgáló) működésének feltételeit, elkészítette-e és betartatta-e az ehhez szükséges szabályokat?
- A gazdasági társaság vezető tisztségviselőinek kiválasztása során meghatároztak-e átlátható, szempontrendszert, és ennek megfelelően történt-e a kiválasztás?

Célmeghatározás, teljesítménykritériumok

- A tulajdonosi joggyakorló közép- és hosszú távú terveiben szerepeltek-e a közfeladat ellátását távlatosan biztosító fejlesztési koncepciók/tervek/programok, továbbá az azok végrehajtásához nyújtandó támogatások (pl. működési/fejlesztési hozzájárulások, hitelekhez kezességvállalás, garanciák nyújtása, tagi kölcsön adása, bérleti/használati díjak elengedése, eseti egyéb engedmények, fogyasztóknak nyújtott támogatások stb.)?
- A tulajdonosi joggyakorló meghatározott-e a társaság számára célokat, feladatokat, valamint társaság irányítására vonatkozó elvárásokat? A társaság pénzügyi-gazdasági jellemzőire, a közfeladat-ellátásának színvonalára vonatkozóan kialakított-e teljesítmény-kritériumokat, mérő-, mutatószámokat és azok értékelési módszereit rögzítette-e?
- Az állami/önkormányzati vagyonnal történő feladatellátás esetén a vagyonkezelési/hasznosítási szerződések tartalmaznak-e kikötéseket a vagyon gyarapítása, megóvása érdekében, illetve a vagyonnal való hatékony gazdálkodásra vonatkozó követelményeket?
- A tulajdonosi joggyakorló kialakított-e kritériumokat és azok alapján értékeli-e a társaságok vezető tisztségviselőinek irányítási képességét? A vezetői teljesítménykritériumokban megjelennek-e a társaság teljesítménymutatói? A vezetői ösztönzési rendszer kapcsolódik-e a teljesítmény-értékelés eredményéhez? Tájékoztatta-e a tulajdonos a társaság vezetőit a teljesítmény-értékelés szempontjairól és következményeiről?

Tulajdonosi kontrollok, tulajdonosi ellenőrzés

- A tulajdonosi joggyakorlója meghatározta-e a tulajdonosi kontroll szabályokat és ennek megfelelően járt-e el (pl. a beszámoló, üzleti tervek érdemi elbírálása)?
- Meghatározta-e a teljesítmények mérhetőségét biztosító kritériumokat?
- Meghatározták-e a tulajdonos érdekeit képviselő felügyelőbizottsággal (FB) szemben támasztott követelményeket, illetve értékelték-e az FB tevékenységét? Szükség esetén történt-e intézkedés az FB-n keresztüli tulajdonosi joggyakorlás fejlesztése érdekében?
- közeivel (az eseti adatkérésről a monitoring keretében történő rendszeres adatszolgáltatásig, azok elemzéséig)? Előírt-e üzleti tervek elkészítésére vonatkozóan tartalmi követelményeket? Az

üzleti terv elfogadását megelőzően a tulajdonos meggyőződött-e arról, hogy az a tulajdonos által meghatározott célokkal összhangban vannak-e? A kötelező éves beszámolón túl időközi beszámolási kötelezettséget meghatározott-e a társaságok számára, ha igen, úgy milyen rendszerességgel, illetve hasznosította-e a tulajdonosi jogkör gyakorlója azok adattartalmát?

- A kockázatkezelési követelmények érvényesülnek-e a tulajdonosi ellenőrzésben, van-e érdemi tulajdonosi ellenőrzés? A tulajdonosi joggyakorló a vállalatirányítási keretek kockázatkezelési követelményeit rögzítette és érvényesítette-e, a társaság gazdálkodásában a kockázatos területeket megismerte-e, kialakította-e a kockázatok kezelésére alkalmas eszközrendszert? A kockázatok hogyan hatottak a tulajdonosi joggyakorló által jóváhagyott stratégiai célokra és szükség esetén azok módosítása megtörtént-e? A tulajdonosi jogkört gyakorló szervezet (belső) ellenőrzési szervezete a kockázatelemzésébe bevonta-e a közfeladatot ellátó társaságokat, végzett-e ellenőrzéseket a társaságok szabályszerű és hatékony gazdálkodásának elősegítése, támogatása érdekében?
- A teljesítmény-értékelés következményei (kompenzáció, felelősség tisztázása, munkajogi következmények stb.) megfeleltek-e az előzetesen kialakított értékelési rendszernek?

A menedzsment értékelésének szempontjai

- Biztosított-e a társaság stratégiájának, a tervezési folyamatoknak, az üzleti tervnek és a beszámolóknak az összhangja? Ezekben a közérdek, a tulajdonos elvárásai érvényesülnek-e?
- Kialakítottak-e egyértelmű felelősségi és feladat meghatározást tartalmazó struktúrát és szabályozást, annak értékelése megtörtént-e?
- A társaságon belül meghatározták-e az eredményes, hatékony, gazdaságos feladat-ellátás szempontjait? Meghatározták-e a szakmai feladatellátáshoz és a gazdálkodáshoz kapcsolódó teljesítménycélokat, kritériumokat, mutatókat, ehhez a szükséges információkat biztosították-e? Milyen a vezetői információs rendszer (annak kialakítása/megléte, biztonsága, átláthatósága stb.)?
- A vezérigazgató/ügyvezető eleget tett-e a gazdálkodás szabályozására, részint a Számviteli törvényben, részint az ágazati szabályozásokban előírt kötelezettségének? Aktualizálta-e a gazdálkodásra vonatkozó szabályzatokat? A társaság minden szintjén kiépült-e és megfelelően működik-e a belső kontrollrendszer? Holding (uralkodó) tagjaként egységesítették a szabályzatokat és/vagy ügyrendeket, sajátos megoldásokat alkalmaztak-e, illetve milyen intézkedéseket tettek a hatékonyabb gazdálkodás érdekében?
- A már meghozott döntésekre, feladatellátásra ható kockázatokat, azoknak a hatását a társaság vezetése felmérte-e, valamint a szükséges korrekciót végrehajtotta-e? Tájékoztatták-e erről a tulajdonosi jog gyakorlóját? Megtörtént-e a célok elérését fenyegető kockázatok elemzése, kezelése?
- Az állami/önkormányzati vagyon nyilvántartása átlátható-e, az adatszolgáltatás megfelelő-e? Biztosították-e a vagyon megóvását és gyarapítását. Szabályszerűen dokumentált leltárral támasztották-e alá az éves számviteli beszámolóknak és nyilvántartásokban lévő vagyon állományát? Miképpen változott a közfeladat ellátását szolgáló eszközök használhatósági foka? Hogyan alakult a beruházásokra és fejlesztésekre fordított összegek és az elszámolt értékcsökkenés aránya? Készítettek-e hatástanulmányt fejlesztések előkészítés keretében?
- Megtörtént-e a szakmai teljesítmény és a gazdálkodás monitorozása, értékelése és a visszacsatolás? Biztosított-e a költségek elszámolásának átláthatósága, transzparens-e a tulajdonos részére adott beszámolók, adatszolgáltatások? A társaság éves beszámolási kötelezettségét teljesítette-e?

- Miképpen alakult a követelések, illetve kötelezettségek állománya, kiemelten koncentrálva a közfeladat díjaival kapcsolatos lakossági kinnlevőségekre?
- Hogyan alakult a mérleg szerinti eredmény?
- A társaságra vonatkozó közérdekű adatok közzététele megfelelő volt-e?

JEGYZETEK



ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK | Székhely: 1052 Budapest, Apáczai Cs. J. u. 10. | Postacím: 1364 Budapest 4. Pf. 54
Központi e-mail: szamvevoszek@asz.hu | Internet honlap: www.asz.hu