



ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK

ELEMZÉS

A tulajdonosi joggyakorlási tevékenység megerősítése

2021.



ELEMZÉS

A tulajdonosi joggyakorlási tevékenység megerősítése

Engedélyező:

Domokos László

Domokos László
elnök



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

Szerkesztő:

KISTÓTH KRISZTINA projektvezető

Az elemzés elkészítését felügyelte:

MARTUS BETTINA SZANDRA felügyeleti vezető

Készítették:

KISTÓTH KRISZTINA projektvezető

BAKSA ANIKÓ számvevő

BEKE ANDREA számvevő

Kiadja az Állami Számvevőszék

EL-3010-011/2021.

TARTALOMJEGYZÉK

▶	VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓ	5
▶	BEVEZETÉS	7
▶	AZ ELEMZÉS MÓDSZERE	8
▶	1. JOGSZABÁLYI HÁTTER.....	9
	1.1. A tulajdonosi joggyakorlás	9
	1.2. Társaságok gazdálkodása, vagyongazdálkodás, belső kontroll	10
▶	2. AZ ELLENŐRZÖTT TÁRSASÁGI ÉS TULAJDONOSI CSOPORT ADATAI	12
▶	3. AZ ÖNKORMÁNYZATI TÖBBSÉGI TULAJDONÚ GAZDASÁGI TÁRSASÁGOK GAZDÁLKODÁSA ÉS VAGYONGAZDÁLKODÁSA ÉRTÉKELÉSE.....	14
	3.1. A vagyonhoz kapcsolódó szabályozottság és a nyilvántartások szabályszerűsége	14
	3.2. A mérlegtételek leltári alátámasztása	15
	3.3. A számviteli beszámoló feletti tulajdonosi kontroll értékelése.....	16
▶	4. A TÖBBSÉGI TULAJDONÚ GAZDASÁGI TÁRSASÁGOK HATÁSA A TULAJDONOS ÖNKORMÁNYZAT GAZDÁLKODÁSÁRA	18
▶	5. AZ INTEGRITÁS SZEMLÉLET ÉRVÉNYESÜLÉSE A GAZDASÁGI TÁRSASÁGOKNÁL	21
▶	6. A TULAJDONOSI JOGGYAKORLÁS ÉRTÉKELÉSE.....	24
▶	7. A TULAJDONOSI JOGGYAKORLÁS MEGERŐSÍTÉSÉNEK ESZKÖZEI.....	26
▶	MELLÉKLET	28
▶	FELHASZNÁLT SZAKIRODALOM.....	31
▶	RÖVIDÍTÉSEK JEGYZÉKE	32
▶	FOGALOMTÁR.....	33
▶	JOGSZABÁLYOK ÉS KÖZJOGI SZABÁLYOZÓ ESZKÖZÖK JEGYZÉKE.....	37

VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓ

Az Állami Számvevőszék a 2019-2020. években közzétett jelentései alapján összesen 61 többségi, illetve kizárólagos önkormányzati tulajdonban lévő gazdasági társaság esetében értékelte a vagyongazdálkodás és a tulajdonosi joggyakorlás szabályszerűségét. A 61 ellenőrzött gazdasági társaság összesen 54 önkormányzat tulajdonában volt. Az elemzés a vagyongazdálkodási, a tulajdonosi joggyakorlási modulok, valamint az integritás felmérés keretében tett megállapításokat összegzi, bemutatva az önkormányzatok oldalán a társaságok gazdálkodásával kapcsolatos pénzügyi kockázatokat, a közöttük lévő összefüggések feltárásával.

Az önkormányzati tulajdonban lévő gazdasági társaságok jellemzően közfeladatok ellátásában vesznek részt, működésükhöz közpénzből finanszírozott forrásokat használnak fel. Feladataik ellátása során önkormányzati tulajdonban lévő eszközök üzemeltetését végzik, használói, illetve vagyongazdálkodási a nemzeti vagyon körébe tartozó vagyontárgyaknak. Az önkormányzati többségi tulajdonú gazdasági társaságok által nyújtott szolgáltatások, előállított javak jelentős mértékben érintik a lakosság életminőségét, egészségét, biztonságát, ezen keresztül a lakosság jólétét. Az érintettek széles körére tekintettel a társaságok hatékony, fenntartható és eredményes működésének követelménye

A társaságok termékét, szolgáltatását igénybevevők széles köre miatt fokozott a tulajdonosi joggyakorló felelőssége.

fokozott felelősségvállalást igényel a társaságok tulajdonosi joggyakorlójától.

Tekintve, hogy az önkormányzati többségi tulajdonú társaságok felett a tulajdonost megillető jogok gyakorlásáról az önkormányzat képviselő-testülete rendelkezik, kizárólagos tulajdon esetén pedig a gazdasági társaság legfőbb szerve maga az önkormányzat képviselő-testülete, ezért az önkormányzat köteles rendszeresen ellenőrizni a gazdasági társaság nemzeti vagyonnal való gazdálkodását. Az önkormányzatok tulajdonosi jogaik gyakorlásán keresztül biztosítják a társaságok szabályszerű gazdálkodását, feladatellátását.

Az Állami Számvevőszék 2019-2020. években kiadott jelentéseiben megállapította, hogy az értékelt 61 gazdasági társaságból 49 vagyongazdálkodása nem volt szabályszerű. Nem alakították ki a gazdálkodás kereteit, nem szabályszerűen tartották nyilván a rájuk bízott vagyont, az éves beszámoló mérlegében kimutatott vagyonelemeket szabályszerű leltárral nem támasztották alá. Ezek a hiányosságok pedig kockázatot jelentenek az éves beszámolóik valódisága tekintetében. Ugyanakkor a számviteli beszámoló feletti tulajdonosi kontroll 15 társaságnál nem volt szabályszerű.

49 gazdasági társaság vagyongazdálkodása nem volt szabályszerű.

Az elemzett gazdasági társaságok kötelezettség állománya a 2015-2018. években folyamatosan nőtt, ugyanakkor a társaságok eladósodottsága (a külső források részaránya az összes forráson belül) a 2015. évi 21,7%-hoz képest 2018. évre 19,5%-ra csökkent. A jövedelmezőség alakulásában a 2017. évig tartó kedvező tendencia 2018-ban megtorpant, 2018. évben 14 társaság gazdálkodása volt veszteséges. A gazdasági társaságok által ellátott közfeladat biztosítása érdekében, a társaság eladósodása, a veszteséges gazdálkodás okozta vagyonvesztése miatt a tulajdonos tőkepótlásra kényszerülhet, amely forrásokat vonhat el az önkormányzat közfeladataitól, ez kockázatot jelent a tulajdonos önkormányzat gazdálkodására is.

Az elemzett 61 gazdasági társaságból 38 vett részt a 2018. évi integritás felmérésben. A 38 szervezetből álló csoportnál az integritási kontrollok kiépítettsége annak ellenére elmaradt az összes felmérésben értékelt gazdasági társaság index értékétől, hogy az integritást veszélyeztető tényezők esetükben fokozottabb mértékben voltak jelen. Ugyanakkor az elemzés rámutatott, hogy ahol a tulajdonosi joggyakorlás szabályszerű értékelést kapott, ott a gazdasági társaságokat magasabb integritási kontroll kiépítettség jellemezte.

26 önkormányzat tulajdonosi joggyakorlása nem volt szabályszerű.

A társaságok oldalán feltárt hiányosságok, szabálytalanságok erős és folyamatos tulajdonosi jelenlétet igényelnek. Ugyanakkor a számvevőszéki ellenőrzések tapasztalatai azt mutatják, hogy az önkormányzatok mintegy fele nem szabályszerűen gyakorolta tulajdonosi jogait, amelyre egyértelműen visszavezethetők a társaságok oldalán mutatkozó hiányosságok.

Az elemzés eredményeként kijelenthető, hogy az önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok körében a tulajdonosi joggyakorlási tevékenység megerősítésére van szükség.

Kiemelt figyelmet kell fordítani a számviteli beszámolók szabályszerű jóváhagyására és a felügyelőbizottság szabályszerű működésére. A gazdálkodás, vagyongazdálkodás felügyelete keretében kiemelt a tulajdonos számviteli beszámoló jóváhagyását megelőző kontrollok, a felügyelőbizottsági ellenőrzés jelentősége, valamint a gazdasági társaságok gazdálkodása, jövedelmezősége feletti tulajdonosi nyomon követés. A stratégiai, üzleti tervek végrehajtásának ellenőrzése, az elszámoltatás a gazdasági társaságok pénzügyi kockázatát csökkentheti. Ezáltal pedig az önkormányzat gazdálkodásának kockázata is csökken. Az integritás kontrollok erősítése elősegíti a kockázatos területek és folyamatok feltárását és kezelését.

Az önkormányzatok tulajdonosi joggyakorlási tevékenységének megerősítése szükséges.

Összességében megállapítható, hogy a tulajdonosi felügyelet, kontroll, a tulajdonosi joggyakorlás megerősítése javíthatja a társaságoknál lévő közvagyonnal való gazdálkodás szabályszerűségét és átláthatóságát. Ez pedig végső soron a közfeladat-ellátás hatékonysága, eredményessége, minősége és ez által a fogyasztói elégedettség pozitív irányú változását eredményezheti.

BEVEZETÉS

A 2010-ben elindított gazdaságpolitikai fordulat részeként Magyarországon az önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok száma megnőtt. 2018. év végén 1440¹ többségi önkormányzati tulajdonban lévő gazdasági társaság működött. Az önkormányzatok kötelező és önként vállalt feladataik vonatkozásában is egyre szélesebb körben alkalmazták – és alkalmazzák a mai napig – a költségvetésen kívüli feladatellátást. Ezáltal a nonprofit szervezetek mellett, az önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok is kiemelt fontosságú szerephez jutottak. Sok esetben e társaságok jelentős nagyságrendű közvagyonnal gazdálkodnak.

Az Alaptörvény 38. cikke alapján az állam és a helyi önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon. Az Állami Számvevőszék (továbbiakban ÁSZ) az ÁSZ tv. rendelkezései szerint általános hatáskörrel végzi a közpénzekkel, valamint az állami és önkormányzati vagyonnal való felelős gazdálkodás ellenőrzését.

A 2019-2020. években az ÁSZ ellenőrzések 54 tulajdonos önkormányzatot és 61 gazdasági társaságot érintettek. 48 önkormányzat esetében egy, öt önkormányzat esetében kettő, és további egy önkormányzatnál három önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságot választott ki az ÁSZ ellenőrzésre. A 61 gazdasági társaság közül 39 társaság esetében a számvevőszéki ellenőrzött időszak a 2015-2017. évek, míg 22 társaság esetében a 2015-2018. évek voltak.

Az elemzés célja az volt, hogy a társaságok vagyongazdálkodása és a tulajdonosi joggyakorlási tevékenység témában a számvevőszéki ellenőrzések tapasztalatainak összegzése mellett mutassa be a tulajdonos önkormányzatoknál a társaságok gazdálkodásával kapcsolatos pénzügyi kockázatokat, valamint a gazdasági társaságoknál a felelős irányítással kapcsolatosan az integritási kontrollok kiépítettségét. Továbbá tárja fel, hogy milyen kapcsolat van a tulajdonosi joggyakorlás és a vagyongazdálkodás, a pénzügyi kockázatok valamint az integritási kontrollok kiépítettsége között.

Az elemzés bemutatja a 61 többségi önkormányzati tulajdonú gazdasági társaság vagyongazdálkodás ellenőrzéseinek összesített tapasztalatait. A társaságok vagyongazdálkodásának számvevőszéki értékelése kiterjedt a gazdálkodás szabályozottságára, valamint a nyilvántartások, a mérleg leltári alátámasztottságának értékelésén keresztül, arra, hogy az elszámoltathatóság, a közvagyon védelme, valamint a működés és gazdálkodás átláthatósága érvényesült-e.

Vizsgáltuk a gazdasági társaságok eladósodottságát és jövedelmezőségét, valamint azok hatását a tulajdonos önkormányzat pénzügyi kockázataira. Az integritás szemlélet érvényesülését a gazdasági társaságok közül azon 38 gazdasági társaság vonatkozásában elemeztük, amelyek részt vettek az ÁSZ 2018. évi integritás felmérésében.

Az elemzés során az 54 önkormányzat tulajdonosi joggyakorlás értékelésének keretében bemutatásra került mind a szervezeti és szabályozási keretek kiépítettsége, mind a joggyakorlás szabályszerűsége.

Az elemzett témák közötti összefüggések feltárása során bemutatjuk a szabálytalanságoknál azok negatív következményei mellett a szabálytalanság megszüntetése érdekében alkalmazható tulajdonosi eszközöket. Valamint az elemzés végén külön fejezetet szenteltünk a tulajdonosi joggyakorlás megerősítése érdekében rendelkezésre álló eszközök összefoglalásának.

¹ az Állami Számvevőszék pénzügyi monitoring ellenőrzéseihez a Magyar Államkincstár által szolgáltatott adatok alapján

AZ ELEMZÉS MÓDSZERE

Az elemzés során felhasználtuk az önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok ellenőrzéséről készült számvetőségi jelentéseket, továbbá az ellenőrzött társaságok nyilvánosan elérhető dokumentumaiból (számviteli törvény szerinti beszámolók, közhasznúsági jelentések, mellékletek) rendelkezésre álló adatokat. Az elemzés során, amennyiben a nyilvánosan elérhető számvetőségi jelentések egy adott fókuszterület kapcsán nem tartalmaztak sem negatív, sem pozitív megállapítást, azt a fókuszterületet az adott gazdasági társaság esetében szabályszerűnek tekintettük.

A számvetőségi ellenőrzésekre két ellenőrzött időszakban (2015-2017. évek és 2015-2018. évek), két ellenőrzési program alapján került sor. Az azonos fókusz témákkal és értékelési módszertannal rendelkező kettő ellenőrzési program lehetővé tette az ellenőrzési időszakok megállapításainak együttes elemzését. A megállapítások évek szerinti értékelésénél, amennyiben bármely ellenőrzött terület a jelentésben nem szabályszerű minősítést kapott, azt az elemzés során az összevont értékelésnél az időszakot tekintve nem szabályszerű minősítéssel vettük figyelembe.

Az elemzésben használt feladatok szerinti csoportosítás az egyes gazdasági társaságok által ellátott fő feladatok alapján történt. A négynél kisebb elemszámú csoportokat összevontuk és azok az egyéb, fel nem sorolt kategóriában szerepelnek. Ilyen, összevonásra került csoportot alkottak a főtevékenységként kezeltetést, médiatevékenységet, távhőszolgáltatást, valamint sporttal kapcsolatos feladatokat ellátó gazdasági társaságok.

Az adatoknak a gazdasági társaságok mérete szerinti elemzéséhez a 2017. évi mérlegek főösszege alapján a gazdasági társaságokat mikro, kis közepes és nagy kategóriákba soroltuk. Az egyes kategóriák határait a méret szerinti elemzéshez a kis- és középvállalkozásokról, fejlődésük támogatásáról szóló 2004. évi XXXIV. törvény által alkalmazott mérlegfőösszegre vonatkozó követelményt vettük figyelembe, az MNB 2017. évi záró Euró árfolyamán számolva. Amennyiben gazdasági társaságok mérlegfőösszege 620 millió forint alatt volt „mikro”, 620 és 3101 millió forint között „kis”, 3101 és 13 336 millió forint között „közepes”, 13 336 millió forint felett „nagy” kategóriába lettek sorolva.

Az integritási szemlélet érvényesülése elemzéséhez az ÁSZ többségi állami és önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok körében 2018. évben végzett felmérésről készült tanulmányban foglaltakat vettük alapul. A tanulmányban alkalmazott módszertan szerint a kérdőívre adott válaszok alapján három index kerül kiszámításra, az Eredendő Veszélyeztetettségi Tényezők (EVT) indexe, a Veszélyeztettséget Növelő Tényezők (VNT) indexe és a Kontrollt Erősítő Tényezők (KET) indexe.

- Az EVT és VNT indexekhez tartozó kérdések esetében nulla a válasz értéke, ha az adott veszélyeztettség a társaságnál nem áll fenn. A veszélyeztettség értéke pozitív, ha az fennáll.
- A KET indexekhez tartozó kérdések esetében, ha az integritási kockázatokat mérséklő kontrollok kialakításra kerültek az adott társaságnál a válaszok értéke 1 (illetve a lehetséges több válasz miatt ennek pozitív tört értéke). Ha az integritást támogató, a korrupciós kockázatokat mérséklő kontrollok nem léteznek, nem jellemzőek az adott társaságnál, akkor az adott válaszok értéke nulla.

1. JOGSZABÁLYI HÁTTÉR

1.1. A tulajdonosi joggyakorlás

Az önkormányzati többségi tulajdonú – néhol jelentős közvagyonnal gazdálkodó – társaságok felett a tulajdonost megillető jogok gyakorlásáról az Mötv. szerint a képviselő-testület rendelkezik. Amennyiben az önkormányzat 100%-os tulajdonosa a gazdasági társaságnak, akkor a legfőbb szerv az önkormányzat képviselő testülete, amely a tulajdonosi jogokat gyakorolja.

Az önkormányzat a tulajdonosi joggyakorlásának szabályait az önkormányzati SZMSZ-ben, illetve a vagyonrendeletben határozza meg. A gazdasági társaság által ellátott közfeladatok, közszolgáltatások és egyéb feladatok tartalmát, a feladatellátás követelmény- és feltételrendszerét a létesítő okiratban, feladat-ellátási, illetve a vagyon használatára, kezelésére vonatkozó szerződésekben rögzíti.

A tulajdonosi joggyakorlót támogatják az előzetes kontrollt végző szervezetek.

A jogszabályok a tulajdonosi joggyakorlás támogatása céljából további olyan szervezetek, illetve szervek létrehozásáról és működéséről is rendelkeznek, amelyek előzetes kontrollként szolgálhatnak a gazdasági társaságok működésének nyomon követéséhez, felügyeletéhez és ellenőrzéséhez. Ilyen előzetes kontroll tevékenységet végző szervezet a felügyelőbizottság.

A gazdasági társaság felügyelőbizottságának létrehozására, illetve jogkörére és működésére vonatkozó alapvető szabályokat a Ptk. 3:119-3:128. §-ai tartalmazzák. Azonban a Taktv. 4. § (1) bekezdése a köztulajdonú gazdasági társaságoknál kötelezővé teszi a tulajdonosi érdekek védelmét szolgáló felügyelőbizottság létrehozását, ami tovább erősíti a tulajdonosi joggyakorlási tevékenységet.

A tulajdonosi joggyakorlás szempontjából a felügyelőbizottság számára meghatározott feladatok közül a legfontosabb, hogy a létrehozott felügyelőbizottság írásban véleményezi a gazdasági társaság beszámolóját, amit a legfőbb szerv a beszámoló elfogadásakor figyelembe kell, hogy vegyen. A felügyelőbizottsági kontroll megfelelő kialakítását és működését biztosítja, hogy a felügyelőbizottság által megállapított – a működési szabályokat tartalmazó – ügyrendet a Ptk. 3:122. § (3) bekezdésében foglaltaknak megfelelően a gazdasági társaság legfőbb szerve, azaz a tulajdonosi joggyakorló hagyja jóvá.

Az önkormányzati tulajdonban lévő gazdasági társaságok feladatellátásuk során jellemzően nemzeti vagyonba tartozó vagyontárgyakat használnak. A vagyongazdálkodással kapcsolatban az Nvtv. 7. § (1) és (2) bekezdése meghatározza a nemzeti vagyon alapvető rendeltetését, valamint a nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodás elvét. Az Nvtv. 10. § (2) bekezdése szerint a tulajdonosi joggyakorlónak rendszeresen ellenőriznie kell a nemzeti vagyon használójának a nemzeti vagyonnal való gazdálkodását, s az ellenőrzés megállapításairól értesítenie kell a nemzeti vagyon felhasználóját.

A belső ellenőrzés támogathatja a tulajdonosi joggyakorlást.

A Taktv. – a korábban már említett felügyelőbizottságokra vonatkozó előírás mellett, további – a tulajdonosi joggyakorlást érintő szabályt határoz meg. Az 5. § (3) bekezdése alapján a tulajdonosi joggyakorló rendelkezik az általa megalkotott és elfogadott szabályzat formájában a vezető tisztségviselők, felügyelőbizottsági tagok, valamint az Mt. 208. §-ának hatálya alá eső munkavállalók javadalmazása, valamint a jogviszony megszűnése esetére biztosított juttatások módjának, mértékének elveiről, annak rendszeréről.

Az önkormányzat az Áht. 70. § (1) bekezdés d) pontja alapján belső ellenőrzést végezhet az irányítása alá tartozó, a Taktv. 1. § a) pontjában meghatározott köztulajdonban álló gazdasági társaságnál, amely a gazdasági társaság működésében és gazdálkodásában rejlő szabálytalanságok, hibák és hiányosságok feltárásának eszközeként szolgál a tulajdonosi joggyakorló számára.

A felsorolt jogszabályok egyrészt meghatározzák az önkormányzat tulajdonosi joggyakorlásának kereteit és eszközeit, másrészt előzetes kontrollként hozzájárulnak ahhoz, hogy a tulajdonosi joggyakorlási feladatait megalapozott és hiteles információk alapján tudja ellátni.

A fentiek alapján fontos rögzíteni az önkormányzati tulajdonosi joggyakorló főbb feladatait, amelyek a vállalatok által biztosítani kívánt – közösségi igényeket is kielégítő – javak és szolgáltatások jellemzőinek meghatározása (stratégiai célok), a működés feltételeinek és a teljesítménykövetelmények rögzítése, a menedzsment és a felügyelőbizottság kiválasztása. További feladat a szervezet- és folyamatirányítási menedzsmenttevékenység, az eredmények és a működés értékelése, ellenőrzése, valamint az ezek következményeképpen meghozott működést, illetve a vezetők személyét érintő döntések egyaránt (Domokos 2020).

1.2. Társaságok gazdálkodása, vagyongazdálkodás, belső kontroll

A gazdasági társaságok gazdálkodásának, vagyongazdálkodásának szabályait elsődlegesen a Számv. tv. rögzíti. Ennek keretében a Számv. tv. 4. § (1) bekezdése előírja, hogy évente kötelesek pénzügyi beszámolót készíteni. A közhasznú besorolással rendelkező gazdasági társaságok esetében a Számv. tv. mellett a Civil tv.-ben meghatározott – a beszámoló készítésével és közzétételével kapcsolatos – előírásokat is figyelembe kell venni. A közhasznú szervezetnek a Civil tv. 46. § (1) bekezdése alapján a beszámoló jóváhagyásával egyidejűleg közhasznúsági mellékletet kell készítenie, amelyet a beszámolóval azonos módon köteles jóváhagyni, letétbe helyezni és közzétenni.

A gazdálkodás kereteinek kialakítása kapcsán a gazdasági társaság képviselőjére jogosult személy felelős a Számv. tv. 14. § (5) bekezdése alapján a számviteli politika, és annak keretében az eszközök és források leltárkészítési és leltározási, valamint értékelési szabályzat, a pénzkezelési szabályzat, az önköltségszámítás rendjére vonatkozó szabályzat elkészítéséért. A 161. § (1) bekezdése értelmében szintén a gazdasági társaság képviselőjére jogosult személy köteles az egységes számlakeret előírásainak figyelembevételével olyan számlarendet készíteni, amely a könyvvezetést a beszámoló elkészítését maradéktalanul biztosítja. A jogszabály meghatározza a szabályozások alapvető tartalmi elemeit is.

A társaságok saját, illetve jegyzett tőkéje vonatkozásában a Ptk. további előírást tartalmaz. A Ptk. 3:133. § (2) bekezdése alapján, ha a gazdasági társaság saját tőkéje két egymást követő üzleti évben nem éri el az adott gazdasági társasági forma szerint kötelezően előírt jegyzett tőkét és a tagok, jelen esetben az önkormányzat a második év beszámolójának elfogadásától számított három hónapon belül a szükséges saját tőke biztosításáról nem gondoskodik, e határidő lejártát követő hatvan napon belül a gazdasági társaság köteles elhatározni átalakulását, megszűnését. A korlátolt felelősségű társaság esetében a Ptk. 3:161. § (4) bekezdése tartalmazza a kötelező törzstőke összegére vonatkozó előírásokat.

2020. január 1-jétől a Taktv. alapján minden köztulajdonban lévő gazdasági társaság köteles belső kontrollrendszert működtetni, amennyiben a tárgyévet megelőző két üzleti évben az éves beszámolójában szereplő három mutatószám értéke közül legalább kettő meghaladja a jogszabály által meghatározott határértéket. Ezek a határértékek: a 600 millió forint mérlegfőösszeg, az 1200 millió forint éves nettó árbevétel, valamint a 100 fő átlagos foglalkoztatott létszám.

Amennyiben a gazdasági társaság említett mutatószámai nem érték el a meghatározott szintet, a felügyelőbizottság javasolhatja a gazdasági társaság számára a belső kontrollrendszer alkalmazását, működtetését.

A köztulajdonban lévő gazdasági társaságok belső kontrollrendszerére vonatkozó részletszabályokat a 339/2019. (XII. 23.) Korm. rendelet határozta meg, amely 2020. január 1-jétől lépett hatályba, de az abban meghatározottakat 2021. január 1-jétől kell alkalmazni. A jogszabály a felügyelőbizottság számára kiemelten a monitoring rendszer tekintetében meghatározó feladat- és hatásköröket állapít meg, úgymint a belső ellenőrzési alapszabály, az

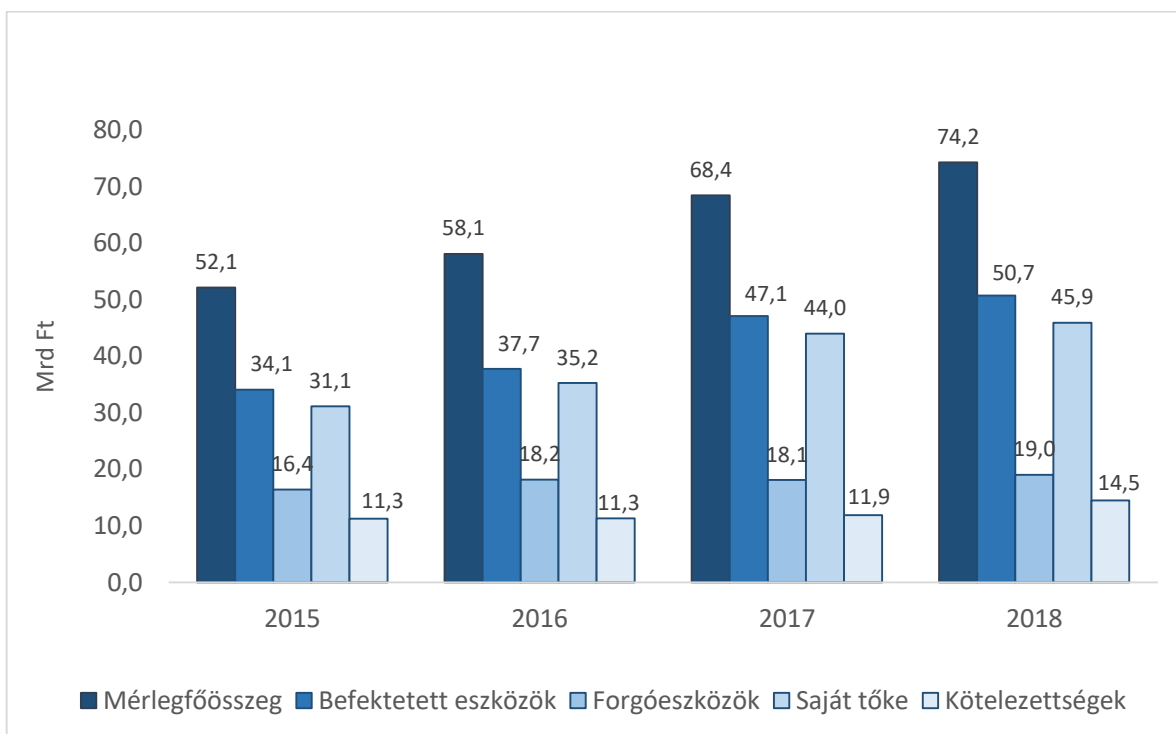
2021-től a felügyelőbizottság új hatásköröket kap a belső kontroll rendszer vonatkozásában.

éves belső ellenőrzési terv, és az éves belső ellenőrzési jelentés jóváhagyása. Ezentúl a felügyelőbizottság fogadja el a belső kontrollrendszer minőségét értékelő vezetői nyilatkozatot. Továbbá a felügyelőbizottság javaslatára a jogszabályi előírás alapján a belső kontrollrendszer működtetésére nem kötelezett köztulajdonban lévő gazdasági társaságok első számú vezetője dönthet a jogszabály szerinti belső kontrollrendszer kialakításáról.

2. AZ ELLENŐRZÖTT TÁRSASÁGI ÉS TULAJDONOSI CSOPORT ADATAI

Az érintett önkormányzati többségi tulajdonú gazdasági társaságok (köz)feladataikat saját, illetve vagyonelemezbe vagy használatba kapott önkormányzati vagyon segítségével látták el. A gazdasági társaságok mérlegfőösszegének, főbb vagyonelemeinek összesített értéke a 2015-2018. évek² vonatkozásában az 1. ábra szerint alakult.

1. ábra – Az elemzésben szereplő gazdasági társaságok mérlegfőösszege, főbb vagyonelemei összesített értékének alakulása (2015-2018.) (Mrd Ft)



Forrás: A gazdasági társaságok beszámolóinak alapján ÁSZ szerkesztés

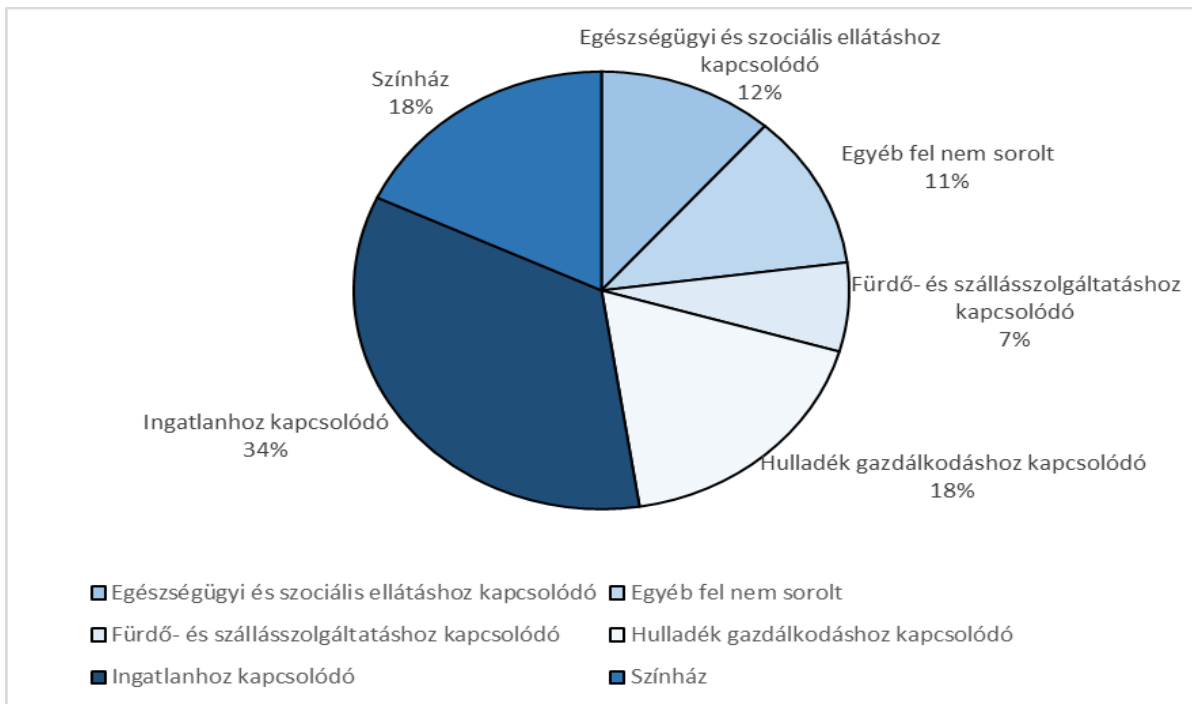
Az elemzett időszakban a társaságok vagyona folyamatosan nőtt. A 61 elemzett társaság közül nyolc rendelkezett vagyonelemezelt vagyonnal, e társaságok mérlegében az eszköz oldalán a kezelésbe kapott vagyon értéke is szerepel, a forrás oldalán a hosszú lejáratú kötelezettségekkel szemben. A gazdasági társaságok méretét a két ellenőrzött időszak utolsó közös évére vonatkozóan, a 2017. évi mérlegfőösszeg alapján határoztuk meg. A méret alapján az elemzett csoportban 65,6%-ban mikro, 31,1%-ban, kis, egy-egy pedig közepes, illetve nagyméretű (1,6%-1,6%) szervezet.

A 61 gazdasági társaságból 55 az önkormányzat kizárólagos tulajdonában állt, míg a további hat gazdasági társaságnál az önkormányzat többségi tulajdoni aránya 94,3% – 99,94% közötti tartományban változott.

Az ellenőrzött gazdasági társaságok jelentős hányada (83,6%) önkormányzati közfeladatot látott el, mint az egészségügyi alapellátás, szociális és kulturális szolgáltatás, hulladékgyűjtés, ingatlankezelés és üzemeltetés. A gazdasági társaságok ellátott feladatok szerinti megoszlását a 2. ábra mutatja be.

² A 2018. év adata szintén a 61 gazdasági társaság összesített adatát tartalmazza.

2. ábra – Az ellenőrzött gazdasági társaságok megoszlása ellátott feladat szerint (%)

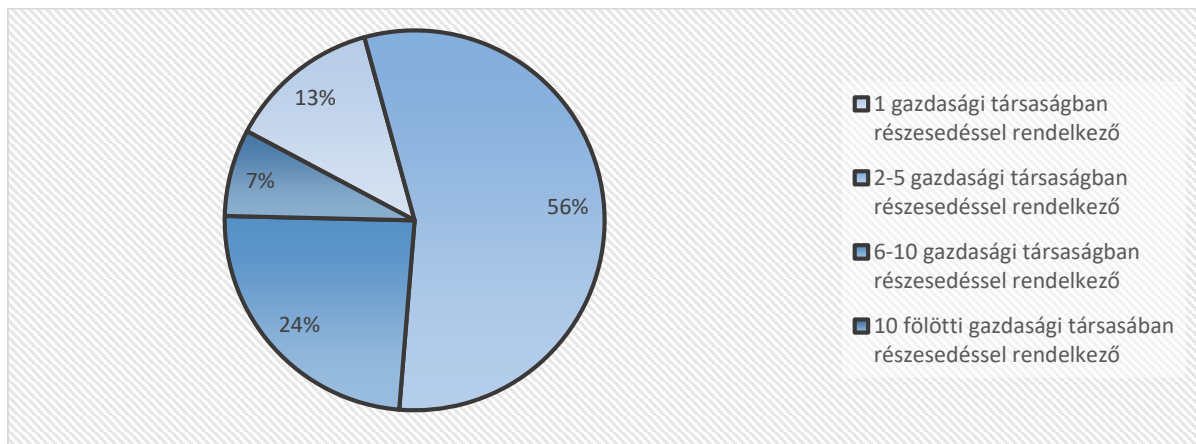


Forrás: A gazdasági társaságok ellenőrzéséről készített számvévesztési jelentések alapján ÁSZ szerkesztés

Az ellenőrzött 61 gazdasági társaság tulajdonosi jogait 54 önkormányzat gyakorolta, a mérlegben kimutatott vagyonuk a 2017. évről a 2018. évre 4,9%-kal nőtt, az összege 2018-ban 4997,3 Mrd Ft-ot tett ki. Az önkormányzati vagyon összegén belül a tartós részesedések értéke 2017-ről 2018-ra 368,0 Mrd Ft-ról 370,2 Mrd Ft-ra emelkedett. A részesedések értékének minimális mértékű (0,6%-os) növekedése a többségi tulajdonú gazdasági társaságok számának 3,5%-os csökkenése mellett ment végbe.

Az ellenőrzött önkormányzatok – a Magyar Államkincstár részére, az időközi költségvetési jelentések révén teljesített adatszolgáltatása szerint – a 2017. évben 288, míg a 2018. évben összesen 278 gazdasági társaságban rendelkeztek többségi tulajdoni részesedéssel. Az ellenőrzött önkormányzatok által tulajdonolt többségi részesedések számának alakulását a 3. ábra mutatja be.

3. ábra – Az ellenőrzött 54 önkormányzat megoszlása a gazdasági társaságokban való többségi tulajdoni részesedések száma szerint a 2018. évben (%)



Forrás: Magyar Államkincstár adatok alapján ÁSZ szerkesztés

Mint a 3. ábrából látható, 2018. év végén hét olyan önkormányzat volt, amely egy gazdasági társaságban rendelkezett többségi tulajdoni részesedéssel, 2-5 gazdasági társaságban 30 önkormányzat, 6-10 gazdasági társaságban 13 önkormányzat és 10 db fölötti gazdasági társaságban 4 önkormányzat birtokolt részesedést.

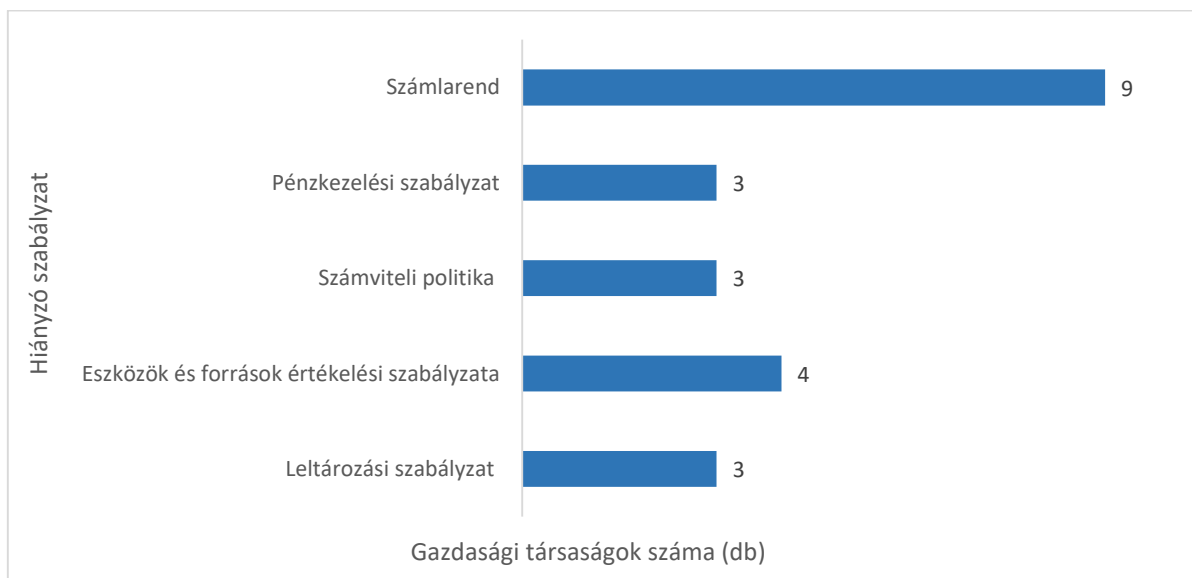
3. AZ ÖNKORMÁNYZATI TÖBBSÉGI TULAJDONÚ GAZDASÁGI TÁRSASÁGOK GAZDÁLKODÁSA ÉS VAGYONGAZDÁLKODÁSA ÉRTÉKELÉSE

A nemzeti vagyon megőrzése és megóvása érdekében kiemelt jelentőségű a felelős vagyongazdálkodás. Ennek részét képezi a keretek szabályszerű kialakítása, a szabályozás, valamint a vagyon szabályszerű elszámolása, nyilvántartása és a beszámolási kötelezettség teljesítése. A számvevőszéki jelentésekben szereplő megállapítások szerint a 61 önkormányzati többségi tulajdonú társaság jelentős részének (80,3%) nem volt szabályszerű a vagyongazdálkodása. A nyolc – feladataik ellátásához vagyonkezelésbe kapott – önkormányzati vagyonnal rendelkező társaságból hét (87,5%) vagyongazdálkodása nem volt szabályszerű. Az alábbiakban részletezett, feltárt hiányosságok miatt esetükben nem volt biztosított a közpénzekkel, közvagyonnal történő gazdálkodás elszámoltathatósága, a közvagyon védelme, a működés és gazdálkodás átláthatósága.

3.1. A vagyonhoz kapcsolódó szabályozottság és a nyilvántartások szabályszerűsége

A vagyonnyilvántartás kereteit a számvevőszéki jelentések megállapításai alapján a gazdasági társaságok 77,0%-a szabályszerűen kialakította, ugyanakkor 14 gazdasági társaság az ÁSZ által ellenőrzött időszakokban, vagy azok egy részében nem rendelkezett a Számv. tv-ben számukra kötelezően előírt szabályzatok valamelyikével. A szabályzati hiányosságok összefoglalását az 4. ábra mutatja be (volt olyan társaság ahol több hiba is előfordult).

4. ábra – A gazdasági társaságok szabályozottságával kapcsolatban feltárt hiányosságok (db)



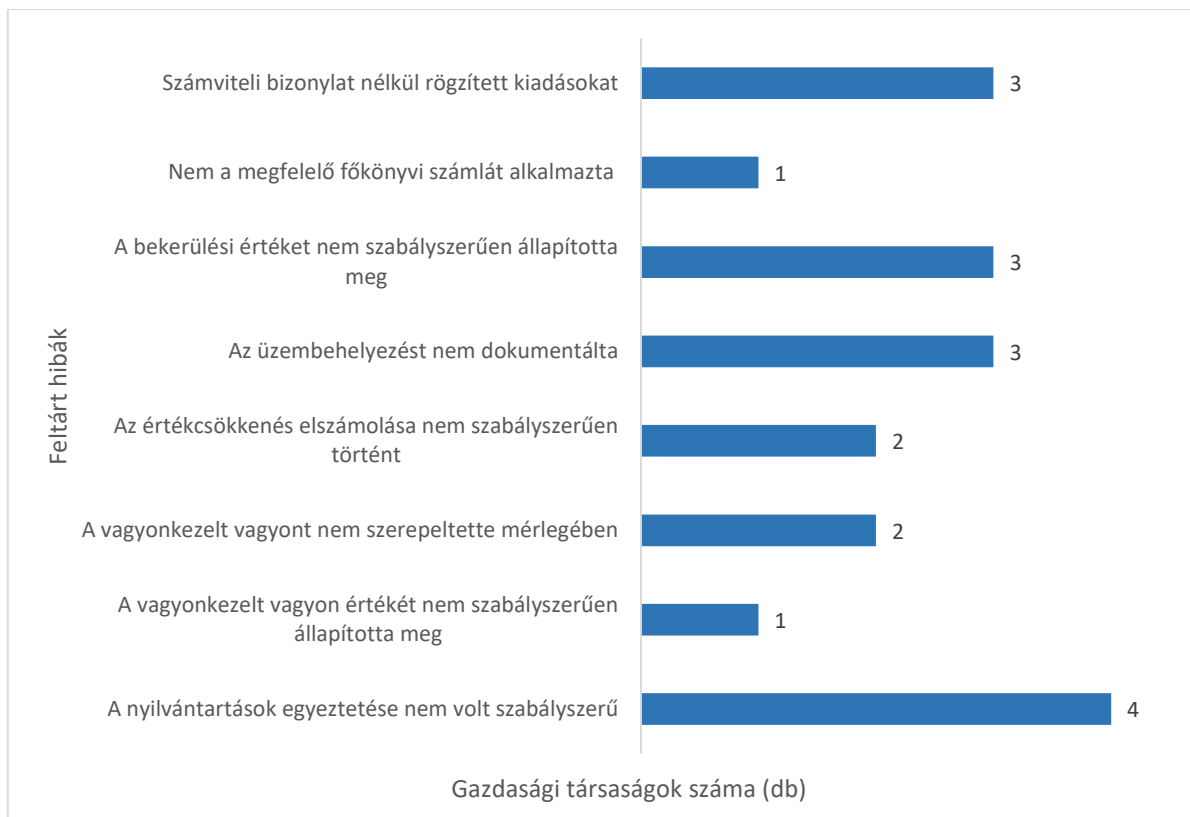
Forrás: A gazdasági társaságok ellenőrzéséről készített számvevőszéki jelentések alapján ÁSZ szerkesztés

A fentiekén túl vagyonkezelt vagyonnal rendelkező gazdasági társaságok közül egy a vagyongazdálkodás kereteit nem szabályszerűen alakította ki, nem határozta meg a kezelésében lévő nemzeti vagyon nyilvántartásának szabályait.

A feltárt szabályozásbeli hiányosságok növelték az adott időszakban a gazdasági társaságok gazdálkodási kockázatait, mivel ezáltal az elszámolások szabályszerűségének, a közpénzekkel való átlátható gazdálkodás, valamint a szabályszerű vagyongazdálkodás feltételei nem voltak biztosítottak. A számviteli szabályzatok hiányában a Számv. tv. elvei nem tudnak érvényesülni, nem biztosított az objektív, összehasonlítás alapjául szolgáló megalapozott információk előállítását, amely a tulajdonos számára az értékelést, a szervezetek működésének összemérését támogathatná.

A vagyon nyilvántartása, illetve a vagyonnal kapcsolatos elszámolás – a számvevőszéki jelentések megállapításai alapján – 43 gazdasági társaságnál szabályszerűen történt. Ugyanakkor 18 társaság (29,5%) a számviteli bizonylatok hiánya, a hibás számviteli elszámolások, a főkönyvi és analitikus nyilvántartások egyeztetésének és egyeztethetőségének hiányosságai miatt nem szabályosan végezte a vagyonnal kapcsolatos nyilvántartások vezetését, illetve az elszámolásokat. A feltárt szabálytalanságokat összesítetten az 5. ábra mutatja be (volt olyan társaság ahol több hiba is előfordult).

5. ábra – A vagyonnyilvántartással és az elszámolással kapcsolatban feltárt hibák (db)



Forrás: A gazdasági társaságok ellenőrzéséről készített számvevőszéki jelentések alapján ÁSZ szerkesztés

Az 5. ábrában szereplő feltárt hibák egy része vagyonkezelésbe adott nemzeti vagyonhoz kapcsolódott. A vagyonkezelt vagyonnal rendelkező gazdasági társaságok 37,5%-a (nyolcból három) esetében került sor szabálytalanság megállapítására. Egy gazdasági társaság a vagyonkezelt vagyonát nem a vagyonkezelési szerződésben szereplő könyvszerinti értékben szerepeltette mérlegében. Két gazdasági társaság a kezelésébe került önkormányzati vagyont a Számv. tv. előírását megsértve nem szerepeltette mérlegében.

A fentiekben részletezett hiányosságok kockázatot jelentenek a beszámoló valódiságára, a vagyonfelhasználás átláthatóságára. Az ellenőrzött gazdasági társaságoknál a vagyonkezelésbe kapott nemzeti vagyon esetében feltárt hibák miatt a közvagyonnal való gazdálkodás szabályszerűsége, átláthatósága, nyomon követhetősége és védelme nem volt biztosított.

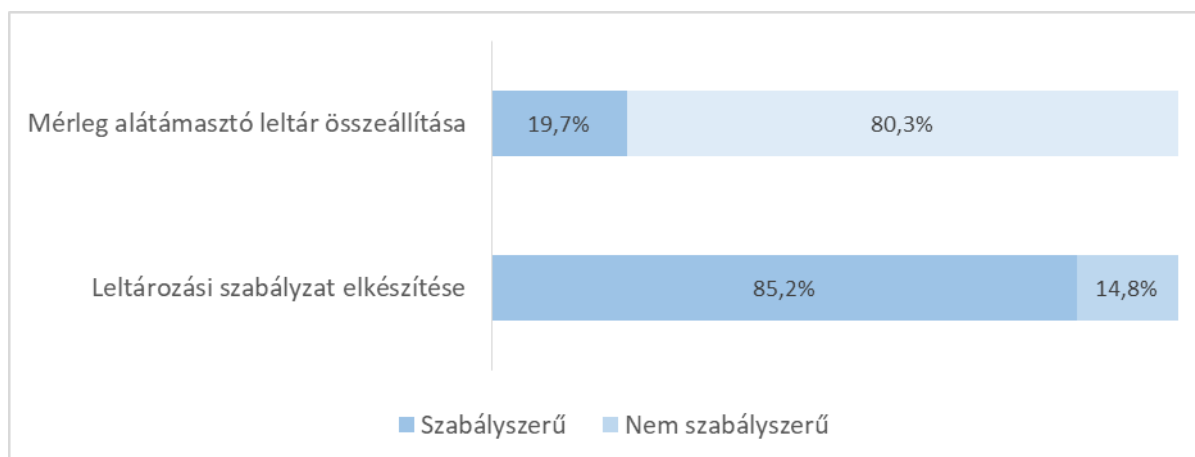
3.2. A mérlegkételemek leltári alátámasztása

A leltár a mérleg alátámasztásának, ezzel együtt a valódiság igazolásának legfontosabb bizonyítéka, dokumentuma. A valódiságot tükröző leltározás végrehajtása és a leltárak összeállítása valamennyi gazdálkodó szervezet feladata és érdeke.

A feldolgozott számvevőszéki jelentések megállapításai alapján – az ellenőrzött időszakokban, vagy azok egyes éveiben – az önkormányzati többségi tulajdonú gazdasági társaságok 85,2%-a rendelkezett ugyan a

Számv. tv. által előírt leltárkészítési és leltározási szabályzattal, azonban az éves beszámoló mérlegében szereplő tételek alátámasztásául 41 gazdasági társaság (80,3%) nem állított össze szabályszerű leltárt. (lásd 6. ábra)

6. ábra – A mérlegtételek leltárral való alátámasztottságának értékelése (%)



Forrás: A gazdasági társaságok ellenőrzéséről készített számvevőszéki jelentések alapján ÁSZ szerkesztés

A gazdasági társaságok közül a Számv. tv. előírása ellenére az ellenőrzött időszak egy részében kettő, teljes időszakában egy nem rendelkezett leltározási és leltárkészítési szabályzattal. További hat társaság nem a jogszabályban meghatározott tartalommal készítette el szabályzatát, ugyanis öt társaság nem határozta meg a mennyiségi leltárfelvétel gyakoriságát, egy további társaság a leltározás módját határozta meg rosszul az adott eszközcsoport esetében (pénzeszközök esetében egyeztetéssel leltározást írt elő).

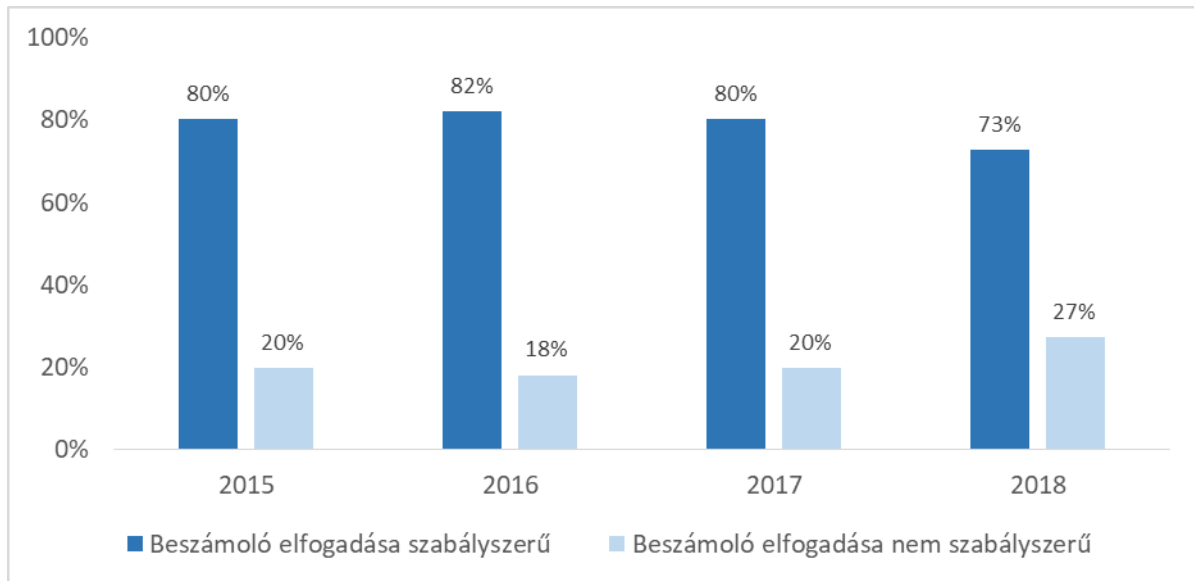
A leltárak hiányában a társaságok mérlegében – a 2015. évben 52,1 Mrd forint 60,6%-a, a 2016. évben 58,1 Mrd forint 55,2%-a, a 2017. évben 68,4 Mrd forint 52,4%-a, a 2018. évben 11,2 Mrd forint 81,2%-a – vagyonérték nem volt alátámasztva. A 2015-2018. években összességében az ellenőrzésre került 189,8 Mrd forint vagyonból 108,6 Mrd forintnyi vagyon meglétéről, értékéről nem készült leltár. Kiemelt kockázatot jelent a nemzeti vagyon megőrzése, védelme szempontjából, hogy a vagyonkezelte vagyonnal gazdálkodó nyolc ellenőrzött szervezet közül – bár egy kivételével rendelkeztek leltározási és leltárkészítési szabályzattal – hét nem állított össze leltárt a mérlegében szereplő saját és nemzeti vagyon alátámasztásához.

Leltár hiányában a szervezet számviteli beszámolója nem biztosít valós információkat a tényleges vagyoni, pénzügyi és jövedelmi helyzetéről, továbbá a társaság nemzeti vagyon megőrző, megóvó szerepe is veszélybe kerülhet.

3.3. A számviteli beszámoló feletti tulajdonosi kontroll értékelése

A tulajdonosi joggyakorló önkormányzatok által végzett kontroll egyik – törvény által biztosított – eleme gazdasági társaságaik éves beszámolójának elfogadása. Az ÁSZ ellenőrzési megállapítások összesítése alapján a társasági beszámolók elfogadása az elemzett időszakban 46 társaságnál (75,4%) volt szabályszerű. Az egyes éveket tekintve a beszámolók elfogadásának értékelését a 7. ábra mutatja.

7. ábra – Az éves beszámoló a tulajdonos önkormányzat általi elfogadásnak értékelése a 2015-2018. években (%)



Forrás: A gazdasági társaságok ellenőrzéséről készített számvevőszéki jelentések alapján ÁSZ szerkesztés

Az ábrából látható, hogy az éves beszámoló elfogadás szabályszerűségi aránya a 2015-2017. években meghaladta a 80%-ot, míg a 2018. évre vonatkozó ellenőrzések esetében azonban az arány csak 73% volt.

A 2018. évben az ellenőrzött 61 gazdasági társaság mintegy negyedénél (16) az ÁSZ jelentéseiben nem szabályszerűnek minősítette az önkormányzatok tulajdonosi joggyakorlási feladatai körében a számviteli beszámoló elfogadásának gyakorlatát, az alábbi hiányosságok miatt:

- 6 gazdasági társaságnál a beszámoló elfogadásáról szóló tulajdonosi döntéshez a felügyelőbizottság írásbeli jelentése nem állt rendelkezésre;
- 3 gazdasági társaságnál a beszámolót nem az arra hatáskörrel rendelkező fogadta el, illetve a beszámoló elfogadásáról és az adózott eredmény felhasználásáról nem határozattal döntöttek;
- 8 gazdasági társaság vezetője nem terjesztette elő jóváhagyásra a beszámolót, illetve a beszámoló készítési kötelezettségének nem tett eleget.

A számviteli beszámoló elfogadásáról szóló döntés hiányában a tulajdonos önkormányzatok nem rendelkeztek információval arról, hogy a gazdasági társaságba befektetett közpénz, továbbá a működéshez átadott nemzeti vagyon értékmegőrzése biztosított volt-e, a gazdasági társaság működése, eladósodottsága jelenthetett-e kockázatot a tulajdonos gazdálkodására.

A társaság vagyonáról a beszámolóban nyújtott hiteles információkat a vagyon nyilvántartásának és elszámolásának, összességében a vagyongazdálkodási tevékenységnek a szabályszerűsége biztosítja. A számvevőszéki ellenőrzések által feltárt vagyon nyilvántartási, elszámolási, leltár alátámasztottság hiányosság mellett a beszámoló nem biztosít valós információkat a társaság tényleges vagyoni, pénzügyi és jövedelmi helyzetéről.

Összegzés: Az ellenőrzött gazdasági társaságok jelentős részének, több mint 80%-ának a vagyongazdálkodása nem volt szabályszerű a gazdálkodás szabályozási kereteinek, a vagyon nyilvántartásának és elszámolásának hiányosságai miatt. Az ellenőrzések tapasztalatai felhívják a figyelmet a beszámoló tulajdonosi elfogadását megelőző, alátámasztó kontrollok jelentőségére. Ennek keretében a felügyelőbizottság és a könyvvizsgáló írásos véleménye hivatott a vagyonról szóló információk hitelességét, megalapozottságát biztosítani, a tulajdonosi döntést előkészíteni. A tulajdonosi joggyakorló – vagyongazdálkodás és beszámolás feletti – kontrolljának nem megfelelő működése kockázatot jelent az önkormányzati tulajdonban lévő gazdasági társaságok vagyonának, a közvagyonnak megőrzése, nyomon követése, a gazdálkodás átláthatósága szempontjából.

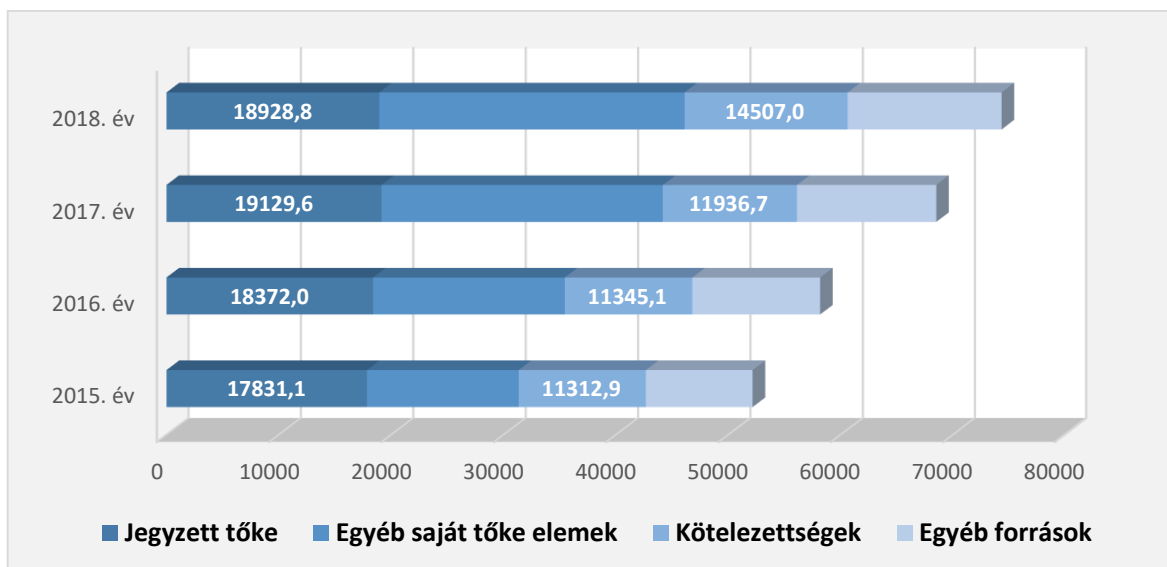
4. A TÖBBSÉGI TULAJDONÚ GAZDASÁGI TÁRSASÁGOK HATÁSA A TULAJDONOS ÖNKORMÁNYZAT GAZDÁLKODÁSÁRA

A gazdasági társaságoknál két pénzügyi kockázatot vizsgáltunk, ezek az eladósodottság és a veszteséges gazdálkodás. Az eladósodással – a mérlegben az idegen források arányának növekedésével – nő a veszélye a fizetési nehézségek kialakulásának, hiszen az idegen forrásokat előbb-utóbb vissza kell fizetni. Míg a veszteséges gazdálkodás kockázatot jelent a társaságok stabil fenntartható gazdálkodására és ezáltal a közfeladat-ellátást biztosító működésükre.

A társaságok pénzügyi kockázatai pedig hatással vannak a tulajdonos önkormányzat gazdálkodására is. Az önkormányzat számára a társaság által végzett közfeladat teljesítése és annak színvonala kiemelt fontosságú, ezért a társaság pénzügyi problémái miatt jelentkezhethet az önkormányzatnál a társaságok tartozásaiért való helytállási, valamint szükség szerint tőkepótlási kötelezettség. A társaságok által jelentett többlet finanszírozás ugyanakkor forrásokat von el az önkormányzat által ellátott feladatoktól. A gazdasági társaságok működésének tulajdonosi monitoringja ezért nem csupán a tulajdonosi joggyakorlás szabályszerűségét támogató, hanem adott esetben a tulajdonos önkormányzat pénzügyi egyensúlyának biztosítását szolgáló eszköz is egyben.

Az ellenőrzött gazdasági társaságok mérleg forrás oldalának, azon belül a tőke és a kötelezettségállomány összegének alakulását a 8. ábra mutatja be.

8. ábra – A 61 gazdasági társaságok tőkeösszetételének és a kötelezettségeinek alakulása a 2015-2018. években (millió Ft)



Forrás: e-beszámolón közzétett beszámoló adatok alapján ÁSZ szerkesztés

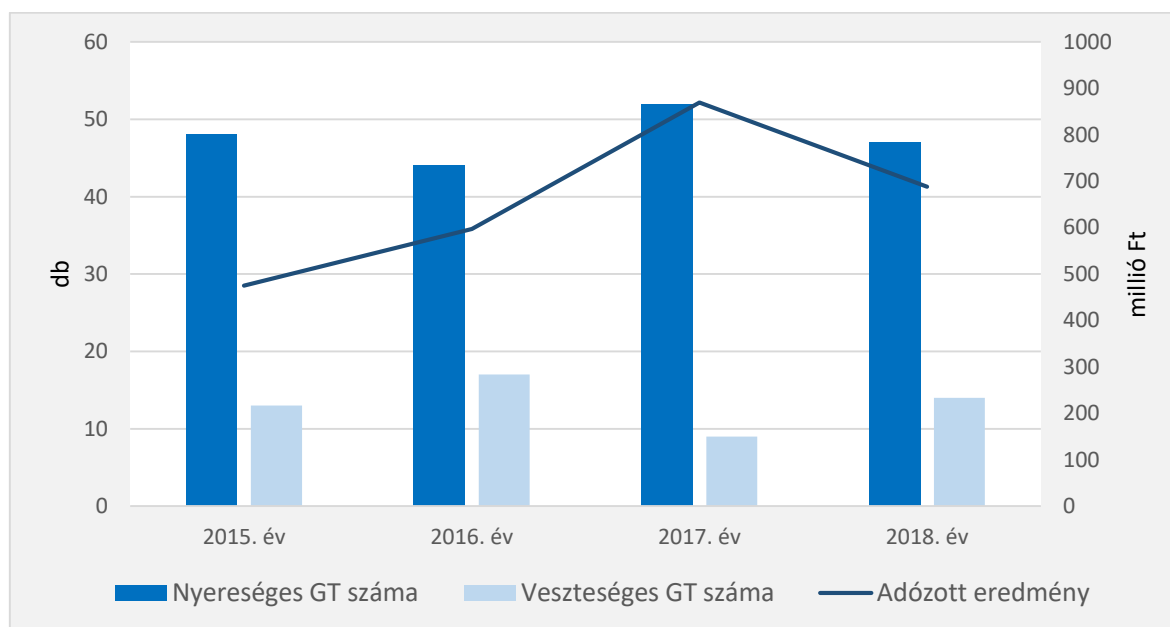
Amint azt a 8. ábra mutatja, a gazdasági társaságok mérleg szerinti vagyona a 2015-2018. években folyamatosan emelkedett, a 2015. évhez képest 2018. év végére a mérlegfőösszegük 52,1 Mrd Ft-ról 74,4 Mrd Ft-ra nőtt. A vagyon finanszírozásában a saját tőke a meghatározó, az összes forráson belüli aránya – minimális mértékben – 60,0%-ról 62,0%-ra növekedett. A saját tőkén belül a gazdasági társaságok jegyzett tőkéje a 2015. évihez képest 6,2%-kal emelkedett, ehhez képest a további saját tőke elemek összege megduplázódott. Ez utóbbi tőkeelemek közé tartozik a mérleg szerinti, illetve adózott eredményből a gazdasági társaságnál hagyott rész, de ide tartoznak a veszteség rendezésére adott tulajdonosi pótbefizetések is, tőketartalékba helyezett tőkejuttatások.

A kötelezettségek állománya az összes vagyon növekedéséhez (42,6%) képest kisebb mértékű (28,2%), de szintén folyamatosan emelkedő tendenciát mutatott. A gazdasági társaságok eladósodottsága minimális

mértékben, de csökkent, a vagyon finanszírozásában a külső források részaránya a 2015. évi 21,7%-hoz képest 2018-ra 19,5%-ra változott.

Az ellenőrzött gazdasági társaságok jövedelmezőségére vonatkozó adatok alakulását a 9. ábra mutatja be.

9. ábra – A nyereséges és veszteséges gazdasági társaságok számának, valamint az egyes években összesített adózott eredmény alakulása (db, millió Ft)



Forrás: e-beszámolóon közzétett beszámoló adatok alapján ÁSZ szerkesztés

A jövedelmezőség alakulásában a 2017. évig tartó kedvező tendencia 2018-ban megtorpant, mind az adózott eredmény tömege, mind a nyereséges gazdasági társaságok száma visszaesést mutatott. Az adózott eredmény ennek ellenére a 2015. évi 475,3 millió Ft-hoz képest 2018-ban 687,9 millió Ft-ra nőtt. Az adózott eredménnyel ellentétben az értékesítés nettó árbevétele minden évben meghaladta az előző évi összegét, a 2015. évről a 2018. évre 30,7 Mrd Ft-ról 38,7 Mrd Ft-ra emelkedett. Az ellenőrzött gazdasági társaságok által realizált pozitív, illetve negatív adózás előtti eredmény alakulását az 1. táblázat mutatja be.

1. táblázat – Az ellenőrzött gazdasági társaságok eredmény adatainak alakulása

Időszak	Nyeréséges gazdasági társaságok száma (db)	Realizált pozitív adózott eredmény (millió Ft)	Veszteséges gazdasági társaságok száma (db)	Realizált negatív adózott eredmény (millió Ft)
2015. év	48	955,7	13	-480,4
2016. év	44	1 208,8	17	-611,4
2017. év	52	1 334,2	9	-464,9
2018. év	47	1 327,4	14	-639,5

Forrás: e-beszámolóon közzétett beszámoló adatok alapján ÁSZ szerkesztés

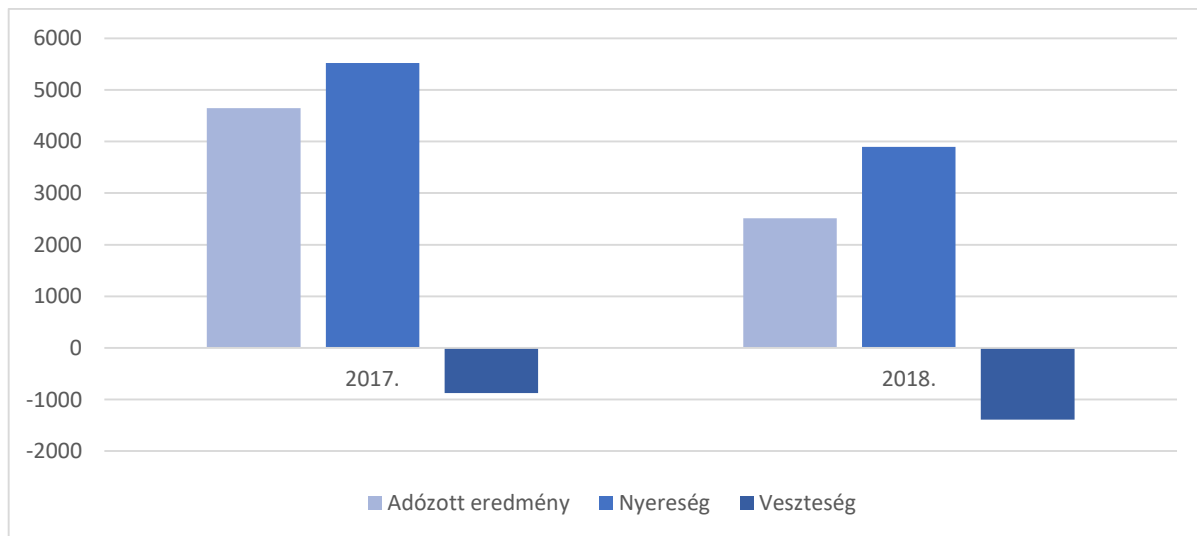
A 61 gazdasági társaságból a nyereséget realizálók aránya évenként eltérő irányban változott, 72,1% és 85,2% között ingadozott, ezzel szemben az adózott nyereség összege a 2015-2017 években növekvő tendenciát mutatott, amely kizárólag a 2018. évben torpant meg, ekkor 0,5%-os csökkenés következett be. A veszteségesen gazdálkodók számának és a negatív adózott eredmény összegének változása az egyes évek között eltérő, viszont az egy gazdálkodóra jutó veszteség összegében a 2015. évhez képest a 2017. évtől növekedés következett be.

A társasági befektetéseket megvizsgáltuk az elemzett önkormányzatok oldaláról is. Az ellenőrzött 54 önkormányzat összesen a 2017. évben 288, míg a 2018. évben 278 gazdasági társaságban rendelkezett többségi tulajdoni részesedéssel. 2017. évről a 2018. évre, míg az ellenőrzött önkormányzatok többségi tulajdonában lévő gazdasági társaságok száma tízzel csökkent, ugyanakkor a tartós részesedések értéke ezen időszakban 2,2 Mrd Ft-tal emelkedett. A részesedések növekedése a szükséges tőkepótlással, tőkejutatással valósult meg.

Az elemzett önkormányzatok összes többségi tulajdonú gazdasági társaságai kötelezettségeinek állománya a közel 10%-kal, 30,8 Mrd Ft-tal nőtt, a 2018. év végén a kötelezettség állomány 344,1 Mrd Ft-ot tett ki. A kötelezettségek emelkedése – a gazdasági társaságok nemfizetése esetében – az érintett önkormányzatra helytállási kötelezettségeket háríthat. A helytállási kötelezettség pedig kockázatot jelent az önkormányzatok gazdálkodására. 15 önkormányzat esetében a társaságok kötelezettségeinek növekedése az átlagostól nagyobb – 30%-ot meghaladó – mértékű volt, az érintett önkormányzatoknak kiemelt figyelmet kell fordítaniuk a gazdasági társaságaik eladósodásának csökkentésére.

Az ellenőrzött 54 önkormányzat összes (2017. évben 288, 2018. évben 278) többségi tulajdonú gazdasági társaságának adózott eredménye a 2018. évben 20,8 Mrd Ft-tal csökkent az előző évhez képest, míg a társaságok összesített adózott eredménye – 2,9 Mrd Ft, veszteséget mutat. A jövedelmezőség csökkenésében meghatározó szerepet játszott – kiugró mértéke miatt – a Budapest Főváros Önkormányzata tulajdonában álló gazdasági társaságokból álló portfólió, amelynél 18,6 Mrd Ft összegű adózott eredmény visszaesés következett be 2018-ban. Az adózott eredmény e kiugró tétel nélküli alakulását a 10. ábra mutatja be.

10. ábra – Az ellenőrzött önkormányzatok többségi tulajdonú gazdasági társaságai adózott eredményének alakulása a 2017-2018. években Budapest Főváros Önkormányzata nélkül (millió Ft)



Forrás: Magyar Államkincstár adatok alapján ÁSZ szerkesztés

Az adózott eredmény a Budapest Főváros Önkormányzat adatai nélkül is kedvezőtlenül alakult. A 2017. évhez képest a 2018. évben 29,4%-kal mérséklődött az adózott nyereség, és 58,5%-kal növekedett az adózott veszteség tömege. Ez kockázatot hordozott az érintett önkormányzatok gazdálkodására, mert a veszteséges gazdálkodás következtében fellépő likviditási problémák kezeléséhez, a közfeladat biztosítása érdekében a tulajdonos önkormányzat pótlólagos erőforrásokat bocsát a gazdasági társaság rendelkezésére.

Összegzés: A gazdasági társaságok felett gyakorolt szoros tulajdonosi kontroll keretében a gazdálkodás, az eladósodottság és a jövedelmezőség folyamatos nyomon követése, a kitűzött tervcélok teljesülésének ellenőrzése, szükség esetén a tulajdonosi beavatkozás mind a fent bemutatott társasági pénzügyi kockázat mérséklése irányában tett lépések. Egyértelmű a kapcsolat, hogy a szoros tulajdonosi kontroll egyben a többségi tulajdonban álló gazdasági társaságok által jelentett önkormányzati pénzügyi kockázatok mérséklését is eredményezheti.

5. AZ INTEGRITÁS SZEMLÉLET ÉRVÉNYESÜLÉSE A GAZDASÁGI TÁRSASÁGOKNÁL

Az ÁSZ kiemelt feladatának tekinti az integritás alapú átlátható és elszámoltatható közpénzfelhasználás támogatását. Ennek keretében készíti az ÁSZ integritás felméréseit. Az integritás felmérés azokat a tényezőket tárja fel, amelyek károsan befolyásolhatják a szervezetek korrupciós kockázatokkal szembeni védekező-képességét. A felmérés az önkéntes résztvevők számára megteremti a lehetőséget, hogy erősítsék, saját szervezetük integritását, támogatva az integritás szemléleten alapuló kultúra elterjedését.

Az ÁSZ 2018. évi köztulajdonú gazdasági társaságok körében végzett integritás felmérésében összesen 1193 (köztük 832 többségi önkormányzati tulajdonban lévő) gazdasági társaság vett részt. A felmérés arra irányult, hogy e társaságok működési feltételeiben milyen gyakorisággal vannak jelen az integritásukat veszélyeztető tényezők, és ezekkel szemben milyen mértékben építettek ki kontrollokat. A felmérésben az elemzésben érintett, 61 önkormányzati többségi tulajdonú gazdasági társaság több mint fele (38) vett részt. A 38 gazdasági társaság esetében az integritás felmérés eredményeit a felmérésben résztvevő összes gazdasági társaság mutatóinak értékével összevetve a 2. táblázat mutatja be.

2. táblázat – A 2018. évi integritás kontrollok kiépítettségére vonatkozó indexek (átlag)

Megnevezés	Gazdasági társaságok száma (db)	EVT index (%)	VNT index (%)	KET index (%)
Integritás felmérésben résztvevő gazdasági társaságok összesen	1193	41,6	27,8	46,6
Integritás felmérésben résztvevő, ellenőrzött önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok összesen	38	46,2	29,4	45,1

Forrás: 2018. évi integritás felmérés alapján ÁSZ szerkesztés

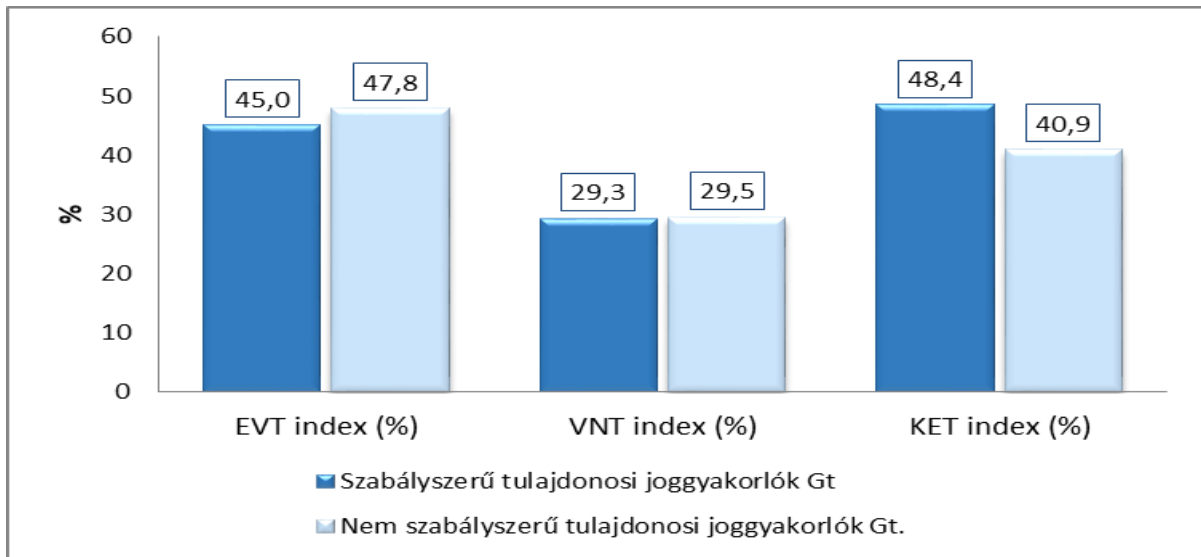
Az ellenőrzött gazdasági társaságok értékeit vizsgálva kijelenthető, hogy a csoport integritási kontrolljainak kiépítettsége (KET) annak ellenére elmaradt az összes gazdasági társaság indexe értékétől, hogy az integritást veszélyeztető tényezők (EVT) esetükben fokozottabb mértékben voltak jelen. A társaságok magasabb veszélyeztetettségi szintjét indokolja, hogy az önkormányzati tulajdonú társaságok gyakrabban nyújtanak közszolgáltatást, és ehhez kapcsolódóan gyakrabban látnak el hatósági jogkört, mint az állami tulajdonú társaságok (ÁSZ Tanulmány 2019).

Az ellenőrzött gazdasági társaságok integritási kontrolljai kiépítettségére vonatkozó indexek széles tartományban (a 18,1%-os minimum és a maximumot jelentő 77,3% között) mozogtak, ezen belül az index értékek a 41-60% közötti tartományban sűrűsödtek, a 38-ból 19 gazdasági társaság tartozott ide.

Az ÁSZ 2018. évi integritás felmérésében részt vett 1193 köztulajdonú gazdasági társaságra meghatározott 46,6%-os KET indexértéket az ellenőrzött kör 44,7%-a (17 gazdasági társaság) haladta meg, míg 21 gazdasági társaság esetében a teljes átlaghoz képest az integritás kontrollok kiépítettségében elmaradás tapasztalható.

Az integritás és a tulajdonosi joggyakorlás viszonyát vizsgálva megállapítható, hogy az ellenőrzött és egyben az integritás felmérésben is részt vett 38 gazdasági társaság vonatkozásában a számvevőszéki ellenőrzés megállapításai alapján a tulajdonosi joggyakorlás 21 gazdasági társaság esetében szabályszerű volt, míg 17 gazdasági társaság esetében nem volt szabályszerű. A gazdasági társaságok korrupciós veszélyeztetettsége és az integritási kontrollok kiépítettségének szintjét a tulajdonosi joggyakorlás szabályszerűsége függvényében a 11. ábra mutatja be.

11. ábra – A gazdasági társaságok integritási indexek alakulása a tulajdonosi joggyakorlás szabályszerűsége függvényében (%)



Forrás: 2018. évi integritás felmérés alapján ÁSZ szerkesztés

Jól mutatja a 11. ábra, hogy azon ellenőrzött gazdasági társaságokat, ahol a számvevőszéki értékelés szabályszerűnek értékelte a tulajdonosi joggyakorlást, magasabb integritási kiépítettség (KET) jellemezte. Esetükben az alacsonyabb integritási veszélyeztetettség (EVT) és a veszélyeztetettséget növelő tényezők indexének (VNT) minimálisan, de alacsonyabb szintje a kontrollt erősítő tényezők magasabb kiépítettségével járt együtt. Ezzel összhangban, ahol az ÁSZ a tulajdonosi joggyakorlást nem szabályszerűnek minősítette, az integritási kontrollok kiépítésében is elmaradás tapasztalható.

A tulajdonosi joggyakorláshoz kapcsolódik az integritás felmérés hat kiemelt területe közé tartozó „*Felülvizsgáló irányítás*”, amely többek között a felügyelőbizottság működésére, a gazdasági társaság beszámoltatására vonatkozó kérdéseket, szempontokat tartalmaz. Míg a tulajdonosi kontrollok a számvevőszéki ellenőrzések során szabályszerűségi kritériumok mentén kerültek értékelésre, ezzel szemben az integritás felmérés során a jogszabályi előírásokban nem rögzített ún. lágy kontrollok kiépítettsége is a vizsgálat tárgyát képezte. A feltárt főbb hiányosságok mind az integritás felmérésben, mind a számvevőszéki ellenőrzésekben azonos irányba mutatnak:

Az integritás felmérés adatai alapján a nem szabályszerű tulajdonosi joggyakorló 17 gazdasági társasága esetében a korrupciós veszélyeztetettséget növelte, hogy:

- 11 esetben a felügyelőbizottság ügyrenddel nem rendelkezett vagy az nem szabályozta, további 4 esetben csak részben szabályozta az ügyrend a felügyelőbizottság és a belső ellenőrzés kapcsolatát;
- 6 esetben a felügyelőbizottság saját tevékenységét írásban nem értékelte és/vagy a tulajdonos erről nem kapott tájékoztatást;
- 6 esetben a felmérést megelőző három évben nem volt a tulajdonos, illetve a tulajdonosi joggyakorló által elrendelt, lefolytatott pénzügyi-gazdasági vagy a feladatellátáshoz kapcsolódó ellenőrzés.

A tulajdonosi kontrollok hiányosságain túl a kérdéses társaságoknál 12 esetben nem működtettek sem vezetői információs rendszert, sem kontrolling rendszert, amely többek között támogathatta volna az integritási kontrollok kialakításában, illetve működésében lévő hiányosságok feltárását a menedzsment részéről.

A számvevőszéki ellenőrzések megállapításai alapján, ugyanezen 17 gazdasági társaság körében:

- ▶ 12 esetben a felügyelőbizottság szabályszerű működése nem volt biztosított, mert a tulajdonos nem gondoskodott a – lejárt megbízásokat követően – a tagok kijelöléséről (2), a jogszabályi előírásnak nem megfelelő taglétszámmal működött a felügyelőbizottság (1), a felügyelőbizottság a gazdasági társaság legfőbb szerve által jóváhagyott ügyrenddel nem rendelkezett az ellenőrzött időszak egészében (11);
- ▶ 4 esetben a felügyelőbizottság nem tett eleget a jogszabályban előírt kötelezettségének, mert nem készített írásbeli jelentést a gazdasági társaság számviteli beszámolójáról, így a beszámoló elfogadását megalapozandó ez a tulajdonosi kontrolleszköz nem működött.

A felügyelőbizottságok szervezeti kereteinek kialakítása és szabályszerű működése fontossága 2021. évtől tovább nő, hiszen a 2021. január 1-jétől alkalmazandó, a gazdasági társaságok belső kontrollrendszerének kialakítására vonatkozó jogszabályi előírások³ a felügyelőbizottság számára a monitoring rendszer tekintetében meghatározó új feladat- és hatásköröket állapítanak meg. A felügyelőbizottságok aktív, szabályszerű működése a tulajdonosi kontroll elemeként hozzájárulhat, mind a korrupciós, mind a gazdálkodásban jelenlévő kockázatok csökkentéséhez.

Összegzés: Könnyen felismerhető az összefüggés, hogy a szabályszerű tulajdonosi joggyakorlás pozitív hatást gyakorolt a társaságok integritásának kiépítettségére. Ahol pedig az integritás jobban érvényesült, ott a kemény és lágy kontroll elemek a kockázatos területek és folyamatok feltárását és kezelését is támogatják.

A gazdasági társaság számára a szervezeti kultúra egységét biztosító elvek, célok kitűzése, majd azok teljesülésének nyomon követése, az integritási kockázatokat kezelő kontrollok kiépítése a tulajdonos érdekeit szolgálja. Ezért a tulajdonos hozzáállása, szerepe az integritási kontrollok kialakításában mindig jelentős, a kontrollok kialakításának támogatása, sőt elvárása a társaság menedzsmentjétől egyértelműen növelheti a működés, gazdálkodás szabályszerűségét.

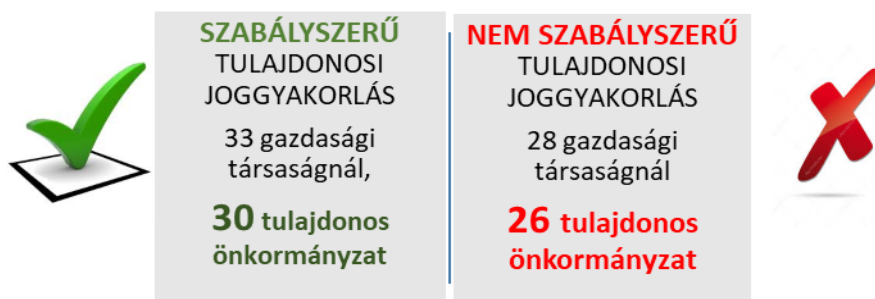
³ 339/2019. (XII. 23.) Korm. rendelet - a köztulajdonban álló gazdasági társaságok belső kontrollrendszeréről

6. A TULAJDONOSI JOGGYAKORLÁS ÉRTÉKELÉSE

Az önkormányzatok tulajdonosi joggyakorlása komplex tevékenység, a tulajdonosi jogok gyakorlását és a joggyakorló kötelezettségeit egyaránt jelenti, célja a nemzeti vagyon megőrzése, védelme, a vagyonnal való felelős gazdálkodás. A tulajdonosi joggyakorló feladata, hogy biztosítsa a vagyon rendeltetésének megfelelő használatát, hatékony, költségtakarékos, értékmegőrző, értéknövelő felhasználását és gyarapítását.

Az ÁSZ a 2019-2020. években közzétett jelentései alapján összesen 61 többségi önkormányzati tulajdonban lévő gazdasági társaság esetében értékelte a tulajdonosi joggyakorlás szabályszerűségét. A 61 gazdasági társaság 54 önkormányzat többségi tulajdonában állt. A számvevőszéki ellenőrzések megállapításainak összegzését a 12. ábra tartalmazza. (Két önkormányzat esetében a tulajdonosi joggyakorlást az ÁSZ az egyik gazdasági társaságnál szabályszerűnek, a másik önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságnál nem szabályszerűnek minősítette. Emiatt a tulajdonosi joggyakorlás szabályszerűségét bemutató 12. ábrában e két tulajdonos önkormányzat duplikáltan jelenik meg.)

12. ábra – A tulajdonosi joggyakorlás szabályszerűségére vonatkozó ellenőrzési megállapítások összegzése (db)



Forrás: ellenőrzési megállapítások alapján ÁSZ szerkesztés

Az önkormányzatok a társasági portfóliójuk kezelése céljából nem hoztak létre külön gazdasági társaságokat, így az ellenőrzött körbe kizárólag a többségi tulajdonos önkormányzatok és a tulajdonolt gazdasági társaságok tartoztak. A számvevőszéki ellenőrzések a gazdasági társaságok alig több, mint felénél (33-nál) minősítették az önkormányzatok tulajdonosi joggyakorlási tevékenységét szabályszerűnek.

A nem szabályszerű tulajdonosi joggyakorlás értékelést kapott 28 társaságból 21-nél a joggyakorlás szervezeti kereteit és/ vagy szabályozási környezetét nem alakították ki, míg 7-nél a szabályszerű feltételek biztosítottak voltak, de a tulajdonosi joggyakorlás körébe tartozó feladatellátás nem volt szabályszerű.

A számvevőszéki ellenőrzések megállapításai alapján a tulajdonosi joggyakorlás szabályszerűségét alapvetően meghatározta, hogy az önkormányzatok a joggyakorlás szervezeti, szabályozási kereteit hogyan alakították ki, ebből következően már a szabályozásbeli hiányosságok felszámolása érdemi javulást eredményezhet az önkormányzatok feladatellátásában.

A 28 társaság közül, ahol a tulajdonosi joggyakorlás nem volt szabályszerű, az önkormányzatok nem gondoskodtak:

- ▶ **21** gazdasági társaság esetében a vezető tisztségviselők, felügyelőbizottsági tagok, valamint a Munkatörvénykönyve 208. §-ának hatálya alá eső munkavállalók javadalmazása, valamint a jogviszony megszűnése esetére biztosított juttatások módjának, mértékének elveiről, annak rendszéről szóló szabályzat megalkotásáról;
- ▶ **20** gazdasági társaság esetében a felügyelőbizottság szabályszerű működési kereteinek biztosításáról, mivel a felügyelőbizottságok a jogszabályi előírásoknak megfelelő, az alapító, illetve a legfőbb szerv által jóváhagyott ügrenddel nem rendelkeztek.

A tulajdonosi kontrollok működését ugyanakkor támogatta, hogy:

- ▶ a tulajdonosi jogok átruházása jellemzően szabályszerű volt, két esetben tárta fel az ellenőrzés, hogy a gazdasági társasági alapító okiratában foglaltaktól eltérő módon szabályozták a tagsági jogok gyakorlását az önkormányzat vagyonnal való gazdálkodásról szóló rendeletében, illetve a képviselő-testület szervezeti és működési szabályzatában;
- ▶ a könyvvizsgálatra kötelezett gazdasági társaságoknál egy kivétellel a könyvvizsgáló legfőbb szerv általi megválasztása szabályszerűen megtörtént (a kivételként említett esetben a könyvvizsgálói megbízás időtartama 5 év helyett határozatlan időre szólt, amely nem felelt meg a jogszabályi előírásoknak).

Vizsgáltuk a tulajdonosi joggyakorlás kiépítettsége és a társaságok jellemzői (méret, közfeladat ellátás) közötti kapcsolatot. Az egy közepes és egy nagyméretű gazdasági társaság esetében a tulajdonos önkormányzatok szabályszerűen alakították ki és működtették a tulajdonosi jogait. A 61-ből a kisméretű társaságok (19) esetében a tulajdonos önkormányzatok joggyakorlása 47,4%-ban, míg mikro méretű (40) társaságok esetében 55%-ban volt szabályszerű. Mivel azonban az egy-egy közepes és nagyméretű társaság az összes gazdasági társaság között alulreprezentált, illetve a másik két csoport értékelése nem mutat jelentős eltérést a teljes ellenőrzött csoport szabályszerűség értékétől (54,1%), a tulajdonosi jogkör gyakorlásának szabályszerűsége és a gazdasági társaság mérete között nem mutatható ki meghatározó kapcsolat.

A többségében (83,6%) közfeladatot ellátó társaságok tulajdonosi joggyakorlása 52,9%-ban, a nem közfeladatot ellátóké 60,0%-ban volt szabályszerű. Ezen belül mind a tulajdonosi kontrollok kiépítettsége, mind azok működtetése a közfeladatot ellátó cégek esetében minimálisan, de kisebb arányban (64,7% és 54,9%) volt szabályszerű, mint a nem közfeladat ellátás esetében (70,0% és 60,0%). Egységesen kimutatható, hogy az eszközök működtetésének szabályszerűsége mindkét csoport esetében elmaradt a kontrollok kiépíttségére vonatkozó adatoktól, ami azt jelenti, hogy a tulajdonosi joggyakorlók a kiépített kereteiket kevésbé alkalmazták, tartották be. A két terület esetében a kapott értékek kis mértékben térnek el, ezért a közfeladat ellátás jellemzően nem volt befolyással a tulajdonos önkormányzatok jogkövető magatartására.

Az elemzés keretében jó gyakorlatként azonosítható, hogy a kiadott számvevőszéki jelentések adatai szerint a tulajdonosi joggyakorló önkormányzatok megközelítőleg ötödrésze (12) a Bkr. 10. §-a szerinti, a szervezet tevékenységének, célok megvalósításának nyomon követését biztosító rendszert kialakította. Illetve 10%-ban (7) éltek az Áht.-ban foglalt lehetőséggel és belső ellenőrzést végeztek a tulajdonukban lévő gazdasági társaságnál.

Összegzés: Az elemzés rámutatott, hogy az 54 ellenőrzéssel érintett önkormányzat majdnem felénél további feladatok vannak a szabályszerű tulajdonosi joggyakorlás kereteinek kialakítása terén, valamint nagyobb figyelmet kell fordítani a szabályszerű tulajdonosi feladatellátásra. Ugyanakkor jó gyakorlatként azonosítottuk, hogy az önkormányzatok egy kisebb része élt a célok megvalósítását nyomon követő rendszer kialakításával és volt ahol a gazdasági társaságnál belső ellenőrzést is végeztek.

7. A TULAJDONOSI JOGGYAKORLÁS MEGERŐSÍTÉSÉNEK ESZKÖZEI

A tulajdonosi joggyakorló feladatait, jogait és kötelezettségeit a Nvtv., az Mötvt., az Áht. és a Bkr. határozza meg. Eszerinti feladatellátása során köteles kialakítani tulajdonosi joggyakorlása kereteit, rendjét, elvárásokat, követelményeket megfogalmazni. A tulajdonosi joggyakorlónak a célok megvalósítását nyomon kell követnie, a követelmények teljesülését monitorozni szükséges. Jó gazdaként, valójában a tulajdonosi joggyakorlás keretében leképezésre kerülnek a tipikus vezetői feladatok, a tervezés, szervezés, vezetés és ellenőrzés. A tulajdonos felelőssége kiterjed, mind a stratégia alkotásra, a stratégiai sarokpontok meghatározására a tervezéshez, mind a joggyakorlás kereteinek kialakítására és annak aktív gyakorlására. Ezen aktív tulajdonosi jelenlét pedig egy rendszeres és közvetlen kapcsolattartást igényel, amely magába foglalja mind a társaság működésének, teljesítményének a nyomon követését, értékelését, a számonkérést, valamint a szükséges beavatkozást is (Domokos 2020).

Az ellenőrzési megállapítások alapján az elemzésbe bevont önkormányzatok közel fele (26) a jogszabályokban számukra előírt kontroll eszközökkel nem élt, azokat nem szabályszerűen alakította ki és/vagy nem működtette. A gazdasági társaságok oldalán feltárt hiányosságok pedig sok esetben visszavezethetőek voltak a nem megfelelő, a tulajdonos önkormányzatok oldaláról mutatkozó hézagos tulajdonosi kontrollra. Hiszen egy szervezet nem megfelelő működése, az üzleti tervekben rögzítettek elmaradása, a meghatározott teljesítménykövetelmények nem teljesítése következmények nélkül maradhat a tulajdonosi joggyakorlás, az érdemi tulajdonosi ellenőrzés hiányában (Domokos 2020).

Az elemzés rámutatott, hogy a tulajdonos önkormányzatoknak nagyobb figyelmet kell fordítaniuk

- az éves számviteli beszámolók szabályszerű elfogadására;
- a vezető tisztségviselők, felügyelőbizottsági tagok, valamint a Munkatörvénykönyve 208. §-ának hatálya alá eső munkavállalók javadalmazási szabályzatának megalkotására;
- a felügyelőbizottság ügyrendjének megalkotása és jóváhagyására.

Jelen elemzéssel továbbá szeretnénk felhívni a figyelmet arra, hogy a tulajdonosi joggyakorlás a jogszabályokban nevesített jogok és kötelezettségek keretében egy aktív tulajdonosi jelenlétet jelent, amely nyomon követést, számonkérést és szükség szerinti beavatkozást igényel. A tulajdonosi joggyakorlás megerősítését támogathatják - az elemzésben is bemutatott - alábbi eszközök. (A felsorolás az elemzésben szereplő sorrend szerint történt.)

- Nagyobb hangsúlyt kell fektetni a felügyelőbizottságok szabályszerű működésére. A felügyelő bizottság köteles írásban véleményezni a gazdasági társaság beszámolóját, amit a legfőbb szerv a beszámoló elfogadásakor figyelembe vesz.
- A társaságok vagyongazdálkodásának megerősítése érdekében a gazdálkodás szabályozottsága jogszabályi előírások szerinti megfelelése, mint a társasággal szembeni elvárás megfogalmazása szükséges, valamint erről a társaság vezetőjének beszámoltatása.
- Kiemelten ellenőrizendő a beszámoló leltári alátámasztottsága, amely ellenőrzésbe a felügyelőbizottság bevonható.
- A társaság vagyongazdálkodás, elszámolás és nyilvántartás ellenőrzésébe a belső ellenőrzés bevonása.
- A gazdasági társaság eladósodottság és jövedelmezőség alakulásának évközi monitorozása, pozitív jövedelmezőség követelmény kitűzése és kapcsolódó eredményérdekeltség kialakítása.
- A tulajdonosi joggyakorló által elrendelt, lefolytatott pénzügyi-gazdasági vagy a feladatellátáshoz kapcsolódó ellenőrzés.
- Az integritási kockázatokat mérséklő kontrollok kialakításának elősegítése, a társaság számára szervezeti elvek célkitűzések kommunikálása.
- A társaságok vezetői, monitoring rendszerének kialakításának előmozdítása, amely támogatja a tulajdonosi kontroll információs, és adatbázisát.

- Az elemzésben szereplő 61 társaság – rendelkezésre álló – 2017. és 2018. évi beszámolójának adatait tekintve várhatóan tizenkét gazdasági társaság lesz kötelezett⁴ belső kontrollrendszer kialakítására és működtetésére. A többiek esetében a felügyelőbizottság javaslata alapján kerülhet sor a belső kontrollrendszer kialakítására.

Az ellenőrzött önkormányzatok közfeladataik ellátására jelentős számban alapítottak gazdasági társaságot, és a társasági portfóliójuk kezelését jellemzően önmaguk látták el, e tevékenységgel nem bíztak meg ún. vagyongazdálkodó/holding szervezetet. A gazdasági társaságok működése feletti kontrollok eredményességét befolyásolja, hogy az önkormányzatok rendelkeznek-e megfelelő kompetenciájú apparátussal, illetve a tulajdonosi kontroll eszközök kiépítettsége megfelelő-e. Bár az ellenőrzések során jó gyakorlatot nem azonosítottunk, de megoldást jelenthet a tulajdonosi joggyakorláshoz kapcsolódó megsokasodó feladatok hatékony ellátására önkormányzati szinten az ez irányú erőforrások összevonása. Azaz a joggyakorláshoz kapcsolódó feladatok szervezeti összevonása, a tulajdonosi feladatok ellátásához szükséges szakmai tudás koncentrációja (Domokos 2020).

Összegzés: A tulajdonosi joggyakorló eszköztárának minél szélesebb körű alkalmazása, a tulajdonosi joggyakorlás megerősítése javíthatja a gazdasági társaságoknál a közvagyonnal való gazdálkodás szabályszerűségét és átláthatóságát, elősegítve a nemzeti vagyon rendeltetésszerű és értékmegőrző felhasználását és gyarapítását.

⁴ 339/2019. (XII. 23.) Korm. rendelet - a köztulajdonban álló gazdasági társaságok belső kontrollrendszeréről

MELLÉKLET

Sorszám	Önkormányzati gazdasági társaságok megnevezése	Számvevőszéki jelentés száma
1.	MÓRA-VITÁL Térségi Egészségmegőrző és Szociális Nonprofit Közhasznú Kft.	20208
2.	Szolnoki Szigligeti Színház Nonprofit Kft.	20206
3.	Móricz Zsigmond Színház Nonprofit Kft.	20203
4.	Pécsi Horvát Színház Nonprofit Kft.	20202
5.	Kiskőrösi Önkormányzat Kommunális Szolgáltató Nonprofit Kft.	20201
6.	Gyulai Várszínház Nonprofit Kft.	20200
7.	KISVÁRDAI KÖZMŰ Szolgáltató Kft.	20198
8.	Ózdi Kommunikációs Nonprofit Kft.	20196
9.	ÓZDINVEST Önkormányzati Vagyonkezelő és Beruházásszervező Kft.	20194
10.	Derecskei Városgazdálkodási Nonprofit Kft.	20193
11.	Téti Kistérségi Gyógyítóház Közhasznú Nonprofit Kft.	20192
12.	Nyíradonyi Vagyonkezelő, Kereskedelmi és Szolgáltató Kft.	20191
13.	PRO KULTÚRA SOPRON Nonprofit Kft.	20190
14.	Nyírbátori Városfejlesztő és Működtető Kft.	20186
15.	Harkányi Gyógyfürdő Zártkörűen Működő Részvénytársaság	20185
16.	Velencei-tavi Kistérségi Járóbeteg Szakellátó Közhasznú Nonprofit Kft.	20184
17.	Szerencsi Városüzemeltető Nonprofit Kft.	20183
18.	Siklói Várszínház Kulturális és Idegenforgalmi Központ Nonprofit Kft.	20182
19.	Váci Dunakanyar Színház Nonprofit Kft.	20180
20.	IGAL-FÜRDŐ Üzemeltető és Szolgáltató Kft.	20178
21.	Újpesti Egészségügyi Szolgáltató Nonprofit Kft.	20177
22.	AQUAMARIN Szállodaipari Kft.	20170

23.	Egészségügyi Ellátást Szervező és Működtető Nonprofit Közhasznú Kft.	20020
24.	PALOTA-HOLDING Ingatlan- és Vagyonkezelő Zrt.	19220
25.	JÁSZFÉNYSZARU IPARI CENTRUM Kft.	19219
26.	„Magyarországi Szerb Színház” Nonprofit Közhasznú Kft.	19218
27.	Miskolci Nemzeti Színház Nonprofit Kft.	19217
28.	BKSZ Békési Kommunális és Szolgáltató Kft.	19216
29.	Csepeli Városgazda Közhasznú Nonprofit Zártkörűen Működő Rt.	19215
30.	Sashalmi Piac Ingatlanfejlesztő, Beruházó és Üzemeltető Kft.	19214
31.	Miskolci Csodamalom Bábszínház Nonprofit Kft.	19211
32.	Balmazújvárosi VESZ Városi Egészségügyi Szolgálat Nonprofit Kft.	19208
33.	Ózdi Sport- és Élményközpont Nonprofit Kft.	19193
34.	Szabad Tér Színház Nonprofit Korlátolt Felelősségű Társaság	19192
35.	MÓRAÉP Városüzemeltetési, Szolgáltató és Kereskedelmi Nonprofit Közhasznú Korlátolt Felelősségű Társaság	19186
36.	Hegyvidéki Sportcsarnok és Sportközpont Korlátolt Felelősségű Társaság	19185
37.	Jászberényi Vagyonkezelő és Városüzemeltető Nonprofit Zártkörűen Működő Részvénytársaság	19176
38.	Terézvárosi Vagyonkezelő Nonprofit Zártkörűen Működő Részvénytársaság	19165
39.	Zuglói Sport- és Rendezvényszervező Nonprofit Korlátolt Felelősségű Társaság	19164
40.	Óbudai Vagyonkezelő Nonprofit Zártkörűen Működő Részvénytársaság	19150
41.	Városinfo 18 Nonprofit Korlátolt Felelősségű Társaság „v.a.”	19149
42.	FEV IX. Ferencvárosi Vagyonkezelő és Városfejlesztő Zártkörűen Működő Részvénytársaság	19146
43.	XIII. Kerületi Közszolgáltató Zrt.	19136
44.	Pápai Köztisztasági és Szolgáltató Nonprofit Kft.	19131
45.	KÖVÁL Közüzemi és Vállalkozási Nonprofit Zártkörűen működő Részvénytársaság	19125
46.	Váci Hulladékgazdálkodási Nonprofit Kft.	19121
47.	Soroksár Sport Club Korlátolt Felelősségű Társaság	19120

48.	SZÁKOM Százhalombattai Kommunális Szolgáltató Nonprofit Korlátolt Felelősségű Társaság	19119
49.	BONYCOM Bonyhádi Közüemi Nonprofit Korlátolt Felelősségű Társaság	19118
50.	EVIN Erzsébetvárosi Ingatlanszolgáltató Nonprofit Zrt.	19108
51.	Józsefvárosi Gazdálkodási Központ Zártkörűen Működő Részvénytársaság	19107
52.	BUDA-HOLD Vállalkozás Szervezési és Szolgáltató Korlátolt Felelősségű Társaság	19106
53.	Kőbányai Szivárvány Szociális Gondoskodást Nyújtó Közhasznú Nonprofit Kft.	19103
54.	Szentes Városellátó Nonprofit Korlátolt Felelősségű Társaság	19101
55.	Belváros-Lipótváros Vagyonkezelő Zrt.	19096
56.	Budavári Kapu Behajtási Rendszert Üzemeltető Kft.	19095
57.	Nagytarcsai Közszolgáltató Nonprofit Korlátolt Felelősségű Társaság	19087
58.	UV Újpesti Vagyonkezelő Zártkörűen Működő Részvénytársaság	19082
59.	Zöld Bicske Nonprofit Korlátolt Felelősségű Társaság	19065
60.	Fény Utcai Piac Beruházó, Szervező és Üzemeltető Korlátolt Felelősségű Társaság	19063
61.	STKH Sopron és Térsége Környezetvédelmi és Hulladékgazdálkodási Nonprofit Kft.	19056

FELHASZNÁLT SZAKIRODALOM

Domokos László: Ellenőrzés – a fenntartható jó kormányzás eszköze (Akadémia Kiadó 2020)

Pulay Gyula, Lucza Anikó, Kovács Kolos István: Tanulmány a köztulajdonú gazdasági társaságok 2018. évi integritás helyzetéről (ÁSZ 2019)

Pulay Gyula: A korrupció megelőzése a szervezeti integritás megerősítése által (Pénzügyi szemle 2014/2.)

RÖVIDÍTÉSEK JEGYZÉKE

Áht.	2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról
Alaptörvény	Magyarország Alaptörvénye
ÁSZ	Állami Számvevőszék
ÁSZ tv.	2011. évi LXVI. törvény az Állami Számvevőszékről
Ávr.	Az államháztartási törvény végrehajtásáról szóló 368/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet
Bkr.	A költségvetési A költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet
Civil tv.	Az az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló 2011. évi CLXXV. törvény
Ctv.	2006. évi V. törvény a cégnyilvánosságról, a bírósági cégeljárásról és a végelszámolásról
Ebkvtv.	2003. évi CXXV. törvény az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról
Mötv.	2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország önkormányzatairól
Nvtv.	2011. évi CXCVI. törvény a nemzeti vagyonról
Ptk.	2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről
Számv. tv.	2000. évi C. törvény a számvitelről
Taktv.	2009. évi CXXII. törvény a köztulajdonban álló gazdasági társaságok takarékosabb működéséről
Vtv.	2007. évi CVI. törvény az állami vagyonról
339/2019. (XII. 23.) Korm. rendelet	339/2019. (XII. 23.) Korm. rendelet a köztulajdonban álló gazdasági társaságok belső kontrollrendszeréről

FOGALOMTÁR

Belső ellenőrzés	Független, tárgyilagos bizonyosságot adó és tanácsadó tevékenység, amelynek célja, hogy az ellenőrzött szervezet működését fejlessze és eredményességét növelje. A belső ellenőrzés rendszerszemléletű megközelítéssel és módszeresen értékeli, illetve fejleszti az ellenőrzött szervezet irányítási és belső kontrollrendszerének hatékonyságát. (Forrás: Bkr. 2. § b) pontja)
Eladósodottsági mutató	Az eladósodottság mértéke azt mutatja, hogy a saját források a kötelezettségek hány százalékát fedezik (kötelezettségek/saját tőke). Kedvező, ha a mutató tartósan (jelentősen) 1 alatti értéket ér el.
Eredendő Veszélyeztetettségi Tényezők (EVT index)	A szervezetek jogállásától és feladatköréitől függő eredendő veszélyeztetettség összetevőit teszi mérhetővé. (Forrás: Pénzügyi szemle 2014/2. szám, Pulay Gyula: A korrupció megelőzése a szervezeti integritás megerősítése által)
Fenntartási kockázatok	Üzemeltetési, fenntartási kockázat. Azon kockázatok, amelyek valamely létesítmény üzemeltetését, vállalkozás fenntartását hátrányosan befolyásolhatja (pl. árbevétel csökkenése, üzemeltetési költségek biztosítása, üzemeltetési költségek emelkedése).
Fenntarthatósági kockázatok	Lehet pénzügyi, gazdasági fenntarthatósági kockázat. Azon kockázatok, amelyek valamely létesítmény illetve vállalkozás fenntarthatóságát – a fenntartás lehetőségét – hátrányosan befolyásolhatja.
Gazdasági társaság	A gazdasági társaságok üzletszerű közös gazdasági tevékenység folytatására, a tagok vagyoni hozzájárulásával létrehozott, jogi személyiséggel rendelkező vállalkozások, amelyekben a tagok a nyereségből közösen részesednek, és a veszteséget közösen viselik. (Forrás: Ptk. 3.88. § (1) bekezdés)
Integritási kockázat	Az államigazgatási szerv célkitűzéseit, értékeit, elveit sértő vagy veszélyeztető visszaélés, szabálytalanság, vagy egyéb esemény lehetősége. (50/2013. (II. 25.) Korm. rendelet 2. § c) pontja)
Integritási kontrollok	A szervezetre vonatkozó szabályok betartását segítő kontrollok, valamint azok a nem kötelező előírások, melyek a szervezet részére vagy általa meghatározott értékeknek és elveknek megfelelő működést segítik elő. (Forrás: ÁSZ 2019. Dr. Pulay Gyula, Lucza Anikó, Kovács Kolos István: Tanulmány a köztulajdonú gazdasági társaságok 2018. évi integritás helyzetéről)
Javadalmazási szabályzat	A Taktv. 5. § (3) bekezdése alapján a köztulajdonban álló gazdasági társaságok legfőbb szerve által alkotott szabályzat a vezető tisztségviselők, FB tagok, valamint a Munka törvénykönyve 208. §-ának hatálya alá eső munkavállalók javadalmazásáról, valamint a jogviszony megszűnése esetére biztosított juttatások módjáról, mértékének elveiről, annak rendszeréről.
Jövedelmezőségi mutató	A mutató (mérleg szerinti eredmény/saját tőke) a saját tőke arányos megtérülést fejezi ki. Azt mutatja meg, hogy az egységnyi saját tőkére vetítve mekkora volt a társaság jövedelem termelése. A mutató növekvő tendenciája kedvező.

Kemény és lágy integritás kontrollok	Az integritás kontrollok kemény és lágy kontroll elemekre bonthatók. Kemény kontrollnak tekinthetők, amelynek alkalmazását jogszabályok írják elő, feltéve, hogy az adott témakör a társaság számára releváns. Ezzel szemben a lágy kontrollok azok, amelyeknek az alkalmazását általában nem írja elő jogszabály, azaz ezek alkalmazása a társaság vezetésének a szervezeti integritás iránti elkötelezettségétől, illetve attól függ, hogy a kockázatelemzés alapján szükségesnek ítélték-e meg az adott kontroll kiépítését. (pl. etikai kérdések). (Forrás: ÁSZ 2019. Dr. Pulay Gyula, Lucza Anikó, Kovács Kolos István: Tanulmány a köztulajdonú gazdasági társaságok 2018. évi integritás helyzetéről)
Kontrollt Erősítő Tényezők (KET index)	A Kontrollt Erősítő Tényezők indexe azt tükrözi, hogy az adott szervezetnél kiépültek-e az intézményesült integritáskontrollok. A KET indexhez olyan tényezők tartoznak, mint a szervezet belső szabályozása, a rendszeres kockázatelemzés és kockázatkezelés, a humán erőforrás gazdálkodás, a speciális korrupcióellenes rendszerek kiépítettsége, a rögzített etikai normák. (Forrás: ÁSZ 2019. Dr. Pulay Gyula, Lucza Anikó, Kovács Kolos István: Tanulmány a köztulajdonú gazdasági társaságok 2018. évi integritás helyzetéről)
Kormányzati szektorba sorolt szervezetek	Ebbe a körbe tartoznak azok a szervezetek, amelyek az Áht. alapján nem részei az államháztartásnak, azonban az Európai Közösséget létrehozó szerződéshez csatolt, a túlzott hiány esetén követendő eljárásról szóló jegyzőkönyv alkalmazásáról szóló 2009. május 25-i 479/2009/EK rendelet szerint a kormányzati szektorba tartoznak. (Forrás: Áht. 1. § 12. pontja)
Közfeladat	Jogszabályban meghatározott állami vagy önkormányzati feladat, amit az arra kötelezett közérdekből, jogszabályban meghatározott követelményeknek és feltételeknek megfelelően végez, ideértve a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátását, továbbá az állam nemzetközi szerződésekben vállalt kötelezettségeiből adódó közérdekű feladatokat, valamint e feladatok ellátásához szükséges infrastruktúra biztosítását is. (Forrás: Áht. 3/A. § (1) bekezdés, hatályos 2015. január 1-jétől)
Közhasznú tevékenység	Minden olyan tevékenység, amely a létesítő okiratban megjelölt közfeladat teljesítését közvetlenül vagy közvetve szolgálja, ezzel hozzájárulva a társadalom és az egyén közös szükségleteinek kielégítéséhez.
Közszolgáltatás	Szerződéskötési kötelezettség alapján a lakosság alapvető szükségleteinek ellátására irányuló szolgáltatás, így különösen a villamos energia -, gáz-, hő-, víz-, szennyvíz- és hulladékkezelési, köztisztasági, postai és távközlési szolgáltatás, továbbá a menetrend alapján közlekedő járművekkel végzett közforgalmú személyszállítás. (Forrás: Ebktv. 3. § d) pontja)
Köztulajdon	A köztulajdon pénzben kifejezhető anyagi javak és jogok összessége, amelyek egy nagyobb közösség – állam vagy önkormányzat – tulajdonában vannak, és olyan közfeladatok ellátását biztosítja, mint az egészségügy, a szociális ellátás vagy az oktatás. Elvárt a köztulajdon átlátható, célszerű és hatékony felhasználása a közösségi érdek szolgálatában. (Forrás: https://www.aszhirportal.hu/hirek/mi-a-koztulajdon)

Likviditási mutató	A mutató az ellenőrzött fizetőképességét általánosan jellemző mutató, az összes forgóeszköz állomány arányát fejezi ki az összes kötelezettséghez: $\text{forgóeszközök}/(\text{kötelezettségek} + \text{passzív időbeli elhatárolások})$. A mutató kifejezi, hogy egységnyi kötelezettség teljesítéséhez mennyi egy éven belül mobilizálható forgóeszköz áll rendelkezésre, akkor megfelelő, ha egységnyi kötelezettség teljesítéséhez minél több forgóeszköz áll rendelkezésre, azaz kedvező a mutató értékének növekedése.
Nemzeti vagyon	Az állam vagy a helyi önkormányzat kizárólagos tulajdonában álló dolgok, pénzügyi eszközök, továbbá az államot vagy a helyi önkormányzatot megillető társasági részesedések, bármely vagyoni értékkel rendelkező jogosultság, amelyet jogszabály vagyoni értékű jogként nevesít. (Forrás: Nvtv. 1. § (2) bekezdés)
Nonprofit gazdasági társaság	Az a gazdasági társaság minősül nonprofit gazdasági társaságnak és cégnevében az a gazdasági társaság tüntetheti fel a nonprofit jellegét, amelynek létesítő okirata tartalmazza, hogy a gazdasági társaság tevékenységéből származó nyereség a tagok között nem osztható fel, hanem az a gazdasági társaság vagyonát gyarapítja. (Forrás: Ctv. 9/F. § (2) bekezdés, hatályos 2014. március 15-től)
Önként vállalt önkormányzati feladat	A helyi önkormányzat – a helyi képviselő-testület vagy a helyi népszavazás döntésével – önként vállalhatja minden olyan helyi közügy önálló megoldását, amelyet jogszabály nem utal más szerv kizárólagos hatáskörébe. Az önként vállalt helyi közügyekben az önkormányzat mindent megtehet, ami jogszabállyal nem ellentétes. Az önként vállalt helyi közügyek megoldása nem veszélyeztetheti a törvény által kötelezően előírt önkormányzati feladat- és hatáskörök ellátását, finanszírozása a saját bevételek, vagy az erre a célra biztosított külön források terhére lehetséges. (Forrás: Mötv. 10. § (2) bekezdés)
Pénzügyi kockázat	A pénzügyi kockázat olyan kockázati típus, amely pénzügyi veszteséget okozhat (pl. hitelezési kockázat, likviditási kockázat, kamatkockázat, devizaárfolyam kockázat).
Saját tőke növekedési mutató	A saját tőke és a jegyzett tőke aránya (saját tőke/jegyzett tőke). Kedvező, ha a mutató értéke 1-nél nagyobb, 1-nél kisebb mutató tőkevesztésre utal.
Többségi befolyást biztosító részesedés (többségi tulajdon)	A jogszabály szerint többségi befolyás az olyan kapcsolat, amelynek révén természetes személy vagy jogi személy, (befolyással rendelkező) egy jogi személyben a szavazatok több mint felével vagy meghatározó befolyással rendelkezik.
Tulajdonosi ellenőrzés	A vagyonnal való gazdálkodás vizsgálata, ennek keretében a rendeltetésellenes, jogszerűtlen, szerződésellenes, vagy tulajdonos érdekeit sértő, illetve a költségvetést hátrányosan érintő vagyongazdálkodási intézkedések feltárása és a jogszerű állapot helyreállítása, a vagyonyilvántartás hitelességének, teljességének és helyességének biztosítása érdekében végzett ellenőrzés. (Vtv. 20. § (2) bekezdés)
Tulajdonosi joggyakorló	Tulajdonosi joggyakorló az, aki a nemzeti vagyon felett az államot vagy a helyi önkormányzatot megillető tulajdonosi jogok és kötelezettségek összességének gyakorlására jogosult. (Nvtv. 3. § (1) bekezdés 17. pont)

Vagyongazdálkodás

A nemzeti vagyongazdálkodás feladata a nemzeti vagyon rendeltetésének megfelelő, az állam, az önkormányzat mindenkori teherbíró képességéhez igazodó, elsődlegesen 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, továbbá az állam vagy a helyi önkormányzat feladatának ellátása szempontjából feleslegessé váló vagyontárgyak elidegenítése. (Forrás: Nvtv. 7. § (2) bekezdése)

Veszélyeztetettséget Növelő Tényezők (VNT index)

Az egyes intézmények napi működésétől függő – az eredendő veszélyeztetettséget növelő – összetevőket jelenti. (Forrás: Pénzügyi szemle 2014/2. szám Pulay Gyula: A korrupció megelőzése a szervezeti integritás megerősítése által)

JOGSZABÁLYOK ÉS KÖZJOGI SZABÁLYOZÓ ESZKÖZÖK JEGYZÉKE

Magyarország Alaptörvénye

1991. évi XX. törvény a helyi önkormányzatok és szerveik, a köztársasági megbízottak, valamint egyes centrális alárendeltségű szervek feladat- és hatásköréről
2000. évi C. törvény a számvitelről
2009. évi CXXII. törvény a köztulajdonban álló gazdasági társaságok takarékosabb működéséről
2011. évi LXVI. törvény az Állami Számvevőszékről
2011. évi CXII. törvény az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról
2011. évi CLXXV. törvény az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról
2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól
2011. évi CXCV. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról
2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról
2011. évi CXCVI. törvény a nemzeti vagyonról
2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről
- 50/2013. Korm. rendelet az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítő fogadásának rendjéről
- 350/2011. (XII. 30.) Korm. rendelet a civil szervezetek gazdálkodása, az adománygyűjtés és a közhasznúság egyes kérdéseiről
- 353/2011. (XII. 30.) Korm. rendelet az adósságot keletkeztető ügyletekhez történő hozzájárulás részletes szabályairól
- 368/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról
- 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről
- 339/2019. (XII. 23.) Korm. rendelet a köztulajdonban álló gazdasági társaságok belső kontrollrendszeréről



ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK

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

TEL: +36 1 484 9100

email: szamvevoszek@asz.hu

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