

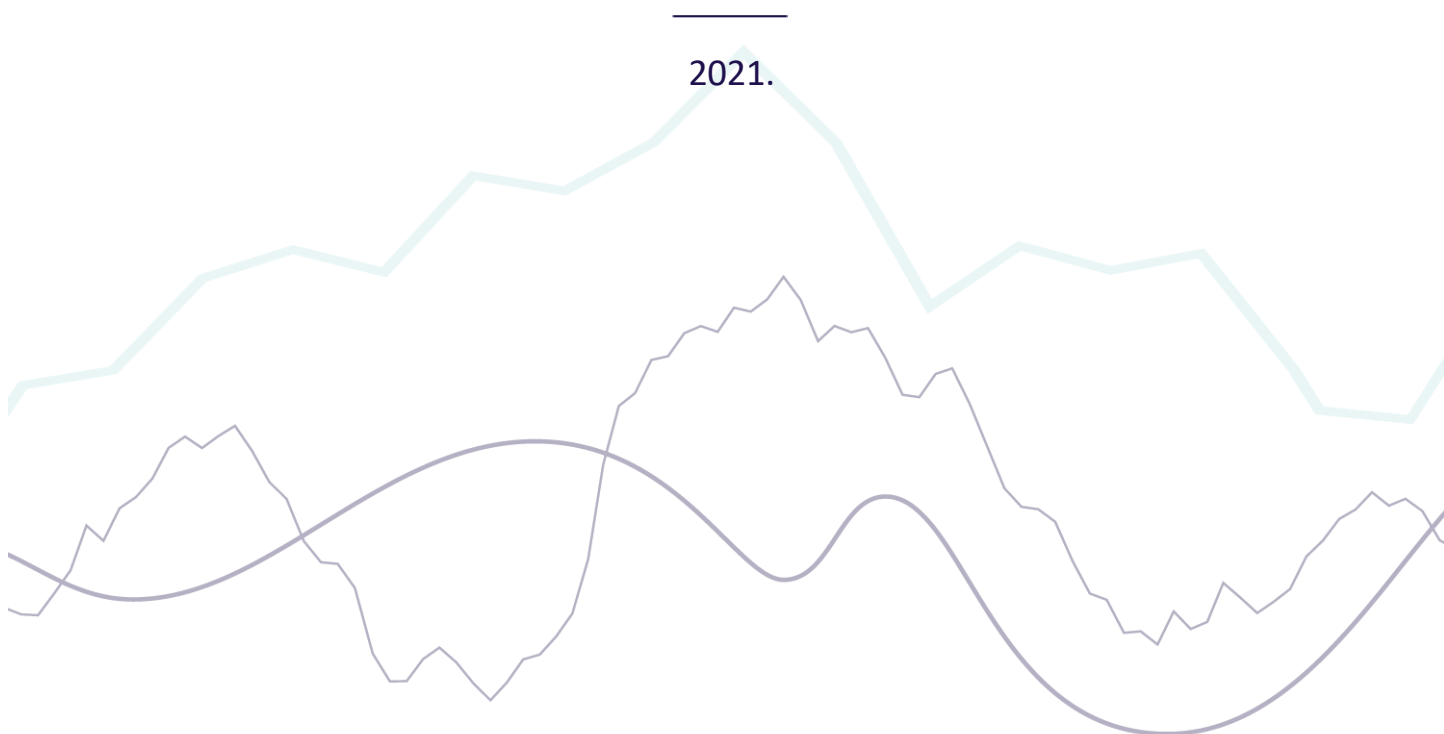


ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK

ELEMZÉS

Felelős vezető – az állami tulajdonban lévő gazdasági társaságoknál

2021.





ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK

ELEMZÉS

Felelős vezető – az állami tulajdonban lévő gazdasági társaságoknál

2021.



Engedélyező:

Domokos László
Domokos László
elnök

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

Szerkesztő:

CZIFRA BÉLA projektvezető

Az elemzés elkészítését felügyelte:

DR. NAGY IMRE felügyeleti vezető

Készítették:

CZIFRA BÉLA projektvezető

SZIKSZAINÉ KIRÁLY MÁRIA számvevő

KEREKES GÁBOR számvevő

Kiadja az Állami Számvevőszék

EL-3042-009/2021.

ELNÖKI ELŐSZÓ	5
VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓ	7
BEVEZETÉS	9
AZ ELEMZÉS CÉLJA, TERÜLETE ÉS MÓDSZERE	11
RÉSZLETES ELEMZÉS	13
1. <i>A felelős vezetés az állami tulajdonú társaságoknál</i>	13
1.1. <i>A vezetői felelősséget meghatározó alapelvárások</i>	13
1.2. <i>A felelős vezetés szabályszerűségi és helyénvalósági kritériumai</i>	13
1.3. <i>A vezetői teljesítményértékelések ellenőrzési tapasztalatai</i>	19
2. <i>Felelős vezetés – a tulajdonosi joggyakorlók tevékenysége</i>	25
2.1. <i>Szabályszerűségi és helyénvalósági kritériumok, elvárások a tulajdonosi joggyakorlókknál</i>	25
2.2. <i>A felügyelőbizottságok szerepe a tulajdonosi joggyakorlásban</i>	27
2.3. <i>A tulajdonosi joggyakorlókra vonatkozó ellenőrzési tapasztalatok</i>	28
3. <i>További lépések – kitekintés</i>	31
AZ ELEMZÉSBEN ÉRINTETT TÁRSASÁGOK	33
FELHASZNÁLT IRODALOM	35
FOGALOMTÁR	36
RÖVIDÍTÉSEK JEGYZÉKE	39

ELNÖKI ELŐSZÓ

A jól irányított állam közérdek, amely nem valósítható meg jól vezetett állami társaságok nélkül.

A koronavírus okozta világiárvány miatt az állami tulajdonú társaságoknak és vezetőiknek eddig sosem látott kihívásokkal kellett és kell megbirkózniuk. Kiemelt jelentősége van annak, hogy a társaságok által biztosított közszolgáltatások a pandémia idején is a lakosság rendelkezésére álljanak. Ez felértékelte azokat a vezetői képességeket és ismereteket, amelyek a változások menedzseléséhez szükségesek.

Az Országgyűlés 2015-ben határozatban bízta meg az Állami Számvevőszéket, hogy szélesítse a vezetői rendszerekre vonatkozó tanácsadó tevékenységét és támogassa az etikus közpénzügyi vezetőképzést. Az Állami Számvevőszék ez alapján 2017. és 2020. között 51 állami tulajdonban álló gazdasági társaság esetében végezte el az érintett szervezetek vezetőinél a vezetői teljesítmény értékelését.

Az Állami Számvevőszék munkatársai a nagy számú társaságot érintő ellenőrzések zárásaként elemzést készítettek, amely az ellenőrzési tapasztalatokat összegezve rámutat a felelős vezetésnek azokra a lényeges elemekre, amelyek a közpénzzel, közvagyonnal való hatékony, eredményes gazdálkodás és a jól irányított állam szempontjából kulcsfontosságúak.

Az Állami Számvevőszék emellett a tanácsadó tevékenysége keretében továbbra is támogatja az állami tulajdonú társaságoknál a felelős vezetői magatartás megvalósulását.

A jó gyakorlatok terjesztése érdekében az Állami Számvevőszék a Miskolci Egyetemmel együttműködve 2017-ben indította el az etikus közpénzügyi vezetőképzését. Az első számú vezetők képzésének célja a közpénzügyi és vezetői ismeretek fejlesztésén keresztül, hogy hozzájáruljon a közös célok megvalósításához, és elősegítse a jól irányított állam működését.

Az ÁSZ nemcsak képzéssel, hanem 2019. óta öntesztel is támogatja a nemzeti tulajdonú társaságok vezetőit. Az önteszt támogatást ad a társaságok vezetőinek a belső kontrollrendszerük, belső szabályozásuk kiépítettségének önellenőrzésére. Ezzel hozzájárul a törvényi előírásoknak megfelelő szabályszerű működéshez, az integritásközpontú szervezeti működés erősítéséhez, ezáltal a korrupciós kockázatok kezeléséhez.

Bízom abban, hogy az elemzésben foglaltak hozzájárulnak a közpénzzel, közvagyonnal való hatékony, eredményes gazdálkodásához és a jól irányított állam megvalósításához, ezzel társadalom egészének hasznára válnak.

Budapest, 2021. április



Domokos László

elnök

VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓ

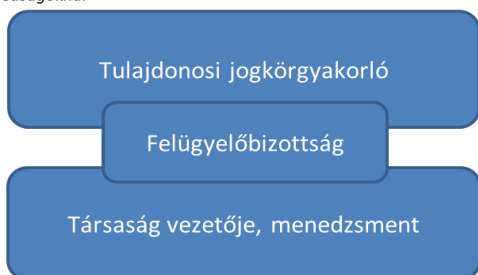
Az állami tulajdonú gazdasági társaságok jelentős szerepet töltenek be a nemzetgazdaságban, ezek a szervezetek számottevő állami vagyon felett gyakorolják a vagyonkezelői, vagyonhasználati jogokat, tevékenységük során közpénzeket használnak fel, szerepük a foglalkoztatás terén is meghatározó. Az állami tulajdonban lévő gazdasági társaságok társadalmi jelentőségét erősíti, hogy e szervezetek számos esetben az állampolgárok által gyakran igénybevett közszolgáltatásokat látják el. Az általuk elérendő szervezeti célok a közfeladat megfelelő színvonalú ellátásának biztosítása, a nemzeti vagyonnal történő felelős gazdálkodás megvalósítása. A társaságoknak a közjó érdekében fenntartható módon kell működniük és gazdálkodniuk, biztosítva a társadalmi elégedettség megőrzését. Ezen követelmények elérésében kiemelt szerepe van a társaságok első számú vezetőinek.

A koronavírus okozta világjárvány következtében az állami tulajdonú társaságoknak és vezetőiknek is rendkívüli kihívásokkal kell megbirkózniuk, mely előtérbe helyezi azokat a képességeket, amelyek a változások menedzseléséhez kapcsolódnak. A vezetőknek szervezeteiket oly módon kell menedzselniük, hogy gyorsan reagálni tudjanak a változásokra, amely intézkedések a felelős vezetővel szemben támasztott (teljesítmény) követelmények teljesítésének biztos alapjára épülhetnek.

Az Alaptörvény¹-ben megfogalmazódik az a jogos társadalmi elvárás, hogy az állam és a helyi önkormányzatok tulajdonában álló gazdálkodó szervezeteknek felelősen, önállóan kell gazdálkodniuk a törvényesség, a célszerűség és az eredményesség követelményeinek érvényre juttatásával. Minden közpénzzel gazdálkodó szervezetnek, így minden állami tulajdonban álló gazdálkodó szervezetnek is a nyilvánosság előtt el kell tudnia számolni gazdálkodásával, továbbá a közpénzeket a közélet tisztaságának elve szerint kell kezelnie. A felelős vezetőnek irányító tevékenységét úgy kell gyakorolnia, hogy az állami tulajdonú gazdasági társaság ezeknek megfelelően működjön és gazdálkodjon.

Az alkotmányos követelmények mellett számos jogszabály határozza meg az állami tulajdonban lévő gazdasági társaságokkal szemben támasztott elvárásokat. Ezek olyan – a jogszabályok által ugyan kötelezően nem előírt, de a felelős vezetés körében a társadalom által jogosan elvárt – követelményekkel is kiegészíthetők, amelyek a társaságok társadalmi felelősségvállalását, fenntartható fejlődését, továbbá a közpénzek gazdaságos és hatékony felhasználását, a menedzsment és a munkavállalók társadalmilag helyes, a szervezeti értékrendnek megfelelő etikus és korrupció mentes magatartását érintik.

1. számú ábra
Felelősségi viszonyok az állami tulajdonú gazdasági társaságoknál



Forrás: ÁSZ szerkesztés

Az alkotmányos elvek, jogszabályi előírások és egyéb elvárások teljesítésében a gazdasági társaság vezetőjének meghatározó szerepe van. A felelősség azonban nemcsak a társaság vezetőjére hárul, az állami érdekeket képviselő tulajdonosi jogkörgyakorló, a társaságokban felügyeleti és egyúttal ellenőrző szerepet betöltő felügyelőbizottságok felelőssége is megjelenik. A gazdasági társaságok vezetőivel és felügyelőbizottságaival szembeni elvárások egy részét a jogszabályok mellett a tulajdonosi jogkörgyakorló elvárásai határozzák meg. Ezt a felelősségi rendszert az 1. számú ábra szemlélteti.

Az Állami Számvevőszéknek (ÁSZ²) a vezetői tevékenység értékelésében szerzett ellenőrzési tapasztalatai szerint a felelős vezetői magatartás érvényesüléséhez, az elvárások teljesítéséhez a működési és gazdálkodási kockázatok csökkentése, a számviteli és beszámolási tevékenység ellátásának javítása érdekében szükséges nagyobb hangsúlyt helyezni a belső kontrollrendszer kialakítására és működtetésére és a vagyongazdálkodással összefüggő feladatellátásra.

Az ellenőrzések alátámasztották, hogy a szervezeti integritás területe is nagyobb figyelmet kíván a korrupciós kockázatok csökkentése érdekében. Fejlődési lehetőségek mutatkoznak még a munkáltatói jogkörgyakorlás, az átlátható, gazdaságos és felelős gazdálkodás feltételeinek megteremtésében, továbbá a stratégia alkotás területén.

Az elemzés a tulajdonosi joggyakorlók tevékenységét érintően megállapította, hogy a szabályos működés érdekében további fontos lépések szükségesek, főként a Számv. tv.³ és a Taktv.⁴ előírásainak érvényesítése és a vagyonkezeléssel kapcsolatos elvárások teljesítése érdekében. Ehhez kapcsolódóan a felügyelőbizottságok aktív ellenőrző szerepének fokozása is feladatot jelent.

A tulajdonosi joggyakorlók tevékenységével szembeni elvárások többsége – a jelenleg hatályos jogszabályokban – nem kötelező érvényű, hanem megengedő jelleggel, feltételes módon fogalmaz, nagyfokú cselekvési szabadságot biztosítva számukra. A számos tulajdonosi joggyakorló eltérő színvonalú feladatellátása felveti a kógens szabályozás erősítésének szükségességét.

Az elemzés arra is rámutat, hogy az állami tulajdonban lévő gazdálkodó szervezetek eredményes és hatékony működése a vezető személyes attitűdjétől nagymértékben függ. A gazdasági társaság élén álló első számú vezető „jó gazdaként” való fellépésében érdemi befolyásoló tényező, hogy az elvárások jogszabályi követelményeken alapulnak-e, illetve milyen mértékben egészülnek ki a tulajdonosi joggyakorló által megfogalmazott elvárásokkal. Mindezek felvetik a társaságok feletti tulajdonosi kontrollok egységesítésének és erősítésének szükségességét.

Az alkotmányos elveknek és társadalmi elvárásoknak jobban megfelelő felelős vezetői magatartás elérésében továbblépési lehetőséget jelent a tulajdonosi joggyakorló elvárásaiban a stratégiai akcióképesség fokozására irányuló igény erősítése, az eredményes, hatékony, gazdaságos működéshez és gazdálkodáshoz kapcsolódó alapvető elvárások meghatározása annak érdekében, hogy a társaságok teljesítményalapú működése megvalósulhasson.

A fenntarthatóság és a továbblépés kulcseleme, hogy a tulajdonosi joggyakorló a társaságok vezetőivel szemben olyan követelményeket határozzon meg, amelyek magukban foglalják a napjainkban igen dinamikus környezeti változások által generált kihívásokat is.

BEVEZETÉS

Az állami tulajdonban lévő társaságok társadalmi és gazdasági jelentőségét jelzi a stratégiai ágazatokban számottevő szerepvállalásuk, valamint az, hogy az általuk nyújtott közszolgáltatásokat az állampolgárok többsége naponta igénybe veszi. Így a társadalom részéről jogos igényként merül fel, hogy működésük és gazdálkodásuk etikusan és átláthatóan történjen.

Az állami tulajdonban lévő gazdasági társaságok jelentős mértékű közvagyonnal gazdálkodnak, ezért szabályszerű, átlátható, elszámoltatható működésük és gazdálkodásuk kiemelt közérdek, ami nem biztosítható a társaságok hatékony és eredményes irányítása nélkül. A közjavak szolgáltatása, valamint az üzleti szektorban való sikeres tevékenység alapfeltétele a kihívásokra és változásokra rugalmasan és gyorsan reagáló szervezeti struktúra és kultúra kialakítása, ami a koronavírus járvány miatt kialakult globális válságban még inkább felértékelődött.

A köztulajdonban - ezen belül az állami tulajdonban - lévő társaságok működésének megfelelésére és megismerésére vonatkozó társadalmi igény erősödésének történeti előzményei is vannak. Már az 1990-es években kiemelt kérdéssé vált a vállalatok társadalmi felelősségvállalása és az üzleti etika kérdése. A 2008-as válságot követően jelentősége még inkább felértékelődött, hiszen a pénzügyi, majd gazdasági válság kirobbanásában meghatározó szerepe volt egyes vállalatok üzleti etikai csődjének. A válságból való kilábalást az államoknak komoly közpénzügyi erőforrások felhasználásával kellett segíteniük, melynek következtében fokozott hangsúly került az üzleti szféra és az állam szorosabb együttműködésére. (Benedek-Takácsné, 2016)

Bizonyos paradigmaváltást jelezve megjelent a kiegyensúlyozottabb, az állam által erőteljesebben befolyásolt, biztonságosabb piaci működés igénye. „Magyarországon a gazdaságösztönzés relatíve magas mértéke egy tudatos gazdaságpolitika eszköze”-vé vált. (Ösztönző állam-hatékony vállalatok, 2019. Bevezető 14. oldal) A szervezeti működés új irányát jelenti az integritás, amely az etikai értékeken és gondolkodáson túl a korrupció mentes és helyes cselekvést, az ahhoz szükséges szakmaiságot és kompetenciát, a társadalmi megfelelést, a jogi szabályszerűséget, valamint a szervezeti-működési célok és előírások követését is átfogja.

Az Állami Számvevőszék értékteremtő ellenőrzéseivel és széleskörű tanácsadó, tudásmegosztó tevékenységével az állami tulajdonú gazdasági társaságok körében tevékenyen járul hozzá a közpénzügyek átláthatóságának megteremtéséhez, a közpénzek szabályos, gazdaságos, hatékony és eredményes felhasználásához, használatához. Az ÁSZ az állami tulajdonú gazdasági társaságok ellenőrzését 2013 óta folyamatosan, éves rendszerességgel végzi.

Az Országgyűlés a 34/2015. (VII.7.) OGY hat. 2. pontjában felhatalmazást adott az Állami Számvevőszéknek, hogy szélesítse a vezetői rendszerekre vonatkozó tanácsadó tevékenységét, és támogassa az etikus közpénzügyi vezetőképést. Ennek teljesítéséért az ÁSZ tanácsadó tevékenysége keretében segíti az Alaptörvényben megfogalmazott elveknek, a társadalmi elvárásoknak megfelelő, helyes vezetői magatartás kialakítását a köztulajdonban álló társaságok élén. Támogatja a társaságok vezetőit és a tulajdonosi joggyakorlókat az ellenőrzések során tapasztalt hiányosságok megszüntetésében, továbbá a jó gyakorlatok kialakításában. Az állami tulajdonú gazdasági társaságok ellenőrzését az ÁSZ rendszeressé tette, majd ellenőrzési tevékenysége a gazdasági társaságok vezetői tevékenységének kockázatai elemzésére is kiterjedt.

Az ÁSZ megállapításainak hatására 2015-től a kormányzat magasabb szintre emelte az állami tulajdonú társaságok vezetőivel szembeni követelményeket és elvárásokat a többségi állami tulajdonú gazdasági társaságok vezető állású munkavállalói javadalmazási rendszerének megújításáról szóló 1660/2015. (IX.15.) Korm. határozat megjelentetésével. A Kormány az ÁSZ elnökének javaslataira¹ reflektálva megállapította, hogy az állami tulajdonú gazdasági társaságok vezetőinek juttatását és követelményrendszerét közelíteni szükséges a piaci vezetői bérekhez és követelményekhez. Rögzítette emellett, hogy elkötelezett a többségi állami tulajdonú gazdasági társaságok átlátható, hatékony és gazdaságos működése feltételeinek kialakításában.

<https://www.domokolaszlo.com/hirek-domokos-laszlo/rendszer szintu-szabalytalansagok-az-allami-erdogazdasagoknal>: Domokos László: „Fontos lenne, hogy ezeket a cégeket a legfelkészültebb vezetők irányítsák, ezért a versenyszféra-hoz hasonló követelmény és elszámoltathatósági viszonyokat kell teremteni az állami cégek esetében is.”

Az Állami Számvevőszék 2016-ban az állami tulajdonban lévő gazdasági társaságok ellenőrzése során tapasztalt alapvető és visszatérő hiányosságok alapján az állammenedzsment rendszerszintű megújításának indokoltságára mutatott rá. (Domokos et al., 2016) Ehhez kapcsolódóan többek között javasolta, hogy az állami tulajdonú társaságok vezetőinek – szigorú etikai és integritáselveknek megfelelő – tevékenységét folyamatosan értékelni kell a szabályosság, eredményesség, hatékonyság és a gazdaságosság szempontjából, valamint meg kell erősíteni a tulajdonosi jogok gyakorlójának az eredményességet értékelő képességét, tevékenységét. Fokozni kell továbbá a társaságok felügyelőbizottságának szerepét a tulajdonosi elvárások kiszolgálásában ellenőrzési tevékenységük fokozása útján.

Az ÁSZ 2017-től kezdődően az állami tulajdonú gazdasági társaságok vezetői tevékenységének ellenőrzésére különös figyelmet fordított. A felelős vezetővel szembeni elvárások rendszerezését követően ezek az ellenőrzések új megközelítésből világitottak rá az állami tulajdonban lévő gazdasági társaságok tevékenységében rejlő kockázatokra. Az ellenőrzési programban a szabályszerűségi előírások mellett - helyénvalósági kritériumként - a célszerűség, az eredményesség, az átláthatóság, a hatékonyság, a felelős gazdálkodás, a vagyonérték megőrzés és a vagyonvédelem is helyet kapott, amelyeknek a vezetői tevékenységben való érvényesülése célravezető annak érdekében, hogy a társaság működése társadalmi és gazdasági szempontból is „sikeres” és korrupciótól védett legyen.

A vezetői tevékenység értékelésének filozófiája szerint az ellenőrzés az alkotmányos és társadalmi elvárásoknak megfelelő felelős vezetői magatartás feltételeinek megteremtéséhez lényegbevágó elemekre terjedt ki. A vezetői tevékenység értékelésén keresztül feltárhatók voltak azok a területek, amelyek az állami tulajdonban lévő gazdasági társaságok működési kockázatait csökkenthetik. Az ellenőrzésekben alkalmazott helyénvalósági kritériumokat az ÁSZ honlapján folyamatosan nyilvánosságra hozta annak érdekében, hogy az ellenőrzöttek az elvárásokat, a vezetői tevékenység minőségének szempontjait megismerhessék.

A 2016-2017. időszakra vonatkozóan 2019-2020. évben az ÁSZ a többségi állami és önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok körében integritás ellenőrzést végzett. Ennek eredményei azt mutatták, hogy nagyon jelentősek a különbségek a gazdasági társaságok között az integritási kontrollok kiépítettsége tekintetében. Megállapította továbbá, hogy a jelentkező különbségek jellemzően a társaságok menedzsmentjének eltérő hozzáállása miatt alakultak ki. (20057. jelentés)

Az ÁSZ a köztulajdonú gazdasági társaságok integritási felmérésében rávilágított, hogy a korrupciós kockázatok mértékét leginkább a vállalat mérete, a közszolgáltatás milyensége (ágazati hovatartozása, a feladatellátásának jellemzői, a java k korlátozott rendelkezésre állása), valamint a felhasznált közpénz mennyisége, mint objektív körülmények befolyásolják. Emellett szubjektív tényezőként a gazdasági társaság tulajdonosának és menedzsmentjének magatartásától függ, illetve attól hogy a kockázatok megelőzésére milyen erős integritási kontrollrendszert építenek ki szervezeten belül. (Pulay-Lucza, 2018) Ezen túlmenően a köztulajdonban álló gazdasági társaságok belső kontrollrendszerére vonatkozó szabályozás kialakításának szükségességét állapította meg az ÁSZ a köztulajdonú gazdasági társaságok 2018. évi integritási helyzetéről szóló tanulmányában. (ÁSZ 2019. március)

A magánszektorban tevékenykedő gazdasági társaságokra vonatkozó előírásoktól eltérő jogszabályok a köztulajdonban lévő társaságok széles körének működésére és gazdálkodására 2019 végéig alig vonatkoztak. Speciális szabályokat az állami vagyon kezelőire a Vtv.⁵ és az Nvt.⁶, a kormányzati szektorba tartozókra és a költségvetési szervek által létrehozott társaságokra a Bkr.⁷, míg a köztulajdonban lévő gazdasági társaságokra a Taktv. fogalmazott meg.

2020. évben áttörést jelentett a Taktv. változása, ami a köztulajdonban lévő társaságok szélesebb körére kiterjesztette a belső kontrollrendszer kötelező kialakítását és működtetését, továbbá a szervezeti integritás megteremtésének szükségességét. Az Állami Számvevőszéknek a vezetői felelősség fokozására irányuló erőfeszítéseit értékelve a Kormány, mint jogalkotó 2020. január 1-jétől az állami tulajdonú gazdasági társaságok szűk körét érintő, a belső kontrollrendszerek kialakítására és működtetésére irányuló szabályozását – az első számú vezető felelősségének rögzítésével – az állami tulajdonú társaságok szélesebb körére kiterjesztette. A Taktv.-ben előírtak végrehajtási szabályai a Gtbr.⁸-ben kerültek meghatározásra. Az új szabályozás értelmében a Taktv.-ben meghatározott nagyságrend feletti köztulajdonban lévő társaságoknak kötelezően az üzleti etikan is túlmutató integritási szemlélettel kell megszervezniük. Az új előírások alkalmazását a jogalkotó – időt hagyva a megfelelő felkészülésre – 2021. január 1-jétől tette kötelezővé.

A nemzeti vagyonnal való gazdálkodás biztonságának növelése érdekében továbbra is kiemelt figyelmet, illetve fókuszot érdemel a vezetői tevékenység elemzése és értékelése a köztulajdonban lévő – ezen belül az állami tulajdonban - lévő gazdasági társaságoknál. Az Állami Számvevőszék jelen elemzéssel is hozzá kíván járulni a közpénzekkel, a közvagyonnal való gazdálkodáshoz, a „jól irányított állam” működéséhez.

AZ ELEMZÉS CÉLJA, TERÜLETE ÉS MÓDSZERE

Az ÁSZ az állami tulajdonú gazdasági társaságok ellenőrzési programjai alapján végzett ellenőrzést a 2013-2019 években, csaknem teljesen azonos ellenőrzési fókuszpontokkal. Az ellenőrzések a tulajdonosi jogkörgyakorlás szabályszerűsége, a társaság működése szabályozottsága, a gazdálkodási feladatok ellátásának szabályszerűsége, a társaság pénzügyi számviteli, adatszolgáltatási és ellenőrzési feladatainak szabályszerűsége, a társaság vagyongazdálkodása szabályszerűségének megítélésére irányultak. Az ellenőrzések eredményei nyilvános jelentés formájában elérhetők az ÁSZ honlapján.

Az ellenőrzések 2017-től kiegészültek a vezetők vezetői tevékenységének értékelésével, a szabályszerűségi és helyénvalósági követelmények rendszerezését követően új megközelítésből lehetett rávilágítani az állami tulajdonban álló gazdasági társaságok tevékenységében rejlő kockázatokra és fejlődési lehetőségekre. Az ÁSZ tanácsadói szerepkörén belül értelmezett támogató tevékenység célja a kötelezően végrehajtandó szabályok terén és az azon is túlmutató elvárások területén megmutató fejlődési lehetőségekre való rámutatás volt.

Jelen elemzés azon társaságokra terjed ki, amelyek a 2017-2020 közötti években az állami tulajdonú gazdasági társaságok ellenőrzésére vonatkozó programok alapján ellenőrzésre kerültek és ellenőrzésük befejeződött, továbbá a vezetői tevékenység ellenőrzésére is sor került. Így a tulajdonosi jogkörgyakorlókra és a vezetői tevékenység kockázatértékelésére vonatkozó megállapítások koherenciája együttesen volt kezelhető, a többszintű vezetési felelősség összefüggéseit bemutatva.

Az ÁSZ 2012-2018. időszakra vonatkozóan 2017-2020. években elvégzett, a vezetői teljesítménymodullal kiegészített ellenőrzései 51 társaságot érintettek. Az érintett többségi állami tulajdonban lévő társaságok tevékenysége a közfeladat-ellátás, valamint közszolgáltatás nyújtás széles skáláját biztosította. Az elemzés alá vont gazdasági társaságokat és fő tevékenységüket az 1. számú melléklet mutatja be. Az 1. számú táblázat az ÁSZ ellenőrzéssel érintett társaságok ellenőrzött időszakának utolsó évében teljesült mérlegfőösszeg, saját tőke és árbevétel szintetizált adatait tartalmazza, illetve bemutatja az ellenőrzött társaságok 2019. évben² a beszámolóval lezárt adatainak alakulását.

1. számú táblázat

Az ellenőrzött társaságok beszámoló adatai 2015-2019. december 31-én

Az ellenőrzött időszak utolsó éve	Mérlegfőösszeg (MFt)	Saját tőke (MFt)	Árbevétel (MFt)	Létszám (fő)	Társaságok száma (db)
2015	72 506,8	31 009,8	20 419,0		17
2016	349 963,6	153 674,7	152 027,2		25
2017	72 695,8	16 003,7	37 364,1		8
2018	491,7	443,0	147,5		1
Összes társaság	495 657,9	201 131,2	209 957,8		51
Ellenőrzött társaságok aktuális adata					
2019	1 081 977,3	406 044,8	657 261,8	27 380	49

Forrás: Opten cégtár adataiból saját szerkesztés

A vezetői teljesítményértékeléssel együttesen elvégzett ellenőrzésekkel érintett állami tulajdonú társaságok társadalmi jelentőségét jelzi, hogy a 2019. évben saját tőkéjük összege több mint a 400 Mrd Ft, realizált árbevételük mintegy 660,0 Mrd Ft volt, míg az alkalmazott létszám több mint 27 ezer főt tett ki.

Az elemzés elsődleges célja, hogy az ellenőrzések tapasztalatait felhasználva azonosítsa és értékelje az állami tulajdonú társaságok vezetési rendszerében rejlő, a felelős vállalatirányítás érvényesülésével kapcsolatos kockázatokat és egyben megjelölje azokat a teendőket, amelyek kedvező változásokat indíthatnak el e téren. Az elemzés további célja a társaságok első számú vezetői tevékenységének elemzése mellett a társaságok felügyeletét ellátó tulajdonosi joggyakorlóknak, valamint a felügyelőbizottságoknak a felelős vállalatirányításban betöltött szerepének bemutatása és értékelése.

Az elemzés alapul szolgálhat a vezetői felelősség tudatosításához, ezáltal a társaságok teljesítményének méréséhez és fenntartásához. Szerepet játszhat a teljesítményorientált szervezeti kultúra fejlesztésében, továbbá a közvagyonnal való felelős gazdálkodás elérésében és fenntartásában. Az elemzés bemutatja az ellenőrzések során szerzett tapasztalatok alapján a

² A 2019. évi összevont adatokban 2 társaság adatai nem kerültek feltüntetésre, mivel azok a cégtárban a feldolgozás időpontjában még nem álltak rendelkezésre. (MNKH Magyar Nemzeti Kereskedőház Zrt., Bp2017 Világ Bajnokság Szervező NKft.)

legfontosabb intézkedési területeket, a jó gyakorlatok bemutatják a szervezetmenedzsment területén előremutató megoldásokat, amelyek előmozdítják a hatékony, felelős és eredményes szervezetirányítást, hozzájárulhatnak az állami vagyonnal való gazdálkodás biztonságának növeléséhez.

Az elemzés elkészítéséhez az érintett szervezetek ellenőrzési eredményei kerültek felhasználásra. A téma strukturálását megalapozták az ellenőrzések lebonyolításához az ÁSZ által készített ellenőrzési programok, az azokban alkalmazott szabályszerűségi és helyénvalósági kritériumok. Feldolgozásra kerültek a téma szempontjából releváns jogszabályi előírások, amelyek a felelős vezetői magatartás alapját képezik. Ezen túlmenően az elemzés épített a nyilvánosan hozzáférhető információkra (állami szervezetek honlapja, Opten cégtár, közhiteles nyilvántartások), továbbá a témához kapcsolódó szakirodalomra.

Az elemzett időszakot követően a jogszabályi környezetben több lényeges változás is bekövetkezett, így 2021-re a jogszabályi előírásokban előrelépés történt a közpénz és a közvagyon védelme szempontjából. Ugyanakkor továbbra is fontosnak tartjuk azoknak lényeges elvárásoknak a bemutatását, amelyek hozzájárulhatnak a felelős vezetés erősítéséhez, a társaságok eredményes, hatékony, gazdaságos működéséhez és gazdálkodásához.

RÉSZLETES ELEMZÉS

1. A felelős vezetés az állami tulajdonú társaságoknál

1.1. A vezetői felelősséget meghatározó alapelvárások

Az állami tulajdonú gazdasági társaságok első számú vezetői – a rábízott nemzeti vagyon megőrzése, védelme, a nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodás feltételeinek megteremtése érdekében – a tervezési-, működési-, gazdálkodási-, mérési-, kontroll-, etikai- és integritási feltételek komplex és koherens kialakításáért felelősek.

Az ezekhez kapcsolódó elvárások egy csoportját jogszabályi előírások alkotják, amelyek betartása a társaságra, vagy vezetőjére nézve kötelező. Az elvárások másik csoportjába a helyénvalósági kritériumok sorolhatók, melyeket jogszabály fogalmaz meg, de a jogszabály alkalmazása adott szervezetre –a vonatkozó, vagy egyéb jogszabályokban foglalt feltételek miatt- nem kötelező érvényű. E csoportba sorolhatók azok az elvárások is, amelyek jogszabályi szinten nem szabályozottak, társadalmi elvárásokon, ajánlásokon, továbbá általánosan elfogadott standardokon, jó gyakorlatokon alapulnak. Annak ellenére, hogy a helyénvalósági kritériumok nem kötelező előírások, e kritériumokban foglaltak teljesítése szervezeti haszonnal jár, a felelős vezetői magatartás, a vezetői gondosság ésszerű elemei.

Alkotmányos elvárások

Az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdése értelmében az állam és a helyi önkormányzatok vagyona nemzeti vagyon. Az Alaptörvény 38. cikk (5) bekezdése rögzíti, hogy az állam és a helyi önkormányzatok tulajdonában álló gazdálkodó szervezetek törvényben meghatározott módon, önállóan és felelősen gazdálkodnak a törvényesség, a célszerűség és az eredményesség követelményei szerint.

Az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdésében meghatározza a nemzeti vagyonnal kapcsolatos elvárásokat, ami a nyilvánosság előtti elszámolást, az átláthatóságot, a közélet tisztaságának elvét és a közérdekű adatként való megjelölést nevesíti a nemzeti vagyonnal való gazdálkodás alkotmányos jellemzőjeként.

A nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény (Nvt.) is hasonló elvárásokat fogalmaz meg a nemzeti vagyongazdálkodás feladatkörének, tartalmának definiálásakor. Az Alaptörvény 38. cikkében foglaltakkal egybehangzóan az Nvt. preambulumban nevesíti a nemzeti vagyonnal való gazdálkodás kiemelt céljait: a közérdek szolgálatát, a közösségi szükségletek kielégítését, a nemzeti értékek megőrzését, a természeti erőforrások megóvását, valamint a jövő nemzedékek szükségleteinek figyelembevételét, vagyis a fenntarthatóságot. A nemzeti vagyon alapvető rendeltetése a közfeladatok, közszolgáltatások ellátásának biztonságos biztosítása, amelyből következik az azzal való felelős gazdálkodás követelménye. Alapelvárás, hogy a nemzeti vagyon hosszú távú és stabil biztosítása érdekében a tulajdonosi joggyakorlók, a vagyonkezelők és vagyonhasznosítók felelős módon, rendeltetésszerűen gazdálkodjanak.

1.2. A felelős vezetés szabályszerűségi és helyénvalósági kritériumai

A közjó érdekeit szolgáló felelős vezetői magatartás megvalósulásához érdemben hozzájárul az alábbi területekre fordított vezetői figyelem, melyek részben kötelező érvényű jogszabályi előírások, részben a tulajdonosi joggyakorlók általánosan elfogadott jó gyakorlat szerinti teljesítmény előírásai, ajánlásai, értékelési szempontjai, továbbá a nemzeti vagyonért felelős tárca nélküli miniszter által megfogalmazott elvárások, illetve az Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt. felelős vállalatirányítási ajánlásán alapulnak.

A stratégia és az éves üzleti terv kidolgozása, a célok nyomon követése, értékelése

Az állami tulajdonban lévő gazdasági társaságok esetében is a szervezeti fennmaradás, hatékonyság, a fejlődés egyik tényezője, hogy a társaság rendelkezzen stratégiával, egyértelmű koncepcióval és jövőképpel, amely rögzíti a társaság célkitűzéseit és meghatározza a célok megvalósulásához szükséges erőforrásokat. A stratégia végrehajtásaként rövidebb időszakra vonatkozó üzleti tervekben indokolt meghatározni a társasági részcélokat, az azok megvalósítását biztosító programokat, a szakmai és szervezeti intézkedéseket, a szükséges forrásokat és azok ütemezését, valamint a teljesítéshez szükséges személyi és tárgyi feltételeket. Fontos továbbá, hogy a kitűzött célok teljesülése érdekében, időszakonként megtörténjen a stratégiában és az éves (üzleti) tervben foglalt határidők, feladatok mérése és értékelése.

A Ptk. 3:112. §-a alapján a vezető tisztségviselő a gazdasági társaság érdekeit elsődlegesen szem előtt tartva a jogszabályoknak, a létesítő okiratnak és a társaság legfőbb szerve határozatainak megfelelően látja el ügyvezetési feladatait, a tulajdonosi jogkörgyakorló előírhatja a gazdasági társaság számára a stratégia elkészítését.

A vezetőnek a Számv. tv. 8. §-a alapján el kell készítenie a számviteli beszámolót, valamint bizonyos nagyságrend felett a társaság üzleti jelentését, illetve a Ptk. 3:284. §-a szerint a társaság vagyoni helyzetéről és üzletpolitikájáról szóló jelentést. Többek között ezen jogszabályokban is előírt beszámolók szolgálják a célok teljesítésének értékelését, de számos más belső értékelési rendszer biztosíthatja a cél elérése érdekében a vezetői beavatkozás szükségességének időbeni felismerését.

Az elszámoltathatóság, az átláthatóság és a nyilvánosság alkotmányos alapelvei a számviteli beszámoló készítésével érvényesülnek. A vagyoni helyzet és az eredményesség átláthatóságát leginkább a társaságok éves beszámolója, kiegészítő melléklete és üzleti jelentése teszi lehetővé. Amennyiben a társaság számára kötelező az üzleti jelentés készítése, akkor annak tartalmaznia kell minden olyan pénzügyi és kulcsfontosságú, nem pénzügyi jellegű teljesítménymutatót, amely lényeges az adott üzleti vállalkozás szempontjából. A nyilvánosság biztosítása érdekében gondoskodni kell a beszámoló és a kapcsolódó könyvvizsgálói jelentés közzétételéről.

Az éves és egyszerűsített éves számviteli beszámolóknak a társaságok vagyoni, pénzügyi és jövedelmi helyzetéről és azok változásáról megbízható és valós képet kell mutatnia.

Az átlátható, szabályszerű, gazdaságos, hatékony és eredményes működés, a felelős gazdálkodás feltételeinek megteremtése

A felelős gazdálkodás feltételei akkor tekinthetők kedvezőnek, ha a társaság vezetője a monitoring adatszolgáltatáson túl olyan belső vezetői információs rendszert működtet, amelyben biztosított a döntési folyamatok dokumentálása, nyomon követhetősége és visszakereshetősége. A terv, tény és várható adatok alakulásának bemutatásával megoldott a társaság üzleti tervének havi szintű nyomon követése. A vezetői információs rendszer kiterjed a szakmai feladatok ellátásának, a vagyon értéke alakulásának figyelemmel kísérésére, továbbá a likviditás folyamatos értékelésére.

A Bkr. 9. §-a rögzíti, hogy a vezetőnek olyan információs és kommunikációs rendszert kell kialakítani, és működtetni, amely biztosítja, hogy a megfelelő információk a megfelelő időben eljussanak az illetékes szervezethez, szervezeti egységhez, illetve személyhez. A döntések úgy kerüljenek dokumentálásra, hogy a döntési folyamat egésze nyomon követhető és visszakereshető legyen. A Bkr. 4. §-a teljesítése érdekében, ahhoz hogy a vezetői döntéshez megfelelő, pontos és naprakész információk álljanak rendelkezésre meg kell határozni a vezetői információs rendszerben az adatok gyűjtéséért, az adatszolgáltatásért felelős személyeket, az adatszolgáltatások teljesítésének határidejét, valamint a beszámolás, illetve beszámoltatás módját.

A közpénzfelhasználás védelme érdekében szükséges részletesen szabályozni a pénzügyi jogkörök szabályszerű gyakorlásának a feltételeit, valamint be kell építeni a tevékenységek folyamatába a megfelelő kontrolltevékenységeket. Ennek keretében a Bkr. 6. és 8. §-ai szerint a társaság vezetője köteles a szervezeten belül olyan kontrolltevékenységeket kialakítani, melyek biztosítják a kockázatok kezelését, a kockázatelemzési tevékenység hozzájárul a szervezet céljainak eléréséhez, és erősíti a szervezet integritását.

Ugyancsak szükséges kialakítani az éves beszámoló összeállításához, adatainak ellenőrzéséhez kapcsolódó kontrollok eljárásrendjét, valamint a pénzügyi döntések dokumentumai elkészítésének, előzetes és utólagos pénzügyi ellenőrzésének, a pénzügyi döntések jóváhagyásának rendjét, továbbá a gazdasági események elszámolása tekintetében nélkülözhetetlen biztosítani a feladatköri elkülönítést. Indokolt meghatározni emellett a pénzügyi kihatású döntések felelősségi körét, továbbá ehhez kapcsolódóan az engedélyezési, jóváhagyási és kontroll eljárásokat, a dokumentumokhoz és információkhoz való hozzáférés rendjét és a beszámolási eljárásokat.

A Bkr. 6. § (2) bekezdésének megfelelően a társaság vezetője köteles olyan szabályzatokat kiadni, folyamatokat kialakítani és működtetni a szervezeten belül, amelyek biztosítják a rendelkezésre álló források átlátható, szabályszerű, szabályozott, gazdaságos, hatékony és eredményes felhasználását. Ennek keretében keresni kell a költségek, illetve ráfordítások csökkentésére vonatkozó ésszerűsítési lehetőségeket, valamint feltárni a bevétel növelési lehetőségeket. Célszerű a Kbt.⁹ figyelembe vételével a közbeszerzési értékhatárt el nem érő beszerzésekre is kiterjedően több árajánlat bekérésével törekedni a költségcsökkentés feltételeinek megteremtésére.

Az átláthatóság és az üzleti terv teljesülésének nyomon követése érdekében olyan controlling rendszert szükséges kialakítani és működtetni, amely képes a tulajdonosi joggyakorló által előírt adatszolgáltatások teljesítésére.

A belső kontrollrendszerre vonatkozó előírások

A belső kontrollrendszerrel kapcsolatos jogszabályok az elemzés elkészítése időpontjára már megváltoztak, a változások érintették a jogszabályok szervezeti hatályát, tartalmi elemeit. Az elemzés a változásokat megelőző időszakban hatályos szabályszerűségi és helyénvalósági kritériumok alapján lefolytatott ellenőrzéseken alapul, ugyanakkor az ellenőrzési megállapításokat megalapozó jogszabályi, tulajdonosi és egyéb elvárások megismerése és érvényre juttatása jelenleg is érvényes és aktuális lehet.

2014-től kezdődően 2019 végéig az állami tulajdonban lévő gazdasági társaságoknak csak szűkebb körére terjedt ki a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet (Bkr.) hatálya. Azon gazdasági társaságok voltak kötelezettek a Bkr-ben foglalt alkalmazására, amelyeket – az állam és a köztisztviselők kivételével – az államháztartás szervezetei alapítottak, és azok tulajdonosi jogokat vagy vagyonkezelői jogot gyakoroltak. A Bkr. 1-10. §-ainak hatálya kiterjedt továbbá a kormányzati szektorba sorolt társaságokra is.

A Bkr. hatálya alá tartozó állami tulajdonban lévő gazdasági társaság vezetője köteles volt kialakítani a szervezet tevékenységének, a célok megvalósításának nyomon követését biztosító rendszert, mely az operatív tevékenységek keretében megvalósuló folyamatos és eseti nyomon követésből, valamint az operatív tevékenységektől függetlenül működő belső ellenőrzésből állhat. A szervezet egyes tevékenységeihez és folyamataihoz, a kontrollok alkalmazásához a vezetőnek ki kellett alakítania – a kontrolltevékenység részeként – a szervezeti célok elérését veszélyeztető kockázatok csökkentésére irányuló kontrollokat és ezeket minden tevékenységére vonatkozóan biztosítani kellett.

A felelős vezető akkor alakított ki megfelelő belső kontrollrendszert, ha annak lényeges, a következőkben felsorolt elemei kiépítésre kerültek függetlenül attól, hogy a Bkr. hatálya kiterjed-e az érintett társaságra.

A Ptk. 3:4. § (1) bekezdése szerint a társaság szervezetét és működési szabályait maga állapíthatja meg. A szabályozásnak indokolt tartalmaznia a társaság belső struktúráját és a döntéshozatal részletes szabályait, valamint a munkakörökhöz tartozó feladat- és hatásköröket. A Bkr. 6. § (5) bekezdése alapján a vezető felelőssége olyan belső kontrollrendszer kialakítása, amely minden tevékenységi kör esetében alkalmas az etikai értékek és az integritás érvényesítésének biztosítására. Ehhez segítséget nyújt a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium által készített Zöld Könyv.

A belső kontroll mechanizmusokat, a szabályozási- és felügyeleti rendszert alkalmassá kell tenni a kockázatok kezelésére. Ehhez kapcsolódóan a Bkr. 7. § (2) bekezdése alapján fel kell mérni és meg kell állapítani a szervezet tevékenységében rejlő és szervezeti célokkal összefüggő kockázatokat, továbbá az egyes kockázatokkal kapcsolatban szükséges intézkedéseket, amelyek biztosítják a kockázati tényezők feltérképezését. Indokolt egyértelműen rögzíteni a végrehajtás folyamatos nyomon követésének módját, továbbá felelőseit és nyilvántartásának módját. A Bkr. 3. § b) pontja és 7. §-a szerint a vezető a társaság teljes kockázatkezelésének működtetéséért felel, feladata továbbá, hogy rendszeresen áttekintse a kockázatkezelési feladatok végrehajtását. Javasolt a magas bekövetkezési valószínűségű, jelentős hatású kockázatok kezelésére az ellenőrzési nyomvonal mellett akcióterv meghatározása. A társaságoknak szükséges kockázatkezelési szabályzatot alkotniuk, amely tartalmazza a kockázatmenedzsment szervezeti leírását és folyamatának áttekintését.

A társaság vezetőjének felelősségi körébe tartozik a befektetési politika és az árfolyamkockázatok kezelési szabályainak meghatározása. A szabályzatban tisztázni szükséges a döntési hatásköröket, a befektetések során alkalmazott alapelveket, a befektetés előkészítési, portfólió kezelési, nyilvántartási és értékelési feladatok ellátásának leírását, valamint a befektetési kockázatok kezelését.

A Bkr. 3. § -a szerint az első számú vezető felelős a belső kontrollrendszer keretében - a szervezet minden szintjén érvényesülő – megfelelő kontrollkörnyezet, integrált kockázatkezelési rendszer, kontrolltevékenységek, információs és kommunikációs rendszer, és nyomon követési rendszer (monitoring) kialakításáért, működtetéséért és fejlesztéséért. A vezető köteles elkészíteni és rendszeresen aktualizálni a Bkr. 6. § (3) bekezdése szerinti szervezeti ellenőrzési nyomvonalat, amely tartalmazza a felelősségi és információs szinteket és kapcsolatokat, irányítási és ellenőrzési folyamatokat. A vezető által szabályozandó kérdések körébe tartozik a Bkr. 6. § (4) bekezdése szerint a szervezeti integritást sértő események kezelésének, valamint az integrált kockázatkezelés eljárásrendjének kidolgozása. A Bkr. 8. § (1) bekezdése alapján a kialakított kontrolltevékenységeknek biztosítani kell a szervezeti célok elérését veszélyeztető kockázatok kezelését, hozzá kell járulniuk a szervezet céljainak eléréséhez, és erősíteniük kell a szervezet integritását. A kockázatkezelési feladatok végrehajtását a vezetésnek rendszeresen át kell tekinteni.

A Bkr. 10. §-a szerint a vezető köteles kialakítani a szervezet tevékenységének, a célok megvalósításának nyomon követését biztosító rendszert, mely folyamatos és eseti nyomon követésből, valamint az operatív tevékenységektől függetlenül működő belső ellenőrzésből állhat. A Bkr. 15. §-a alapján közvetlenül az első számú vezetőnek alárendelve ki kell alakítania a vezetést támogató belső ellenőrzési rendszer működési feltételeit. Ha a belső ellenőrzési szervezeti egység kialakítása aránytalan terhet jelent és a belső ellenőrzési feladatok ellátását nem befolyásolja hátrányosan, akkor a feladatot egy fő belső ellenőr is elláthatja. A független belső ellenőrzés közvetlen beszámolási kötelezettséggel tartozik a felügyelőbizottság felé is.

A Bkr. 11. §-a teljesítése érdekében a társasága vezetőjének indokolt gondoskodnia a belső kontrollrendszer működésére vonatkozó, az éves jelentések és vezetői nyilatkozat elkészítésével kapcsolatos eljárások kidolgozásáról, amelynek keretében rendszeresen áttekinti a menedzsment, vagy a belső ellenőrzés által a belső kontrollok működéséről készített jelentéseket. A társaság vezetője a Bkr. 11. §-ában foglaltak szerint értékeli és érvényesíti a belső kontrollok működésével kapcsolatos tapasztalatokat. A Bkr. 45. §-a alapján a belső ellenőrzés megállapításaira az intézkedési terv elkészítéséért, végrehajtásáért és a megtett intézkedésekről történő beszámolásért az ellenőrzött, valamint a javaslattal érintett szerv, illetve szervezeti egység vezetője felelős. Az első számú vezető az intézkedési terv jóváhagyásáról az intézkedési terv kézhezvételétől számított 8 napon belül - a belső ellenőrzési vezető véleményének kikérésével - dönt.

A Bkr. 3. § d) pontja, továbbá 9. §-a szerint az első számú vezető hatáskörébe tartozik a társasági belső koordináció és információáramlás irányítása. A belső információ-elosztási csatornákat úgy szükséges kialakítani, hogy valamennyi munkavállaló hozzáférjen a saját feladataihoz és célkitűzéseikhez kapcsolódó információkhoz.

A Ptk. előírásai szerint a vezető köteles tájékoztatni az Igazgatóságot és a felügyelőbizottságot a társaság szempontjából lényeges tényekről, különös tekintettel a tervezésre, a tervek végrehajtására, a fejlesztések állására, a kockázat-kezelésre, pénzügyi egyensúlyra, az alaptőke csökkenésre, jelentősebb vitás és peres ügyekre.

Az Info tv.¹⁰ 26. § (1) bekezdése szerint a közfeladatot ellátó társaság vezetőjének lehetővé kell tennie, hogy a kezelésében lévő közérdekű adatot és a 26. § (2) bekezdésében rögzített közérdekből nyilvános adatot – a törvényben meghatározott kivételekkel – igény alapján bárki megismerhesse. Az Info tv. 32. §-a szerint a közfeladatot ellátó szerv különösen az állami költségvetésre és annak végrehajtására, az állami vagyon kezelésére, a közpénzek felhasználására és az erre kötött szerződésekre, a piaci szereplők, a magánszervezetek és -személyek részére különleges vagy kizárólagos jogok biztosítására vonatkozóan köteles biztosítani a közvélemény pontos és gyors tájékoztatását. Az Info tv. 33. § (1) bekezdése értelmében a kötelezően közzéteendő közérdekű adatokat internetes honlapon, digitális formában, bárki számára, személyazonosítás nélkül, korlátozástól mentesen, kinyomtatható és részleteiben is adatvesztés és -torzulás nélkül kimásolható módon, a betekintés, a letöltés, a nyomtatás, a kimásolás és a hálózati adatátvitel szempontjából is díjmentesen kell hozzáférhetővé tenni.

A Taktv. a részvénytársasági formában működő, köztulajdonban álló gazdasági társaságok javadalmazási szabályzat készítési kötelezettségét rögzíti, valamint szabályozza a köztulajdonban álló gazdasági társaságok felügyelőbizottságainak működési feltételeit, kiegészítve a Ptk. felügyelőbizottságokra vonatkozó rendelkezéseit.

A Taktv. 2. § (1)-(3) és (9) bekezdése szerint a társaság vezetőjének biztosítani kell a vezető tisztségviselőket, a felügyelőbizottsági tagokat, a Munka tv. 208. §-a szerinti vezető állású munkavállalókat, valamint az önállóan cégjegyzésre vagy a bankszámla feletti rendelkezésre jogosult munkavállalókat nevének, tisztségének vagy munkakörének, munkaviszonyban álló személy esetében a jogszabályban előírt adatoknak, a cégjegyzésre vagy a bankszámla feletti rendelkezésre jogosult munkavállaló adatainak, a pénzeszközei felhasználásával, a gazdasági társaság vagyonával történő gazdálkodással összefüggő – a jogszabályban jelölt értékhárítást elérő – szerződések adatainak közzétételét.

A munkáltatói jogok gyakorlása³

Elvárható a felelős vezetőtől, hogy az általa irányított társaság rendelkezzen humánerőforrás-gazdálkodás célkitűzéseit tartalmazó dokumentummal, mely a jóváhagyott stratégiával, éves üzleti tervvel összhangban áll.

³ A jogszabályhelyek a Munka tv. 2018. december 31-i időállapot szerint kerültek bemutatásra.

A felelős vezetőnek a társaság működtetése során az alkalmazott vezetők és munkavállalók tekintetében biztosítani kell a Munka tv. előírásainak betartását, mely számos részletszabályt foglal magában. A Munka tv. 17. §-a szerint a társaság vezetője adja ki a munkáltatói jogok gyakorlásával kapcsolatosan az irányítás, a munkavégzés és az együttműködés szabályozására vonatkozó – részben jogszabályokban előírt – belső, normatív szabályzatokat, utasításokat.

A Munka tv. 46. § (1) bekezdés a) pontja, 88. § (1) bekezdése és 104. § (1)-(2) bekezdések alapján meg kell határozni a munkaidő kereteit, munkaidő és pihenőidő mértékét. A Munka tv. 46. § (1) bekezdés e) pontja alapján a szabadság mértékéről, számítási módjáról és kiadásának rendjéről kell a munkavállaló részére tájékoztatást adni. A Munka tv. 107-109. §-ait betartva rendelkezni kell a rendkívüli munkavégzés elrendelésével kapcsolatos szabályokról belső normatív szabályzatba foglalt módon.

A társaság vezetőjének a Munka tv. 42. § (1) és a (2) bekezdés a) pontja, a 44. § és 45. § (1) bekezdése, a 46. § (1) bekezdés d) pontja alapján a munkáltatói jogok gyakorlójaként biztosítani kell, hogy az egyéni munkaköri követelmények írásban átadásra kerüljenek a munkavállalók részére. A Munka tv. 46. § (1) bekezdése alapján meg kell határozni munkavállalónként az elvégzendő feladatokat, a hatásköröket és a felelősséget (munkaköri leírás, munkaszerződés). A szervezeti és működési szabályzatban vagy az ügyrendben indokolt meghatározni a munkakörök betöltésével kapcsolatos szakmai követelményeket, illetve kompetenciákat. A Ptk. 3:30. § teljesítése érdekében a társaság vezetőjének meg kell határoznia a munkakör átruházás (delegálás) szabályait.

Az MNV Zrt.¹¹ által kidolgozott javadalmazási mintaszabályzat alapján a társaság vezetőjének kell kidolgoznia a társaság prémiumrendszerét és kiértékelésének szabályait. A prémiumok kifizetésére a javadalmazási szabályzatban foglaltakat alkalmazni kell. Az első számú vezető feladata a menedzsment és munkavállalók javadalmazási rendszere működésének felügyelete.

A tulajdonosi jogok gyakorlójának felhatalmazása alapján a 10/2013. Korm. rend.¹² előírásait követendő mintaként figyelembe véve előremutató, ha a munkáltatói jogokat gyakorló vezető rendelkezik a Munka tv. 208. § (2) bekezdése hatálya alá tartozó munkavállalók prémium feltételeinek kitűzéséről. Az egyéni teljesítménykövetelményeket, azok végrehajtásának határidejét, mérőpontját írásban célszerű rögzíteni, továbbá biztosítani kell a teljesítmények nyomon követését. A felelős vezetőnek az egyéni teljesítményértékelésekhez kapcsolódó ösztönzési rendszert célszerű működtetnie.

Az integritás szemlélet érvényesülése

Az eredményesség az állami tulajdonú gazdasági társaságoknál nem mérhető kizárólag a profit nagyságával, mivel ezek a szervezetek olyan közösségi feladatokat is ellátnak, amelyek nem eredménnyel, hanem a társadalmi hasznossággal (társadalmilag releváns hatással), ezen keresztül a társadalmi elégedettséggel, az állampolgárok jólétének előmozdításához való hozzájárulás mértékével mérhetőek. A társadalmi elégedettséghez hozzájárul a szervezeti integritás kialakítása, a szervezet tevékenységében a társadalmi elvárásoknak megfelelő értékrend megteremtése. Az integritási kontrollok kialakításával érhető el, hogy megfelelő védelem alakuljon ki a szervezetben a korrupciós kockázatok kezelésére. (Szeleczi: ÁSZ Hírportál 2020) Ezek megteremtése pedig az első számú vezető felelősségi körébe tartozik.

A vezető célja a szervezeti integritás megteremtésével tehát az, hogy a szervezeti értékek az alkalmazottak saját belső értékrendjévé váljanak. A szervezet által kialakított és követendőnek tartott értékeket a menedzsment és a munkavállalók magukénak érzéik. Ehhez nem nélkülözhető a szervezet küldetésének és elérendő céljainak egyértelmű megfogalmazása. A szabályok betartásával azonos fontosságú a helyes munkavállalói magatartás mind szakmai, mind magánéleti téren. Mindennek eléréséhez nem nélkülözhető a vezetői példamutatás, a vezető etikus viselkedése és hozzáállása. (Barizsné, 2016)

A Bkr. 6. § (5) bekezdése és az 50/2013. Korm. rend.¹³ 3-4. §-a előírásait követendő mintaként figyelembe véve a társaság vezetőjének indokolt felmérnie a szervezet működésével kapcsolatos integritási és korrupciós kockázatokat és intézkedni azok kezelésének módjáról.

A Ptk. 3:115. §-a teljesítése érdekében a társaság vezetőjének intézkednie kell az összeférhetlenségek feltárása és megszüntetése érdekében. Ennek érdekében elvárható az összeférhetlenségre vonatkozó belső előírások kidolgozása. Vnytv.¹⁴ 2-4. §-a szerint a vezetőnek meg kell határoznia azokat a munkaköröket, amelyek esetében vagyonynyilatkozat-tételi kötelezettség áll fenn. A társaságok első számú vezetője köteles vagyonynyilatkozatot tenni, amelynek tárolásáról szükséges a vagyonynyilatkozat-tételi nyilatkozat. Ajánlott szabályozni a társaság tagjával, tisztségviselőivel, első számú vezetőjével, azok közeli hozzátartozójával vagy élettársával kötendő szerződés-kötés rendjét.

A szervezeti integritás kialakítása nem nélkülözheti a helyénvalósági kritériumként elvárt követelmények érvényesítését, amelynek keretében biztosítani kell:

- az állami tulajdonú társaságok ügyvezető szerveinek együttműködését az ellenőrző szervekkel, a társaság és a tulajdonos érdekeinek védelmét, valamint az ellenőrző szervek munkájának hatékony végzését,
- amennyiben külső ellenőrzések szabálytalanságot állapítottak meg (pl. közbeszerzés, uniós támogatások felhasználása kapcsán), a szabálytalanság okainak feltárását és annak megszüntetését,
- a társaságon belüli esetleges korrupciós visszaélések elleni védelmet, az 50/2013. Korm. rend. 4. § (1)-(2) bekezdése alapján a bejelentések fogadására és kivizsgálására vonatkozó általános eljárásrend kialakítását,
- összeférhetlenségi eljárás lefolytatását, különösen a vezető állásúak munkába állása előtt,
- az olyan ügyletkötésekre vonatkozó eljárásrend szabályozását, amelyek során érdekkonfliktus vagy összeférhetlenség merülhet fel,
- a felügyelőbizottsági és igazgatósági tagokkal, vezetőkkel és érdekképviselői vezetőkkel, hozzátartozóikkal való szerződés-kötésre vonatkozó külön eljárás szabályozását,
- a cégvezetés hatáskörének szabályozását, az eszközértékesítés, a beszerzések, a kötelezettségvállalások, a hitelfelvételek tekintetében.

A 2017-2020. évi ellenőrzései során az ÁSZ a Bkr. hatálya alá nem tartozó társaságok esetében helyénvalósági kritériumként vizsgálata azokat a követelményeket, amelyek 2021. évtől kötelező előírássá váltak a Gtbr. hatálya alá tartozó társaságoknál is.

A felelős, rendeltetésszerű vagyongazdálkodás biztosítása

A felelős vagyongazdálkodás teljesüléséhez hozzájáruló tényezők az alábbi szabályszerűségi előírások és helyénvalósági elvárások.

Az állami tulajdonú társaságok rendelkezhetnek saját vagyonnal, valamint vagyonkezelésbe vett rábízott vagyonnal. Az Nvt. 7. § (1) bekezdése rögzíti, hogy a nemzeti vagyon alapvető rendeltetése a közfeladat ellátásának biztosítása, ideértve a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátását és e feladatok ellátásához szükséges infrastruktúra biztosítását. A nemzeti vagyonnal felelős módon, rendeltetésszerűen kell gazdálkodni. Az Nvt. 11. § (1) bekezdése szerint a vagyonkezelés – néhány a törvényben meghatározott kivételtől eltekintve – vagyonkezelési szerződéssel jön létre, amelyben foglaltakat érvényesíteni kell a vagyongazdálkodás folyamatában.

A felelős vezetőnek a jogszabályi előírások és a tulajdonosi joggyakorló elvárásai szerint kell kialakítania a társaság vagyongazdálkodásának szabályait, a szervezet tervezési, beszámolási, adatszolgáltatási kötelezettségét. A felelős vezetőnek a Vtv. vhr.¹⁵ 9. §-a alapján gondoskodnia kell a vagyonkezelte vagyon megőrzéséről, valamint a vagyonváltozást érintő döntések megalapozott meghozataláról. A felelős vagyongazdálkodás megvalósulásában fontos, hogy a társaság vezetője döntéseit számításokkal, elemzésekkel alátámasztottan, kellő körültekintéssel hozza meg.

A Taktv. 4. §-a értelmében a köztulajdonban álló gazdasági társaságnál felügyelőbizottság létrehozása kötelező, a könyvvizsgáló személyére az ügyvezetés a felügyelőbizottság egyetértésével tesz javaslatot a társaság legfőbb szervének. A Vtv. vhr. 17. § (2) bekezdése szerint legalább százmillió forint bruttó nyilvántartási értékű állami vagyon kezelése esetén kötelező az üzleti évről készített éves vagy egyszerűsített éves beszámoló felülvizsgálatát független könyvvizsgálóval elvégeztetni.

A társaságképviselőre jogosult személynek a Számv. tv. 14. § (4) bekezdése szerint a számviteli politika keretében írásban rögzíteni kell a szervezetre jellemző szabályokat, előírásokat, módszereket. A Számv. tv. 14. § (5) bekezdése alapján a számviteli politika keretében el kell készíteni az eszközök és a források leltárkészítési és leltározási szabályzatát, az eszközök és a források értékelési szabályzatát, bizonyos feltételek fennállása esetén az önköltségszámítás rendjére vonatkozó belső szabályzatot, a pénzkezelési szabályzatot. A pénzkezelési szabályzat kötelező tartalmi elemeit a Számv. tv. 14. § (8) bekezdése rögzíti. A Számv. tv. 14. § (11) bekezdése írja elő a számviteli politikának a 90 napon belüli aktualizálási kötelezettségét. A Számv. tv. 161. § (1) bekezdése alapján a kettős könyvvitelt vezető gazdálkodó az egységes számlakeret előírásainak figyelembevételével olyan számlarendet köteles készíteni, amely szerinti könyvvezetés a törvényben előírt beszámoló készítését maradéktalanul biztosítja.

A Számv. tv. 161/A. § (1)-(2) bekezdése előírja, hogy a gazdálkodónak a könyvvezetésre, a bizonylatolásra vonatkozó részletes belső szabályait úgy kell kialakítania, hogy az a mérleg és az eredménykimutatás alátámasztásán túlmenően a kiegészítő melléklet adatainak közvetlen alátámasztására is alkalmas legyen. A közpénzek felhasználásának és a köztulajdon használatának nyilvánossága és ellenőrizhetősége érdekében a gazdálkodó könyvvezetését köteles oly módon továbbfejleszteni, hogy

abból a vonatkozó külön jogszabályban meghatározott adatok rendelkezésre álljanak. A Vtv. vhr. 17. § (1) bekezdése szerint a saját vagyonnal rendelkező vagyonkezelő a rábízott állami vagyonról olyan elkülönített nyilvántartást köteles vezetni, amely tétélesen tartalmazza ezen eszközök könyv szerinti bruttó és nettó értékét, az elszámolt terv szerinti és terven felüli értékcsökkenés összegét és az értékben bekövetkezett egyéb változásokat. A Ptk. 3:109. §-a szerint a legfőbb szerv hatáskörébe tartozik a számviteli törvény szerinti beszámoló jóváhagyása és a nyereség felosztásáról való döntés.

A Számv. tv. 61. § (1) bekezdése értelmében a mérleg tételeinek alátámasztásához minden évben el kell végezni az eszközök és források leltározását, a 69. § (3) bekezdése értelmében az eszközök és a források leltárkészítési és leltározási szabályzatban meghatározott időszakonként, de legalább háromévente mennyiségi felvétellel kell leltározni. A számviteli alapelveknek megfelelő folyamatos mennyiségi nyilvántartás vezetése esetén a leltárba bekerülő adatok valóságáról – a leltár összeállítását megelőzően – leltározással kell meggyőződni. A csakértékben kimutatott, egyeztetéssel leltározható vagyonelemek esetén évente kell a leltározást biztosítani.

A Vtv. 27. §-a szerint a vagyonkezelő köteles a vagyontárgy állagának megóvásáról, jó karbantartásáról, működtetéséről gondoskodni, a tulajdonosi joggyakorlóval egyeztetett számviteli politikájában meghatározott módon a vagyonkezelésébe került állami vagyont nyilvántartásba venni. A Vtv. vhr. 9/A. § (1)-(3) bekezdése értelmében a vagyonkezelő köteles az állami vagyonnal összefüggő terheket viselni, valamint a szükséges felújítási munkákat elvégezni. A Vtv. vhr. értelmében a vagyonkezelt eszközön elszámolt, bármely a számvitelről szóló törvény szerinti beruházáshoz, felújításhoz a tulajdonosi joggyakorló előzetes írásbeli engedélyt kell kérni a vagyongazdálkodási tevékenység végzése során.

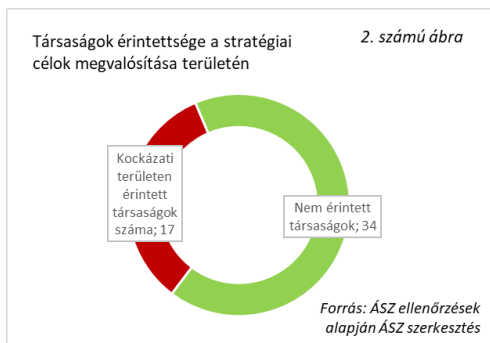
A Vtv. vhr. 14. § (1a) bekezdése szerint az állami vagyon vagyonkezelőjét az Nvt. 10. § (1) bekezdése szerinti vagyonnyilvántartás hiteles vezetése és a tulajdonosi joggyakorlók beszámoló készítési kötelezettségének megalapozottsága érdekében adatszolgáltatási kötelezettség terheli. Ennek érdekében az állami vagyon kezelőjének számviteli politikáját és nyilvántartásait – a tulajdonosi joggyakorlóval egyeztetett módon – úgy kell kialakítani és vezetnie, hogy azok biztosítsák az adatszolgáltatás pontosságát és ellenőrizhetőségét. A Vtv. vhr. melléklete tartalmazza a szolgáltatandó adatok körére, az adatszolgáltatás gyakoriságára vonatkozó általános szabályokat. Az adatszolgáltatás részletes tartalmát, formáját (adatlapok tartalma, kitöltési segédlete, az adatszolgáltatás informatikai háttere stb.) a tulajdonosi joggyakorló vagyon-nyilvántartási szabályzatban határozza meg.

A Vtv. vhr. 14. § (3a) bekezdés szerint a törvényi kijelöléssel, vagyonkezelési szerződés kötése nélkül létrejövő vagyonkezelői jogviszony esetén a tulajdonosi joggyakorló vagyon-nyilvántartási szabályzata a vagyonkezelő által történő külön elfogadás nélkül is kötelező. Egyéb esetekben rögzíteni kell, hogy a társaság a tulajdonosi joggyakorló vagyon-nyilvántartási szabályzatát megismerte és magára nézve kötelező érvényűnek ismeri el. A szolgáltatott adatok teljes körűsége, megfelelősége, valóság-hűsége, alátámasztottsága és a vagyonkezelő saját számviteli nyilvántartásaival és beszámolójával való egyezőségének biztosítása a vezető felelőssége. A Vtv. vhr. 18. § (3) bekezdése szerint az adatszolgáltatás módját és gyakoriságát, annak rendjét és tartalmát a vagyonkezelési szerződés rögzíti.

1.3.A vezetői teljesítményértékelések ellenőrzési tapasztalatai

A stratégia és az éves üzleti terv kidolgozása, a célok nyomon követése

A felelős vezetői magatartás célja ezen a területen, hogy hozzájáruljon a társaság stratégiájában kitűzött célok teljesüléséhez, a stratégiai feladatok ellátásának eredményességéhez. Fejlesztési lépéseket igényel, ha megfelelően kidolgozott stratégia hiányában nincs egy jól körvonalazható jövőkép, nem világosak az elérendő célok, mert a célérés és a rendelkezésre álló erőforrások célszerű felhasználása kockázatosá válik. A szervezet által kidolgozott stratégia sikeressége a hozzá kapcsolódó tervek és programok kidolgozottságától és lebontásától is függ, amibe beletartozik az egyes szervezeti egységekre és személyekre meghatározott célok és elvárt eredmények meghatározása is.



Az elemzésbe vont 51 szervezet ellenőrzése során e vezetési területen 22 esetben volt meghatározható fejlesztési terület, amely 17 szervezetet érintett (2. számú ábra). A lényegesség elvét szem előtt tartva a legmagasabb (kiemelt) esetszámú tényezők a következők voltak (2. számú táblázat):

2. számú táblázat

Kiemelt kockázatforrások	Előfordulás (eset)
stratégia kidolgozásának hiányosságai	13
teljesítménykövetelmények minőségi kritériumok hiányai	4
egyéb stratégia és üzleti terv hiányosságok	2

Forrás: ÁSZ ellenőrzések alapján ÁSZ szerkesztés

A stratégia kidolgozásával kapcsolatos elvárást jogszabályi előírás nem rögzítette, általában a tulajdonosi jogkörgyakorló sem írta elő követelmény-

ként a társaság számára. Az ellenőrzések 22 esetben határoztak meg a stratégiával kapcsolatos figyelmet igénylő területet:

- A társaság stratégiájának kidolgozása (13 eset);
- a stratégiai célok teljesítését támogató teljesítménykövetelmények és minőségi kritériumok kidolgozása, hogy lehetővé váljon azok mérése és elemzése (4 eset);
- az üzleti terv elkészítése során a tulajdonosi jogkörgyakorló által megszabott határidő betartása, a tartalmi elvárások teljesítése (2 eset);
- az üzleti terv elkészítése; a stratégia kidolgozásának a tulajdonosi joggyakorló által előírt tartalmi követelményeinek érvényesítése; a társaság stratégiájának részletesebb kidolgozása (1-1 eset).

Az ellenőrzések alapján jó gyakorlatokat is azonosított az elemzés. Jó gyakorlatként említhető, ha a társaság adott évi üzleti eredménye várakozáson felül jó volt, ezzel együtt a társaság vezetője a gyengébben teljesített részfeladatok esetén felmérte és figyelemmel kísérte a nem megfelelő teljesülés okait.

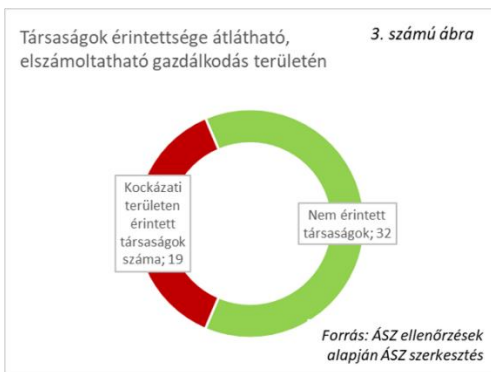
Az elemzés jó gyakorlatnak tekintette, ha a társaság elkészítette hosszú távú stratégiáját és ahhoz kapcsolódó üzleti tervét, továbbá:

- a stratégiában rögzítésre kerültek a társaság működési, fejlesztési céljai, valamint a megvalósítás eszközei;
- az üzleti terv tartalmazta a társasági célokat, programokat, intézkedéseket, a szükséges források meghatározását és ütemezését, a teljesítéshez szükséges személyi és tárgyi feltételeket;
- a stratégiában a célok megvalósítása érdekében mutatószámok, határidők (mértékök) kerültek meghatározásra;
- a társaság vezetője a jóváhagyott stratégiának megfelelően irányította a társaságot, a stratégiai irányok mentén akcióterveket (projekterveket) dolgoztak ki;
- a vezető a jóváhagyott stratégia alapján meghatározta az üzleti tervben foglalt egyes konkrét feladatok felelőseit és a határidőket, továbbá értékelte az előrehaladást;
- a társaság vezetője rendszeresen beszámolt a felügyelőbizottságnak és a tulajdonosi joggyakorlónak a stratégiában és az üzleti tervben foglalt megvalósításáról.

Jó gyakorlatként említhető, ha a társaság vezetője elkészítette a társaság adott évi üzleti tervét, és az üzleti terv kitekintést is tartalmazott a következő évekre vonatkozóan.

Az átlátható, szabályszerű, gazdaságos, hatékony és eredményes működés, a felelős gazdálkodás feltételeinek megteremtése

E területen kockázatot jelent, ha nem áll rendelkezésre a célok nyomon követését szolgáló vezetői információs rendszer, továbbá adatgyűjtés hiányában nem állnak rendelkezésre a szervezeti döntéseket megalapozó megbízható adatok. Az információhiány akkor is fellép, ha a döntéshozók és a döntés-előkészítők nem olyan formában vagy minőségben jutnak az adatokhoz, ahogy az számukra szükséges lenne. Ez esetben az átláthatóság, a szabályszerűség követelményének sérülése mellett a nem megfelelő döntés következményeként sérülhet a rendelkezésre álló források gazdaságos, hatékony és eredményes felhasználása.



Az elemzésbe vont 51 szervezet ellenőrzése során e vezetési területen 30 esetben volt meghatározható fejlesztési terület, amely összesen 19 szervezetet érintett (3. számú ábra). A lényegesség elvét szem előtt tartva a legmagasabb (kiemelt) esetszámú tényezők a következők voltak (3. számú táblázat):

3. számú táblázat

Kiemelt kockázatforrások	Előfordulás (eset)
üzleti terv figyelemmel kísérése hiánya	9
információs és monitoring rendszer hiánya	7

Forrás: ÁSZ ellenőrzések alapján ÁSZ szerkesztés

Az ÁSZ az ellenőrzések alapján az átlátható, gazdaságos és felelős gazdálkodás erősítése érdekében az alábbi figyelmet igénylő területet határozta meg első számú felelős vezetők számára:

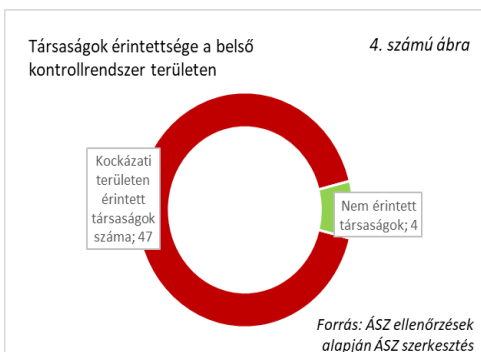
- Az üzleti tervben meghatározott kiadások szorosabb figyelemmel kísérése és azok elemzése, amelynek eredményeképp az ésszerűsítési lehetőségek feltárása is a megfelelő időben megtörténhet (9 eset);
- a vezetői információs és monitoring rendszer működtetését támogató informatikai és egyéb beszámolási rendszerek kiépítése, amely elősegíti a felelős gazdálkodás feltételeinek kialakítását (7 eset);
- a pénzkezeléssel megbízott személyek megismerési nyilatkozatának pótlása (3 eset);
- a döntési és információs folyamatok rendszerének javítása; a pénzügyi döntések kontrolljainak biztosítása (2-2 eset);
- a beszámoló összeállítását biztosító kontrollok rendszerének kialakítása; a döntési folyamatok részletes dokumentálása; a közszolgálati tevékenységhez előírt elkülönített nyilvántartás vezetése; az alapítói határozatok végrehajtásáról szóló rendszeres beszámolás érvényesítése; a felügyelőbizottság részére történő beszámolás; a beszerzések kapcsán több ajánlat bekérését előíró gyakorlat kialakítása; az utalványozás belső rendjében tapasztalt hiányosságok javítása (1-1 eset).

Az átlátható, szabályszerű, gazdaságos, hatékony és eredményes működés, a felelős gazdálkodás feltételeinek kérdéskörében jó gyakorlatnak tekintette az elemzés, ha a társaság vezetője:

- működtetett belső vezetői információs rendszert (információs és monitoring rendszert), és abból kinyerhetőek voltak a gazdasági folyamatok vizsgálatához és elemzéséhez szükséges információk, valamint ha a társaság vezetője elemezte a költségeket, ráfordítások csökkentésére irányuló ésszerűsítési lehetőségeket;
- az alapító okirat szerinti társasági alaptevékenységgel kapcsolatban külön dokumentumban meghatározta a minőségi szempontokat és a követelményeket, amelyek mérésére minőségirányítási rendszer került kialakításra;
- a tulajdonosi joggyakorló felé a kötelezően előírt (évenként egyszer) jelentési kötelezettségnél gyakrabban számolt be.

A belső kontrollrendszerre vonatkozó megállapítások

A belső kontrollrendszer nem megfelelő működtetése számos kockázat bekövetkezését eredményezheti. A kockázatok egyik aspektusa, hogy a kontroll kiépítésének elmaradása miatt nem biztosított a közpénzfelhasználás szabályossága, gazdaságossága, sérül az elszámoltathatóság elve. A belső kontrollok hiányos működtetése kockázatot jelenthet a hatékonyság és eredményesség szemszögéből is, mert az erőforrások optimális felhasználását és a szervezeti célnak a megfelelő időben történő elérését veszélyezteti. Ezen túlmenően a pazarlás, a visszaélés, a rendeltetésellenes felhasználás eshetőségének is teret enged. A belső kontrollrendszer bármely elemének hiánya a nemzeti vagyonnal történő felelős gazdálkodás tekintetében is kockázatonövelő tényező.



Az elemzésbe vont 51 szervezet ellenőrzése során 132 esetben volt meghatározható fejlesztési terület e vezetési területen, amely összesen 47 szervezetet érintett (4. számú ábra). A lényegesség elvét szem előtt tartva a legmagasabb (kiemelt) esetszámú tényezők a következők voltak (4. számú táblázat):

4. számú táblázat

Kiemelt kockázatforrások	Előfordulás (eset)
számvetési feladatellátás hiányosságai	30
integritást sértő események kezelése hiányosságai	25
etikai elvárások érvényesítése hiánya	16
kockázatkezelési rendszer hiánya	11
független belső ellenőrzés hiánya	11
közérdekű adatok közzététele hiányosságai	9

Forrás: ÁSZ ellenőrzések alapján ÁSZ szerkesztés

Az ellenőrzött társaságoknál messze a legtöbb esetben (132 eset) volt meghatározható figyelmet igénylő terület a belső kontrollrendszer kialakítására, működtetésére, vonatkozóan:

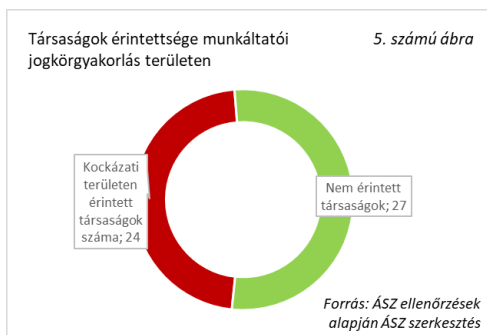
- a számviteli feladatellátás területén a szabályzatok elkészítése, illetve a törvényi határidőn belüli aktualizálása, valamint a szabályzatokban foglaltak betartása (30 eset);
- a szervezeti integritást sértő események kezelése eljárásrendjének kialakítása (25 eset);
- olyan belső kontrollrendszer kialakítása, amely alkalmas az etikai értékek és az integritás érvényesítésének biztosítására, továbbá a hivatásetikai kódex megalkotása, valamint az etikai elvárások meghatározása (16 eset);
- a kockázatkezelési rendszer kialakítása, a kockázatok jelzése és kezelése eljárásrendjének meghatározása (11 eset);
- a független belső ellenőrzés kialakítása (11 eset);
- a közérdekű adatok közzétételének és szabályozásának kialakítása (9 eset);
- az adatok megismerésének és védelmének, valamint az adatszolgáltatásokkal kapcsolatos kérdések szabályozása, (7 eset);
- a tulajdonosi jogkörgyakorló által elvárt SZMSZ¹⁶ kialakítása (7 eset);
- az ellenőrzési nyomvonalak elkészítése és aktualizálása (6 eset);
- a szervezet tevékenységének, a célok megvalósításának nyomon követését biztosító rendszer kialakítása (4 eset);
- a folyamatba épített vezetői ellenőrzési rendszer kidolgozása, a belső kontrollrendszer minőségéről szóló nyilatkozat kiadása (2-2 eset);
- a rendelkezésre álló források átlátható, szabályszerű, szabályozott, gazdaságos, hatékony és eredményes felhasználását biztosító szabályzatok kiadása, folyamatok kialakítása, működtetése; a kontrolltevékenységek részletes szabályainak kidolgozása; (1-1 eset).

A belső kontrollrendszer kérdéskörében az elemzés a következő eseteket jó gyakorlatként azonosította:

- az ellenőrzött állami tulajdonú gazdasági társaság nem tartozott a Bkr. hatálya alá, ennek ellenére szabályozta a kockázatelemzés folyamatát. Valamely dokumentumban – üzleti tervben, a stratégia részeként, vagy a minőségirányítási rendszer keretei között – beazonosította a kockázatokat, bekövetkezésük várható idejét és várható valószínűségét, hatását, valamint a kockázatok kezelése érdekében akciótervet készített;
- a társaság nem tartozott a Bkr. hatálya alá, azonban a társaság vezetője gondoskodott az integritást sértő események megelőzésére, kezelésére vonatkozó eljárásrend elkészítéséről;
- a társaság vezetője élt a Ptk. 3:4. § (1) bekezdésében foglalt (nem kötelező jellegű) szervezeti és működési szabályok megállapításának lehetőségével;
- a társaság annak ellenére is kialakította belső ellenőrzési rendszerét, hogy arra jogszabályi kötelezettsége nem volt, és feladatkörében a belső szabályozottság értékelése rendszeres feladatként jelent meg, amely így a szabályszerűségi kockázatokat nagymértékben csökkentette;
- a társaság vezetője meghatározta a munkavállalókkal és a vezetőkkel kapcsolatos alapelveket (magatartás, elektronikus levelezés szabályai, megbeszélések, értekezletek rendje) és elvárásokat, valamint a kommunikáció, információáramlás alapelveit.

A munkáltatói jogkörgyakorlásra vonatkozó megállapítások

A munkáltatói jogok gyakorlásának alapját a vezető hatáskörébe tartozó kérdésekben a kötelező, belső normatív szabályzat kiadása teremti meg. Javasolt és elvárható a társaságok vezetőitől, hogy a legfontosabb humánpolitikai jellegű szabályok, a vezetői elvárások egyértelműen írásban is rögzítésre kerüljenek. A munkáltatói jogkör gyakorlása kapcsán a jelentkező kockázatok az emberi erőforrások nem hatékony felhasználását, továbbá az egyéni és a szervezeti célok összhangjának zavarát eredményezhetik. A nem egyértelmű, nem megfelelően meghatározott és elhatárolt felelősségi rendszer, vagy a teljesítmények értékelésének hiányosságai feladat-ellátási zavarokkal, motivációs kockázatokkal járnak.



Az elemzésbe vont 51 szervezet ellenőrzése során 30 esetben volt meghatározható fejlesztési terület e vezetési területen, amely összesen 24 szervezetet érintett (5. számú ábra). A lényegesség elvét szem előtt tartva a legmagasabb (kiemelt) esetszámú tényezők a következők voltak (5. számú táblázat):

5. számú táblázat

Kiemelt kockázatforrások	Előfordulás (eset)
egyéni teljesítményösztönző rendszer hiánya	20
írásbeli tájékoztatási kötelezettség elmaradása	3

Forrás: ÁSZ ellenőrzések alapján ÁSZ szerkesztés

Az ÁSZ az ellenőrzések alapján a munkáltatói jogkörgyakorlás erősítése érdekében az alábbi figyelmet igénylő területeket határozta meg:

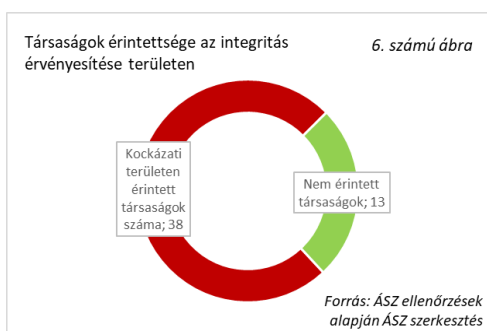
- Az egyéni teljesítményösztönző rendszer kidolgozása (20 eset);
- a munkaviszony létesítéséhez kapcsolódó tájékoztatási kötelezettség teljesítése (3 eset);
- a munkakör átruházás (delegálás) szabályainak meghatározása (2 eset);
- a rendkívüli munkavégzés elrendelése és a túlóra kifizetésének szabályozása; a munkakörök betöltésével kapcsolatos szakmai követelményeket/kompetenciák meghatározása; az egyéni munkaköri követelmények írásban történő átadása; a munkakörrel kapcsolatos részletes feladatok meghatározása; a munkavállalók munkaköri leírás/munkaszerződések munkavállalók általi átvétele (1-1 eset, összesen 5 eset).

A munkáltatói joggyakorlás kérdéskörében az elemzés jó gyakorlatnak tekintette, ha a társaság vezetője:

- a stratégiában, illetve az üzleti tervben foglalt humán erőforrásra vonatkozó célkitűzéseken kívül külön humán erőforrás gazdálkodási tervet készített;
- munkaszerződésben vagy munkaköri leírásban írásban meghatározta a munkakörhöz tartozó követelményeket, amelyek magukban foglalták a hatás- és felelősségi köröket, a munkakör betöltésének követelményeit, megteremtve ezzel a számonkérés feltételeit;
- meghatározta az egyéni teljesítményértékelés szabályait, kidolgozta a társaság prémiumrendszerét, amely megalapozta a dolgozók javadalmazását;
- meghatározta a munkakör átruházásának és helyettesítésének szabályait.

Az integritás szemlélet érvényesítése

Az integritási kontrollok kialakításának hiánya esetén nincs védelem a szervezetekben a korrupciós kockázatok ellen, egyértelmű kockázatkezelés és -értékelés, valamint a kockázatok bekövetkezését mérséklő intézkedések hiányában pedig nem alakul ki a szervezeti integritás. Nem válik a dolgozók azonosulása által követett belső normává a helyes, a szervezeti értékrendnek megfelelő munkavállalói és vezetői magatartás. Érdekkonfliktus vagy összeférhetlenség felmerülése esetén sérülhetnek a társaság és a tulajdonos érdekei, valamint a külső szabályozásnak, illetve a szervezet számára megfogalmazott vagy általa kinyilvánított elveknek és értékeknek megfelelő működés.



Az elemzésbe vont 51 szervezet ellenőrzése során e vezetési területen 62 esetben volt meghatározható fejlesztési terület, amely összesen 38 szervezetet érintett (6. számú ábra). A lényegesség elvét szem előtt tartva a legmagasabb (kiemelt) esetszámú tényezők a következők voltak (6. számú táblázat):

6. számú táblázat

Kiemelt kockázatforrások	Előfordulás (eset)
integritás és korrupciós kockázatok szabályozása hiánya	37
összeférhetlenség szabályozásának hiánya	11
vagyonyilatkozat tételi kötelezettségek hiányosságai	10
beszerzések szabályozásának hiányosságai	4

Forrás: ÁSZ ellenőrzések alapján ÁSZ szerkesztés

Az ellenőrzések alapján az ÁSZ az integritás szemlélet érvényesülésével kapcsolatosan a következő figyelmet igénylő területeket rögzítette:

- A szervezet működésével kapcsolatos integritási és korrupciós kockázatokat kezelésére vonatkozó eljárásrend kialakítása (37 eset);

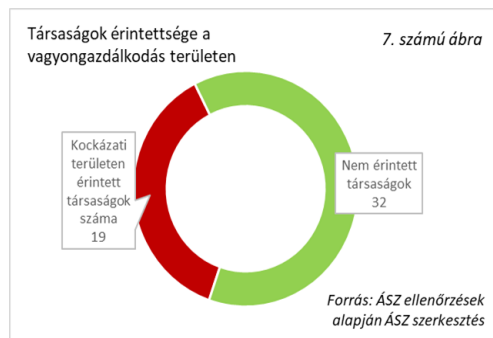
- összeférhetlenségi szabályok kidolgozása (11 eset);
- a vagyonyilatkozat tételi kötelezettségek szabályainak meghatározása (5 eset);
- a társaság vezetőire vonatkozó vagyonyilatkozat-tételi kötelezettség érvényesítése (5 eset);
- a beszerzéseket szabályzó belső eljárások kialakítása (3 eset);
- a közbeszerzési szabályok aktualizálása (1 eset).

Jó gyakorlatnak tekintette az elemzés, amennyiben:

- a társaság nem tartozott a Bkr. hatálya alá, azonban a társaság vezetője utasítást adott ki a bejelentések fogadására és kezelésére, amely kitért arra, hogy a panaszokkal kapcsolatos értékeléseket és adatokat továbbítani kell azon szervezeti egységek felé, amelyek a kimutatásokhoz, beszámolókhöz, értékelési/önértékelési dokumentumok elkészítéséhez felhasználják azokat, megteremtve ezzel a korrupciós bejelentések fogadásának és kezelésének lehetőségét;
- a társaság vezetője valamely belső szabályzatban meghatározta az összeférhetlenségre vonatkozó előírásokat;
- a társaság vezetője intézkedett a külső ellenőrzések által feltárt szabálytalanságok kezeléséről, szervezeten belüli érvényesítéséről.

A felelős, rendeltetésszerű vagyongazdálkodás biztosítása

A vagyongazdálkodással kapcsolatos hiányosságok, a nyilvántartások hiánya vagy hiányossága, a vagyonváltozást érintő döntések nem kellő megalapozottsága kockázatot jelent a valós vagyoni helyzet megállapítása tekintetében, ami ellehetleníti a megfelelő időben történő tulajdonosi beavatkozás lehetőségét. Ennek következményeként vagyonvesztés, a tulajdonosi érdekek sérülése következhet be, továbbá a közfeladatok eredményes ellátása válhat kockázatosná.



Az elemzésbe vont 51 szervezet ellenőrzése során e vezetési területen 22 esetben volt meghatározható fejlesztési terület, amely összesen 19 szervezetet érintett (7. számú ábra). A lényegesség elvét szem előtt tartva a legmagasabb (kiemelt) esetszámú tényezők a következők voltak (7. számú táblázat):

7. számú táblázat

Kiemelt kockázatforrások	Előfordulás (eset)
vagyongazdálkodás szabályozásának hiányosságai	8
vagyonynyilvántartás hiányosságai	6
beszámoló leltárral való alátámasztása hiányosságai	5
főkönyvi elszámolás hiányosságai	3

Forrás: ÁSZ ellenőrzések alapján ÁSZ szerkesztés

Az ÁSZ az ellenőrzések alapján a vagyongazdálkodáshoz kapcsolódóan az alábbi fejlesztési irányokat rögzítette:

- a társaság vagyongazdálkodással kapcsolatos feladat- és hatásköreinek, felelősségi viszonyainak belső szabályzatokban történő meghatározása (6 eset); a vagyongazdálkodási szabályzatok szükséges felülvizsgálata és aktualizálása (2 eset).
- a saját és a kezelésbe vett vagyon nyilvántartásának felülvizsgálata (6 eset);
- az éves beszámoló leltárral történő alátámasztása (5 eset);
- az értékcsökkenés főkönyvi elszámolása szabályszerűségének biztosítása (3 eset);

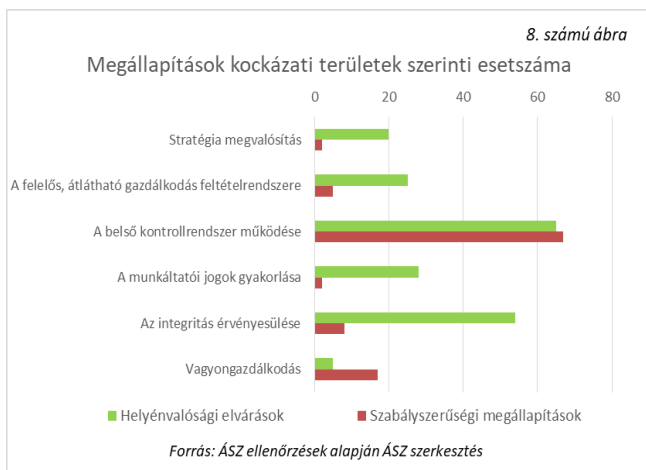
Az ellenőrzési kérdéskörben jó gyakorlatokat is azonosított az elemzés. Az alábbi esetek tarthatók követhető példának:

- sem a tulajdonosi joggyakorló, sem az alapító okirat nem írt elő a társaság tárgyi eszközeire vonatkozóan kötelezően elvégzendő rendszeres karbantartási kötelezettséget, azonban az üzleti terv tartalmazott a biztonságos üzemvitelhez kapcsolódó karbantartási, javítási költségeket;
- a társaság leltározási szabályzata a tárgyi eszközök, valamint a készletek tekintetében évenkénti, mennyiségi felvétellel történő leltározást írt elő, szemben a Számv. tv.-ben foglalt legalább háromévenkénti gyakorisággal;
- a társaság vezetője elkészítette a saját vagyon védelmével, őrzésével, valamint a vagyon állagának megóvásával kapcsolatos szabályzatokat.

A kockázati területek együttes értékelése

A vezetési területeket a kockázatforrások esetszáma szerint összevetve megállapítások tehetők.

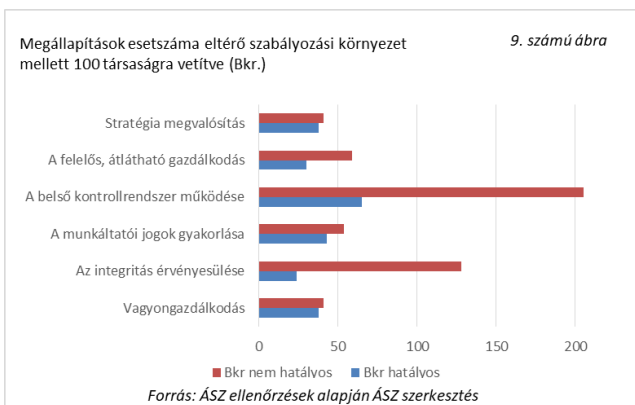
Az ÁSZ javaslatai, vezetői intézkedésre irányuló kezdeményezései a legtöbb esetben a belső kontrollrendszer kialakításához és működtetéséhez, másodsorban a vagyongazdálkodáshoz kapcsolódtak (8. számú ábra).



Ezekon a területeken a szabályszerűségi megállapítások előfordulásának számossága meghaladta a helyénvalósági elvárások körében megfogalmazott javaslatok számát, amely abból is adódott, hogy ezeknek a területeknek a jogszabályi követelményei kidolgozottabbak a felelős vezetés körébe tartozó egyéb kérdéskörök normatív szabályozásához képest.

A helyénvalósági követelményekre vonatkozó megállapítások számossága szintén a belső kontrollrendszer területén volt a legmagasabb. A vagyongazdálkodás és a belső kontrollrendszer kérdésköreinek kivételével minden egyéb ellenőrzött területen a helyénvalósági elvárásokat érintő fejlesztendő területek esetszáma meghaladta a szabályszerűségi hiányosságok számát.

Ez arra enged következtetni, hogy amennyiben egyes területeket érintően normatív, vagy a tulajdonosi joggyakorló által megfogalmazott követelmények, előírások nem jelennek meg, akkor a figyelmet igénylő területeken az esetszámok magasabbak. Ez sejteti, hogy a megengedőbb elvárások nem teljesülését korlátozottabb vezetői törekvés eredményezte.



A következtetést alátámasztja a Bkr. hatálya alá, illetve annak hatálya alá nem tartozó társaságokat érintő megállapítások esetszámában megfigyelhető különbség (9. számú ábra). (A két csoportba tartozó szervezetek számának eltérése miatt a megállapítások száma 100 szervezetre kivetített adatot tartalmaz, elkerülendő hogy a nagyobb elemszámú csoport túlsúlyba kerüljön.)

A két szervezeti csoport közötti különbséget jól mutatja a fenti ábra, amelyből megállapítható, hogy a Bkr. hatálya alá tartozó társaságok esetén arányosan kevesebb fejlesztendő terület volt azonosítható, mint azon társaságok körében, amelyekre a Bkr. hatálya nem terjedt ki. Ez alátámasztja azt az egyébként

kézenfekvő hipotézist, hogy az erősebb szabályozási környezet erősíti a felelős vezetői magatartást, eredményesebben biztosítja az alkotmányos és társadalmi elvárásoknak történő magasabb szintű megfelelést.

Ezek indokolják a tulajdonosi joggyakorlók intenzívebb figyelmét, elvárásai kibővítését, a szorosabb tulajdonosi és belső ellenőrzési kontrollt, megfontolható további jogalkotási lépések is.

2. Felelős vezetés – a tulajdonosi joggyakorlók tevékenysége

A felelős vezetői magatartás követelményeinek kialakításában, az elvárások meghatározásában és számon kérésében közvetlen és közvetett felelősség is hárul a tulajdonosi joggyakorlóra, a felügyelőbizottságokra.

2.1. Szabályszerűségi és helyénvalósági kritériumok, elvárások a tulajdonosi joggyakorlóknál

Az állami tulajdonú társaságok első számú vezetőjének vezetői tevékenységét a jogszabályokon kívül meghatározzák a tulajdonosi joggyakorlók által megfogalmazott elvárások is, amelyek többségében annak érdekében születnek meg, hogy a tulajdonosi joggyakorló teljesíteni tudja a vele szemben a jogszabályokban vagy a nemzeti vagyonért felelős tárca nélküli miniszter által megfogalmazott elvárásokat.

A Vtv., valamint annak végrehajtási rendelete a Vtv. vhr., továbbá az Nvt. szabályozza az állam tulajdonában álló vagyon feletti tulajdonosi joggyakorlás módját és szervezetét. A Vtv. 3. §-a értelmében alapesetben a rábízott állami vagyon felett az államot megillető tulajdonosi jogok és kötelezettségek összességét tulajdonosi joggyakorlóként – ha törvény vagy miniszteri rendelet eltérően nem rendelkezik – az MNV Zrt., a Vtv. 19. § (1) bekezdése alapján az állam részvényesi jogait a nemzeti vagyonért felelős tárca nélküli miniszter gyakorolja.

A tulajdonost megillető jogokat az állami tulajdonban lévő gazdasági társaságok mintegy 40%-ánál az 1/2018. NVTNM rend.¹⁷ alapján nem az MNV Zrt. gyakorolja. Az egyéb tulajdonosi joggyakorlók miniszterek és minisztériumok⁴, költségvetési szervek⁵, 100%-os állami tulajdonban lévő gazdasági társaságok⁶, valamint a kormány egyedi határozatában kijelölt kormánybiztosok, akiknek személye időközben változott. Az e körbe tartozó állami vagyon felett a tulajdonosi jogokat és kötelezettségeket csak korlátozott jogkörben végezhetik a kijelölt szervezetek, mivel az érintett állami vagyon tulajdonjogának átruházására, arra vételi jog, elővásárlási jog szerződéssel történő alapítására, annak biztosítékul adására és más módon való megterhelésére a Vtv. előírása szerint továbbra is az MNV Zrt. jogosult.

A Vtv. 23. §-a értelmében az állami vagyonnal a tulajdonosi joggyakorló maga gazdálkodik, vagy szerződés alapján hasznosításra átengedi, illetőleg vagyonkezelésbe, hasznélvezetbe adja. Az állami vagyon hasznosítására kötött szerződések elsődleges célja az állami vagyon hatékony működtetése, állagának védelme, értékének megőrzése, illetve gyarapítása, az állami és közfeladatok ellátásának elősegítése. A Vtv. 30. § (1) bekezdése szerint az állam nevében tulajdonosi jogokat gyakorló szervezetek a tulajdonosi joggyakorlásuk alá tartozó gazdasági társaságoknál és más gazdálkodó szervezeteknél kötelesek érvényesíteni a cégvezetés felelősségét, valamint a közérdek érvényesülését biztosító vagyongazdálkodást.

Az Nvt. 10. § (1) bekezdése rögzíti, hogy a nemzeti vagyont, annak értékét és változásait a tulajdonosi joggyakorló nyilvántartja. A Vtv. 17. §-a szerint az MNV Zrt. előkészíti, illetve végrehajtja az Országgyűlés, a Kormány és a miniszter állami vagyonnal kapcsolatos döntéseit, nyilvántartást vezet a tulajdonosi joggyakorlása – ideértve a törvény vagy miniszteri rendelet alapján átadott tulajdonosi joggyakorlást is – alá tartozó állami vagyonról. 2020 évi törvénymódosítást követően az MNV Zrt. az egyéb tulajdonosi joggyakorlókra bízott állami vagyont is nyilvántartja. A nyilvántartás alapján adatszolgáltatást nyújt. Az állami vagyon feletti tulajdonosi joggyakorló köteles a Kormány rendeletében meghatározott adattartalommal és módon adatszolgáltatást nyújtani az MNV Zrt. részére.

Az Nvt. 10. § (2) bekezdése szerint a tulajdonosi joggyakorló rendszeresen ellenőrzi a nemzeti vagyon használójának a nemzeti vagyonnal való gazdálkodását, továbbá a Vtv. vhr. 20. § (1) bekezdésének előírása alapján az állami vagyon kezelőjét megillető jogok gyakorlását, annak szabályszerűségét, a kötelezettségek teljesítését, valamint a vagyon rendeltetése szerinti célszerűségét. A tulajdonosi joggyakorló a tulajdonosi ellenőrzési szabályzatában meghatározott rendszerességgel ellenőrzi a vele szerződéses jogviszonyban lévő személyek, szervezetek vagy más használók állami vagyonnal való gazdálkodását. A szabályozás időkorlátot nem állapít meg az ellenőrzési gyakoriságra.

Az állami tulajdonú gazdasági társaságok ellenőrzése során az ÁSZ által nyilvánosságra hozott helyénvalósági ellenőrzési kritérium szerint – belső szabályzatban meghatározott gyakorisági idő hiányában – a tulajdonosi joggyakorló ellenőrzése akkor tekinthető rendszeresnek, ha az legalább három évente ellenőrizte a vagyonkezelésbe adott nemzeti vagyonnal történő gazdálkodást a felügyelete alatt álló gazdasági társaságnál. Amennyiben belső szabályozásban a tulajdonosi joggyakorló rögzített időpontokat, akkor az általa meghatározott rendszerességgel végzett ellenőrzés volt vizsgálható.

⁴ A nemzeti vagyon kezeléséért felelős tárca nélküli miniszter, az Agrárminisztérium, a Belügyminisztérium, az Emberi Erőforrások Minisztériuma, a Honvédelmi Minisztérium, az Igazságügyi Minisztérium, az Innovációs és Technológiai Minisztérium, a Külgazdasági és Külügyminisztérium, a Miniszterelnöki Kabinetiroda, a Miniszterelnökség és a Pénzügyminisztérium.

⁵ A Társadalmi Esélyteremtési főigazgatóság, az Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság, a Büntetés-végrajtás Országos Parancsnoksága, a Nemzeti Agrárkutató és Innovációs Központ, az Országgyűlés Hivatala, a Nemzeti Adó- és Vámhivatal, a Magyar Államkincstár, a Belügyminisztérium Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság, a Készenléti Rendőrség, a Pécsi Tudományegyetem, a Pannon Egyetem, a Debreceni Egyetem, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem, az Országos Vízügyi Főigazgatóság, a Szabadtéri Néprajzi Múzeum, a Somogy Megyei Kormányhivatal, az Érdi Szakképzési Centrum, a Petőfi Irodalmi Múzeum, az ÁEEK.

⁶ A Magyar Turisztikai Ügynökség Zrt., a MÁV Zrt., a Digitális Kormányzati Ügynökség Zrt., a BMSK Beruházási, Műszaki Fejlesztési, Sportüzemeltetési és Közbeszerzési Zrt..

Az Alaptörvény 38. cikk és az Nvt. 7. §-ban megfogalmazott nemzeti vagyon értékének megőrzésére és védelmére vonatkozó elvek érvényesítése érdekében a tulajdonosi joggyakorlóknak indokolt meghatározni az állami tulajdonú gazdasági társaságok tevékenységének mérésére, értékelésére, továbbá a vagyonkezelésbe adott vagyonnal való gazdálkodás értékének megőrzésére, védelmére alkalmas – monitorozható – követelményeket, elvárásokat. Ez azért is különösen fontos, mert az azonos ágazatba tartozó, azonos tevékenységet végző társaságok esetében az azonos elvek mentén kialakított mutatószámrendszer biztosíthatja a tevékenység eredményességének, hatékonyságának és gazdaságosságának összehasonlítható tulajdonosi megítélését, értékelését.

Amennyiben a követelmények megfogalmazása megtörtént, akkor biztosítani kell azok teljesülésének monitorozását a visszacsatolás és az esetlegesen felmerülő módosítási szükségletek biztosítása érdekében. Emiatt az ellenőrzés során fókuszba került, hogy a tulajdonosi joggyakorló az előírt határidőkben, de legalább évente biztosította-e az általa meghatározott követelmények monitorozását.

A tulajdonosi joggyakorló szervezetek vezetőinek a felelősségi körébe tartozik, hogy a felügyelőbizottságok számára a tulajdonosi elvárásokat világosan megfogalmazza és számon kérje, továbbá biztosítsa és fejlessze a felügyelő bizottsági tagok tulajdonosi elvárásoknak megfelelő szakmai kompetenciáit.

A Vtv. vhr. 9. § (1) bekezdése értelmében a vagyonkezelő (az állami tulajdonú gazdasági társaság) a kezelt vagyont rendeltetésének, a vagyonkezelési szerződésnek, továbbá a rendes gazdálkodás szabályainak megfelelően, az ilyen személytől elvárható gondossággal birtokolhatja, használhatja és szedheti hasznait. A Vtv. vhr. 9. § (5) bekezdése rögzíti, hogy a tulajdonosi joggyakorló ellenőrizheti a használatot, követelheti a rendeltetésellenes vagy szerződésellenes használat megszüntetését, továbbá az ilyen használatból eredő kár megtérítését.

2014. március 15-étől a Vtv. vhr. 14. §-a szerint vagyonkezelői jogviszony esetén a vagyonkezelői jogviszonyra nézve a tulajdonosi joggyakorló mindenkor hatályos vagyon nyilvántartási szabályzatának előírásait kötelező betartani. A szolgáltatott adatok teljes körűsége, megfelelősége, valóságúsága, alátámasztottsága és a vagyonkezelő saját számviteli nyilvántartásaival és beszámolójával való egyezősége a vagyonkezelő (az állami tulajdonú társaság), illetve annak első számú vezetőjének felelősége.

2.2. A felügyelőbizottságok szerepe a tulajdonosi joggyakorlásban

Az állami tulajdonú társaságok tulajdonosi ellenőrzése legközvetlenebbül a felügyelőbizottságok által biztosított. A felügyelőbizottság a vezető tisztségviselők tulajdonosi ellenőrzésére hivatott ellenőrző szerv, melynek tagjait a köztulajdon védelme érdekében választják meg.

A közpénzek célszerű, eredményes és hatékony felhasználása érdekében az állami tulajdonban álló társaságok felügyelőbizottságainak működésével szemben a tulajdonosi joggyakorló szervezetek által támasztott elvárások az elmúlt években egyre inkább kiszélesedtek, mivel fokozódott az elvárás az aktívabb felügyelőbizottsági ellenőrzési tevékenységre. Ebben szerepe volt az ÁSZ-nak a tulajdonosi joggyakorlókat is érintő, az állami tulajdonú gazdasági társaságokra irányuló ellenőrzéseinek.

Míg a vezető tisztségviselők az éves beszámoló és a kapcsolódó üzleti jelentések összeállításáért felelősek, addig a felügyelőbizottságokat az ezekhez kapcsolódó ellenőrzési kötelezettség terheli. Ebbe a felelősségi körbe tartozik a Számv. tv. szerinti éves beszámoló és az üzleti jelentés összeállítását és nyilvánosságra hozatalát biztosító ellenőrzési kötelezettség is.

A felügyelőbizottság tagjai a menedzsmenttől függetlenek, tevékenységük során nem utasíthatóak, a személyükkel szembeni összeférhetlenségi szabályokat a Ptk. határozza meg. A felügyelőbizottság ügyrendjét maga állapítja meg és azt a gazdasági társaság legfőbb szerve (közgyűlés, taggyűlés) hagyja jóvá. A Ptk. előírása szerint a felügyelőbizottság legalább három tagból álló testületként működik. A felügyelőbizottság munkájában a felügyelőbizottság tagjainak kötelező személyesen részt venni. Az ellenőrzési feladatok elvégzésével bármely tag megbízható, továbbá a tagok között az ellenőrzési munka megosztható.

Ha a felügyelőbizottság tagjai rendszeresen és dokumentáltan véleményezik a menedzsment jelentéseit, vagy a belső ellenőrzés által a beszámolóra és annak nyilvánosságra hozatalára irányuló ellenőrzéseket, akkor az ellenőrzési feladatok elmulasztásának kockázata csökken. Célszerű ezért a felügyelőbizottság ügyrendjében vagy munkatervében meghatározni az ellenőrzési feladatok ellátásának módját, gyakoriságát, felelőségét.

A Ptk. szerint a felügyelőbizottság ülése akkor határozatképes, ha tagjai legalább kétharmada, de legalább három fő az ülésen jelen van. Emiatt különösen fontos a létesítő okiratban a felügyelőbizottság tagjainak számára meghatározott létszám

folyamatos fenntartása. Az ügyvezetés felelősségi körébe tartozik, hogy nem megfelelő létszám esetén a felügyelőbizottság rendeltetésszerű működésének helyreállítása érdekében határozathozatalt kezdeményezzen. A tulajdonosi joggyakorlót pedig a megüresedett létszám mielőbbi pótlásának felelőssége terheli.

A tulajdonosi joggyakorló szervezetek – a létesítő okiratokban és a gyakorlatban – jellemzően a tulajdonosi határozatok végrehajtásának nyomon követését, valamint az üzleti terv és a beszámoló véleményezését kérik számon a felügyelőbizottságtól, holott az új Ptk. lehetővé teszi a létesítő okiratban a tulajdonosok számára a felügyelőbizottság részére részletesebb felelősségi szabályok megállapítását is.

Az ÁSZ az állami tulajdonú gazdasági társaságok integritás felmérésének adatai alapján megállapította, hogy a szervezeti integritás növelése a tulajdonosi joggyakorló oldaláról leginkább a felügyelőbizottság érdemi működtetésével valósítható meg. Emiatt fokozni kell a felügyelőbizottságok szerepét és felelősségét a tulajdonosi elvárások érvényre juttatásában és ellenőrzésében. Biztosítani kell továbbá a tulajdonos felé történő rendszeres beszámolást és visszacsatolást. Ez megköveteli a köz szolgálat iránti elkötelezettség alapján történő kiválasztási és megbízási folyamatot a felügyelőbizottsági tagok esetében. (Pulay - Lucza, 2018)

Az államháztartási belső kontrollrendszer követelményeinek megfelelő kockázatkezelési rendszer kialakításának 2020. évtől szélesebb körben bevezetett kötelezettsége indokolta teszi a felügyelőbizottságok ellenőrzési kötelezettségének és hatókörének kiterjesztését. A tulajdonosi joggyakorló szervezetek ellenőrzési kapacitásának szűkössége miatt ritkán elvégzett utólagos tulajdonosi ellenőrzések is azt indokolják, hogy a felügyelőbizottságok ellenőrzési kötelezettsége és ezzel párhuzamosan a ellenőrzési képessége továbbfejlesztésre kerüljön, megvalósítva ezzel a folyamatba épített tulajdonosi ellenőrzés biztosítását.

A köztulajdonban álló gazdasági társaságok belső kontrollrendszerére vonatkozó előírások 2020. évi kiterjesztésével és szabályainak bővítésével a felügyelőbizottságok ellenőrzési funkciójának kiszélesítése is megtörtént. A compliance funkció kötelező működtetésének előírása a hatékonyabb tulajdonosi ellenőrzés megvalósítását segíti. A megfelelésért felelős vezetőnek – a szervezeti integritás megfeleléséről, a kockázatkezelésről, a belső kontroll mechanizmusok és a társaságirányítási funkciók működéséről – évente legalább egyszer a felügyelőbizottság felé előírt közvetlen beszámolási kötelezettsége is erősíti a tulajdonosi joggyakorlás eredményes biztosítását.

A jogszabályi előírások értelmében a Gtbr. 10. § (1) bekezdésében előírt feladatai teljesítéséről a megfelelésért felelős vezető a Gtbr. 10. § (2) bekezdése szerint évente legalább egyszer jelentést készít a köztulajdonban álló gazdasági társaság első számú vezetője és a felügyelőbizottság részére. A köztulajdonban álló gazdasági társaság első számú vezetője a jelentést tájékoztatásul megküldi a társaság legfőbb szerve részére.

A tulajdonosi jogkör gyakorlója által kitűzött stratégiai célokhoz világos teljesítménykövetelményeket kell meghatározni a társaságot működtető menedzsmenttel és az ellenőrzési jogkörrel rendelkező felügyelőbizottsággal szemben. A teljesítmény rendszeres időszakonként értékelésének hatással kell lennie mind a menedzsment, mind a felügyelőbizottság javadalmazására. (Domokos et al., 2016)

2.3. A tulajdonosi joggyakorlóra vonatkozó ellenőrzési tapasztalatok

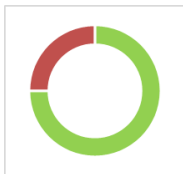
A 2017-2020. években az ÁSZ 51 olyan állami tulajdonú gazdasági társaságot ellenőrzött, amelyhez vezetői teljesítményértékelés is kapcsolódott. Ebből 42 társaság esetében a tulajdonosi joggyakorló tevékenységének értékelésére is sor került, amely az ellenőrzéssel érintett, az állam által tulajdonosi joggyakorlással megbízott szervezetek széles körére, összesen 24 tulajdonosi joggyakorlóra terjedt ki. A 2012-2018. évi ellenőrzött időszak vonatkozásában értékelte az ÁSZ az MNV Zrt., az MFB Zrt.¹⁸, az NFA¹⁹, a NISZ Zrt.²⁰, Balatonfelvidéki Nemzeti Park Igazgatóság, a nemzeti vagyon kezeléséért felelős tárca nélküli miniszter, az NFM²¹, az államháztartásért felelős miniszter, a GYEMSZI és jogutódja az ÁEEK²², a NÉBIH²³, a HM²⁴, a Magyar Turisztikai Ügynökség Zrt., az EMMI²⁵, a BM²⁶, az SZGYF²⁷, az NGM²⁸ és a Miniszterelnökség, a miniszterelnökséget vezető miniszter, a KKM²⁹, az NFÜ³⁰, a NAIK³¹, a Millenáris Vagyongazdálkodási Központ és a Közszolgálati Közalapítvány tulajdonosi joggyakorlását.

A tulajdonosi joggyakorlóra is kiterjedő ellenőrzések az ellenőrzött társaságok 38,1%-ánál találtak fejlesztendő területeket a tulajdonosi joggyakorló tevékenységben, ami az ellenőrzött tulajdonosi joggyakorlók több mint kétharmadát érintette. Ez arra enged következtetni, hogy a 2012-2016. időszakban a tulajdonosi jogok gyakorlásában nem érvényesültek maradéktalanul a felelős gazdával szemben támasztott szabályszerűségi és helyénvalósági követelmények.

Némileg kedvezőbb képet mutatott a 2012-2016. időszakban a tulajdonosi joggyakorlás a kormányzati szektorba sorolt társaságoknál, amely társaságokra a Bkr. rendelkezései is kötelező érvényűek voltak. A kormányzati szektorba sorolt társaságok száma 11 volt, amelyből 4 társaságnál (36,3%) fordult elő fejlesztendő terület a tulajdonosi jogok gyakorlásában.

A tulajdonosi joggyakorlók tevékenységében az alábbi területeken voltak figyelmet igénylő területek:

A javadalmazási szabályzat megalkotása



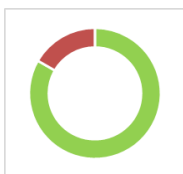
Figyelmet igénylő fejlesztési terület a javadalmazási szabályzat megalkotása, amely a tulajdonosi joggyakorlók 25,0%-át érintette. Fontos a Taktv. 5. § (3) bekezdése előírásai alapján a vezető tisztségviselők, felügyelőbizottsági tagok, a Munka tv. 208. § hatálya alá eső munkavállalók javadalmazása, valamint a munkaviszony megszűnése esetére biztosított juttatások módjának, mértékének elveire, annak rendszerére vonatkozó szabályzat megalkotása. A javadalmazási szabályzaton keresztül a tulajdonosi joggyakorlók követelményeket és ahhoz kapcsolódó javadalmazási szabályokat határozhat meg a társaság vezető tisztségviselői felé. Ez hozzájárulhat a társaság eredményesebb, hatékonyabb, gazdaságosabb feladatellátásához.

A beszámolóknak a törvényi határidőben történő jóváhagyása



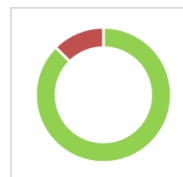
A tulajdonosi joggyakorlók negyedét érintette a számviteli beszámolóknak a Ptk. 3:109. § (2) bekezdésében előírt jóváhagyásának pótlása, határidőben történő, illetve szabályszerű jóváhagyása. Figyelmet igényel még a tulajdonosi jogok gyakorlója tekintetében, az előtársasági időszokról készített beszámolóval kapcsolatban a Számv. tv. 135. § (1) bekezdésében előírt határidő betartása, illetve a könyvvizsgálói figyelemfelhívást és korlátozást tartalmazó záradékkal ellátott társasági beszámoló jóváhagyására vonatkozó a Számv. tv. 153. § (1) bekezdésében foglalt határidő betartása. Ugyancsak fontos, hogy a beszámoló elfogadása során a tulajdonosi joggyakorló a beszámoló elfogadásáról a Ptk. 3:120. § (2) bekezdésében rögzített előírásnak megfelelően, szabályszerűen működő felügyelőbizottság által készített jelentés birtokában döntsön.

A felügyelőbizottságok szabályszerű működtetése



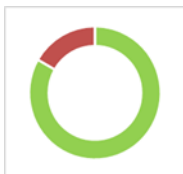
A tulajdonosi joggyakorlók 16,7%-ánál fordultak elő a felügyelőbizottság működésével kapcsolatos fejlesztési lehetőségek. Fontos, hogy a tulajdonosi joggyakorlók a Ptk. 3:109. § (2) és (4) bekezdéseiben előírtaknak megfelelően biztosítsák a felügyelőbizottság megfelelő létszámát, megfigyelve a Taktv. 4. § (2) bekezdésében és a Ptk. 3:121. § (1) bekezdésében szereplő előírásoknak. Emellett a felügyelőbizottság három főt meghaladó létszámával kapcsolatos észrevétel is született. Nem mellőzhető, hogy a tulajdonosi joggyakorló figyelemmel legyen a Gt.³² 34. § (4) bekezdésében, valamint a Ptk. 3:122. § (3) bekezdésében foglaltak alapján a felügyelőbizottság ügyrendjének jóváhagyására. Fontos, hogy a felügyelőbizottság az éves egyszerűsített beszámolóval írásbeli jelentést készítsen, így a számviteli beszámolóval a tulajdonosi joggyakorló a Ptk. 3:120. § (2) bekezdésében foglaltaknak megfelelően felügyelőbizottság jelentésének birtokában döntsön.

A veszteséges gazdálkodás miatti tőkefeltöltési kötelezettség határidőben történő biztosítása



A legfőbb szerv hatáskörét gyakorló tulajdonosi joggyakorlók 12,5%-a esetén a Gt. 51. § (1) és a Ptk. 3:133. § (2) bekezdésében előírt döntési és intézkedési kötelezettségével kapcsolatos fejlesztendő elemeket azonosítottak az ellenőrzések. A szükséges saját tőke biztosításáról a második év beszámolójának elfogadásától számított három hónapon belül gondoskodni kell, ha egymást követő két üzleti évben a társaság saját tőkéje nem érte el a kötelezően előírt jegyzett tőkét. Ilyen esetekben a Ptk. 3:189. § (2) bekezdésében foglalt előírásoknak megfelelően határozni kell a pótbefizetés előírásáról, a törzstőke mértékét elérő saját tőke más módon való biztosításáról, illetve a Társaság átalakulásáról, egyesüléséről, szétválásáról vagy jogutód nélküli megszüntetéséről.

A vagyonkezelési szerződések szabályszerűségének biztosítása



A tulajdonosi joggyakorlók 16,7%-ánál mutatkoztak fejlesztendő területek a vagyonkezelési szerződés szabályosságára vonatkozóan. Fontos, hogy a Nfatv.³³ 19/A. § (1) bekezdés előírásaiban foglaltaknak megfelelően a vagyonkezelési szerződés nyilvántartási értékről szóló melléklete teljes körű legyen, tartalmazza az összes kezelésben lévő ingatlant, valamint a vagyonkezelési szerződés a jogszabályi előírás változásait követően módosításra kerüljön. A Vtv. vhr. 14. § (3) bekezdésében foglaltaknak megfelelően rögzítendő,

hogy a Társaság a tulajdonosi joggyakorló vagyónyilvántartási szabályzatát megismerte és azt magára nézve kötelező érvényűnek tekintette. A vagyongazdálkodási szerződés megszüntetésének aláírásánál figyelemmel kell lenni az Nvt. 18. § (7) bekezdésében meghatározott határidőre.

Egyéb fejlesztendő területek

Két társaság esetében merült fel, hogy tulajdonosi joggyakorló által a Ptk. 3:109. § (2) bekezdése alapján megfelelően biztosítani kell a társaságok éves üzleti terveire vonatkozó tulajdonosi jóváhagyását.

Fontos, hogy a tulajdonosi joggyakorló saját belső szabályzatának megfelelően járjon el, a tulajdonosi joggyakorlása alá tartozó társaságával megkötött használatba adási szerződésben rögzítse a Társaság részére használatra átadott ingatlanokon végzett beruházásokról és felújításokról a Társaság éves beszámolási kötelezettségét.

Jó gyakorlatok a tulajdonosi joggyakorlásban

A tulajdonosi jogok gyakorlásában a 2012-2018. időszakban az Állami Számvevőszék tapasztalt „jó gyakorlatot”, mely követendő példaként szolgál az egyéb tulajdonosi joggyakorlók számára.

A tulajdonosi elvárások megfogalmazásában az MNV Zrt. úttörő szerepet vállalt a 2013-ban elindított „Felelős vállalatirányítás az állami vagyongazdálkodásban” elnevezésű programjában. Tapasztalatai megosztásával biztosította az állami tulajdonban álló társaságok vezetőinek és felügyelőbizottsági tagjainak tájékoztatását és felkészítését. Az MNV Zrt. a felügyelőbizottsági tagok felelősségét kiterjesztette a vállalati működés átláthatóságát, az információk nyilvánosságra hozatalát támogató folyamatok kialakítására és fenntartására is. Elvárásaként fogalmazta meg továbbá számukra a vállalatirányítási gyakorlatok eredményességének és hatékonyságának folyamatos figyelemmel kísérését. (Boros et al. - NKE, 2018)

A tulajdonosi joggyakorlás ellátandó feladatait tekintve kialakított jó gyakorlatok a 2012-2018. időszakban az MNV Zrt. tevékenységében több területen is azonosíthatók voltak:

A Ptk. előírásain túlmenően a társaságok létesítő okiratában meghatározásra kerültek a tulajdonosi joggyakorlás keretei, valamint az ügyvezetés, a felügyelőbizottság és a könyvvizsgáló feladatai, továbbá a beszámolási kötelezettségre vonatkozó előírások. A tulajdonosi joggyakorló SZMSZ-ében és az egyéb belső szabályzataiban (Portfóliós Kódex, Monitoring Szabályzat, Tulajdonosi ellenőrzési szabályzat) rögzítette a tulajdonosi jogokat és kötelezettségeket és azokat a belső előírásoknak megfelelően gyakorolta.

A tulajdonosi joggyakorló által felügyelt állami tulajdonú társaságok üzleti terv készítésére voltak kötelezettek, amelyek egységes adattartalommal, kötelezően követendő adattábla-rendszerben készültek. Az üzleti terv készítéséhez az éves tervezési irányelvekben az MNV Zrt. megállapította a tervezéssel kapcsolatos részletes előírásokat és iránymutatásokat.

A tulajdonosi joggyakorló a felügyelt társaságok számára a működésre, a vagyongazdálkodásra, valamint a pénzügyi helyzet bemutatására egységes elvek mentén elkészítendő beszámolási kötelezettséget írt elő az éves számviteli beszámolón túl, az üzleti jelentés tartalmi követelményeit a Számv. tv.-ben előírtakon túl egyéb információkkal is kibővítette.

A tulajdonosi joggyakorló vezérigazgatója a Monitoring Szabályzatban meghatározta a felügyelt társaságok monitoring tevékenységére vonatkozó előírásokat. Ez tartalmazta a negyedéves tulajdonosi értékelő értekezletek eljárásrendjét, valamint az időszakonként elkészítendő adatszolgáltatások, beszámolók, elemzések, értékelések tartalmi követelményeit és értékelési szempontjait, továbbá az adatszolgáltatások határidőit és benyújtásának módját. A monitoring tevékenységet a tulajdonosi joggyakorló a Monitoring Szabályzatban előírtaknak megfelelően működtette, a társaság gazdálkodásának alakulását az adatszolgáltatások elemzése, értékelése alapján folyamatosan nyomon követte.

A javadalmazási szabályzatot a tulajdonosi joggyakorló jóváhagyta, amely a társaság vezetőinek és a felügyelőbizottsági tagok javadalmazási és juttatási rendszeréről az Munka tv. 208. §-a és a Taktv. előírásainak megfelelően rendelkezett. A szabályzat elkészítéséhez az MNV Zrt. mintaszabályzatot bocsátott a társaságok rendelkezésére.

Az MNV Zrt. az ellenőrzött mintegy ötödénél élt saját ellenőrzési lehetőségével, de a felügyelő bizottságok által végzett ellenőrzésekkel, valamint – a Szám. tv. szerinti könyvvizsgálói kötelezettség hiányában is – a létesítő okiratban könyvvizsgáló megjelölésével és a társaság általi megbízásával erősítette a tulajdonosi ellenőrzést. A felügyelőbizottságot a Tulajdonosi Ellenőrzési Szabályzata szerint beszámoltatta.

A gazdasági szempontú ellenőrzés jellemzően a negyedévente bekért kontrollig jelentéssel valósult meg, ami általában az üzleti tervhez viszonyított teljesítések bemutatásával és értékelésével történt.

A 2018. évtől az állami portfólióba tartozó vállalatok esetében a nemzeti vagyonért felelős tárca nélküli miniszter vette át a részvényesi jogok gyakorlását. Akkortól az állami irányítás keretében a tulajdonosi joggyakorlók felé elvárásként került megfogalmazásra, hogy rendszeresen alkalmazzák a stratégia elemzést, amelynek során határozzák meg a stratégiai irányokat és térképezik fel a működési kockázatokat. A tervezési és kontroll folyamatokhoz kapcsolódóan az üzleti tervek elfogadása és egységes elvárás rendszer mentén kialakított tulajdonosi kontrolling rendszerek kialakítása is kötelezővé vált.

A szabályozási eszközök körében a nemzeti vagyonért felelős tárca nélküli miniszter meghatározza a létesítő okiratokat, ellenőrzi a kialakított szabályzatokat, felülvizsgálja a vállalatok által használt irányelveket, amelyekre szükség esetén javaslatokat fogalmaz meg. Ennek kiegészítő eszközeként használja a társaságok belső ellenőrzésének megállapításait, így elvárás a társaságok vezetői felé, hogy a belső ellenőrzés munkatervének összeállításánál fokozottan legyenek figyelemmel a tulajdonosi elvárásoknak való megfelelés ellenőrzésére is.

A nemzeti vagyonért felelős tárca nélküli miniszter az ÁSZ-nál 2020-ban tartott konferencián arról adott tájékoztatást a résztvevőknek, hogy kétirányú kapcsolatot valósít meg a felügyelőbizottságokkal, egyrészt segíti a felügyelőbizottságok munkáját, miközben a felügyelőbizottságok a tulajdonost segítik a feladatai ellátásában. Célul tűzte ki, hogy megvalósuljon a jól felkészült, szakmailag stabil és megbízható felügyelőbizottsági tagok kinevezése. (Bártfai-Mager, 2020)

3. Továbblépések – kitekintés

Az állami tulajdonú gazdasági társaságokra és tulajdonosi joggyakorlóikra vonatkozó ellenőrzések, valamint a vezetői teljesítmény értékelések elemzésével a felelős vezetés kérdéskörét jártuk körbe, amelybe éppúgy beleérthető a társaságok menedzsmentje, mint a tulajdonosi joggyakorlók és a felügyelőbizottságok. Felelősségi körük eltér, de a szervezetek működésével kapcsolatos jogszabályi követelmények és az Alaptörvényben megfogalmazott elvek teljesítésében, a társadalmi elvárásoknak való megfelelésben egyaránt szerepük van.

A szabályszerűségi kérdések kapcsán a társaságok működésében és felelős vezetésében fejlesztendő területek főként a belső kontrollrendszer és a vagyongazdálkodás területén jelentkeztek annak ellenére, hogy ezek voltak a leginkább szabályozott területek az elemzéssel érintett 2012-2018. időszakban. A kevésbé szabályozott kockázati területeken is nagy számban fordultak elő megállapítások, különösen az integritás szemlélet érvényesítése fejlesztendő a jövőben, de fejleszthető a stratégia alkotás, a felelős gazdálkodás feltételeinek megteremtése, a munkáltatói jogkör gyakorlása is. Ez felvetheti a tulajdonosi joggyakorlók intenzívebb figyelmét, az elvárások kibővítését, a szorosabb kontrollt, sőt megfontolható jogalkotási lépések is.

Az állami tulajdonú társaságoknál a kockázatok felmérése és a kockázatkezelési rendszerek kiépítése is fejleszthető területek, az ezekre épülő belső kontroll rendszer nyújthat megfelelő alapot az eredményes és hatékony működés eléréséhez. Jól elkészített és karbantartott kockázati térkép, valamint jól működtetett kockázatkezelési rendszer a kontrollpontok meghatározásával a belső kontrollrendszer optimális kialakításához és működéséhez járul hozzá. A tudatosabb és átláthatóbb kockázatkezelés javítja a válságálló, versenyképes, integritás alapú szervezeti működést. A jól feltérképezett kockázatok alapján kialakított kockázatkezelési rendszer, továbbá a kockázatok kezelését és a szervezeti célok elérését, valamint a szabályszerű működést biztosító belső kontrollrendszer a válságmenedzselés eszköze lehet a felelős vezető kezében.

A tulajdonosi joggyakorlóikra, a felügyelőbizottságok működésére vonatkozó megállapítások is mutattak fejlesztési lehetőségeket, amelyek a 2012-2018. közötti időszakra vonatkozóan az ellenőrzött tulajdonosi joggyakorlók több mint kétharmadát érintette.

A 2012-2016. ellenőrzési időszakban a felelős vállalatirányítás érvényesülését visszafogta, hogy a köz érdekeit képviselő tulajdonosi joggyakorlók nem határoztak meg minden esetben világos elvárásokat, továbbá jól mérhető, számszerűsíthető teljesítménykövetelményeket a menedzsmenttel szemben. A tulajdonosi joggyakorlók által az állami tulajdonú gazdasági társaságok tevékenységének mérésére, értékelésére, továbbá a vagyonkezelésbe adott vagyonnal való gazdálkodás értékének megőrzésére, védelmére alkalmas – monitorozható – követelmények, elvárások meghatározása fontos. Az azonos szakágazatba tartozó, azonos tevékenységet végző társaságok esetében, az azonos elvek mentén kialakított mutatószámrendszer elősegítheti a tevékenység eredményességének, hatékonyságának és gazdaságosságának összehasonlító tulajdonosi megítélését, értékelését, ami a korrekciókra is lehetőséget ad.

A tulajdonosi joggyakorlók felügyeleti tevékenységében is mutatkoztak fejlesztési lehetőségek a 2012-2016. időszakban, a javadalmazási szabályok megfogalmazása és társasági szabályozásának számonkérése, továbbá a beszámolók törvényi hatá r-

időben való jóváhagyása, tekintetében. A tulajdonosi joggyakorlók tevékenységében a felügyelőbizottságok kilépő tagjainak pótlása és a veszteséges gazdálkodás miatti tőkefeltöltési kötelezettséggel kapcsolatosan voltak azonosíthatók még kockázatok.

Jellemző volt a 2012-2018. időszakban, hogy a tulajdonosi joggyakorlók tevékenységével szembeni konkrét elvárások a hatályos jogszabályokban gyakran nem kötelező, hanem megengedő jelleggel, feltételes módon fogalmazva kerültek meghatározásra, ami a nagy szabadságot biztosított a jogkörök gyakorlásában a különböző szervezetek számára. Így sok esetben a tulajdonosi joggyakorlók maguk határozták meg a társaság menedzsmentjével és működésével kapcsolatos elvárásokat. Ebben a tekintetben a 2018. évtől kezdődően pozitív változások indultak el a nemzeti vagyonért felelős tárca nélküli miniszter intézkedéseinek hatására, aki egységes elvek érvényesítését várja el a különböző joggyakorlóktól.

Az elemzés tapasztalatai arra világítottak rá, hogy 2012-2016. időszakban a felügyelőbizottságok nem töltötték be hiánytalanul szerepüket a tulajdonosi joggyakorlók elvárásainak érvényre juttatásában, mert nem voltak világosak és egyértelműek a velük szemben támasztott tulajdonosi elvárások. A tulajdonosi joggyakorlók nem fordítottak kellő figyelmet a felügyelőbizottságok törvényes működésére.

Az elemzés ráirányította a figyelmet arra, hogy a tulajdonosi joggyakorlók tevékenysége, a felügyelőbizottságok érdemi és aktív ellenőrzési tevékenysége az elvárások közvetítésén keresztül determinálja a felelős vezetői magatartás teljesülését. Az ÁSZ ellenőrzései és elemzései arra utalnak, hogy a köztulajdonban lévő vállalatok eredményes és hatékony működése nagymértékben a vezető személyes hozzáállásától függ, attól, hogy mennyire „jó gazda” a társaság élén álló első számú vezető.

Hosszú távon nem szerencsés, ha a menedzsment szintjén meglévő egyéni attitűdöktől függ a köztulajdonban lévő társaságok felelős vállalatirányítása. Az állam törekszik arra, hogy kialakítsa azokat a szabályozási feltételeket, amelyek betartása biztosítja az etikus vállalati működést. Ennek felismerését tükrözi, hogy a Taktv. kiegészítésével és a Gtbr. 2020. évi hatálybelépésével a Kormány a köztulajdonban lévő társaságoknak kötelezően előírta azon belső szabályozások és szervezeti feltételek kialakításának kötelezettségét, amelyek biztosítékaik lehetnek a szervezeti integritás megteremtésének. A Taktv. módosítása a köztulajdonban lévő társaságok szélesebb körére kiterjesztette a belső kontrollrendszer kötelező kialakításának és működtetésének, továbbá a szervezeti integritás megteremtésének szükségességét.

A tapasztalatok függvényében a jövőben megfontolást érdemelhet, hogy a szabályozás ne csak a jelentős nagyságrendű állami tulajdonú társaságokra terjedjen ki, hanem a kisebb társaságokra is. Ezt segítheti a közösen megbízott belső ellenőrök és megfelelési szakértők igénybevétele a Bkr.-ben és a Gtbr.-ben előírt feladatok ellátására.

A tudatosan kiépített védekező mechanizmusok hiányában mindaddig, amíg a 2020-ban megjelent új szabályozásban előírt feltételeknek megfelelő – belső kontrollrendszerrel és szervezeti integritással átszőtt – működés a köztulajdonban lévő társaságoknál nem alakul ki maradéktalanul, a felelős vezető egyéni hozzáállásának döntő szerepe marad a köztulajdonú társaság tevékenysége törvényességének, hatékonyságának, eredményességének, elszámoltathatóságának és átláthatóságának biztosításában. Emiatt a nemzeti vagyonnal való gazdálkodás biztonságának növelése érdekében továbbra is kiemelt figyelmet érdemel a vezetői tevékenység elemzése és értékelése a köztulajdonban lévő társaságoknál. Ezt a tulajdonosi joggyakorlók által megvalósítandó feladatot az ÁSZ a honlapján 2019-ben nyilvánosságra hozott vezetői öntesztekkel támogatja.

A vezetői tevékenységre fordítandó figyelmet a koronavírus helyzet miatt megjelenő társadalmi és gazdasági változások kezelésére jelentkező igény tovább erősíti. A globális válság új típusú követelményeket támasztott a társaságok vezetőivel szemben. A járvány miatt kialakult válsághelyzetben a felelős vezetővel szemben támasztott elvárásokban megnőtt a szerepe a rugalmasságnak, az alkalmazkodási- és innovációs képességnek, az újragondolási-, útmutatási- és motivációs képességnek. (Simonyi & Tóth 2020) Ezzel együtt kell járnia a felelős vezetői tevékenységben a tudatosabb kockázatkezelés és a digitális elkötelezettség iránti igény felerősödésének.

A válságmenedzselésnek és a változás menedzsmentnek egyik legfontosabb eszközévé napjainkra a digitalizáció vált. A fenntartható fejlődésben ugyanis előnyt élveznek azok a rugalmas alkalmazkodásra képes szervezetek, amelyek évek óta elektronikusan is felkészültek a működésben és a munkavégzésben a pandémia miatt megjelenő változások kezelésére.

A koronavírus okozta világjárvány miatt bekövetkezett válság még inkább ráirányította a figyelmet a köztulajdonban lévő társaságok tulajdonosi joggyakorlóinak irányító tevékenységére is. A járványügyi intézkedésekhez kapcsolódóan megjelenő új társadalmi igények és bekövetkező gazdasági hatások miatt a tulajdonosi joggyakorlók az első számú felelős vezetők irányába megfogalmazott elvárásai fontosak az etikus magatartás, az innovatív gondolkodás, valamint a digitalizáció fejlesztése területén, a vállalatirányításban és a vezetésben.

AZ ELEMZÉSBEN ÉRINTETT TÁRSASÁGOK

sorsz.	Ellenőrzött társaság neve	Társaság tevékenysége
1.	AGROSTER Besugárzó Zrt.	mikrobiológiai labor tevékenység
2.	Államadósság Kezelő Központ Zrt.	központi költségvetési hiány finanszírozása, a központi alrendszer adósságának kezelése
3.	Antenna Hungária Zrt.	televízió műsor összeállítása, szolgáltatása
4.	Balatoni Halászati Zrt.	saját tulajdonú halastavak hasznosítása
5.	Balatoni Halgazdálkodási Nonprofit Zrt.	halgazdálkodási tevékenység
6.	BMSK Beruházási, Műszaki Fejlesztési, Sportüzemeltetési és Közbeszerzési Zrt.	sportlétesítmények fenntartása, fejlesztése és rendeltetésszerű hasznosítása
7.	Bp2017 Világbajnokság Szervező és Lebonyolító Nonprofit Kft.	az úszó világbajnokság beruházási, felújítási- és létesítményfejlesztési tevékenysége
8.	CONCORDIA KÖZRAKTÁR Kereskedelmi Zrt.	közlakozási tevékenység
9.	CORDATE Gazdaságfejlesztő és Ellátó Központ Zrt.	állami intézmények épületüzemeltetési feladatai
10.	Dél-dunántúli Közlekedési Központ Zrt.	helyközi autóbusszal végzett közösségi közlekedési szolgáltatás
11.	Dunakeszi Járműjavító Kft.	vasúti, kötöttpályás járműgyártás
12.	Duna Médiaszolgáltató Nonprofit Zrt.	közszolgálati médiatartalom-szolgáltatás nyújtása, hírügynökségi feladatok ellátása
13.	ÉDRM Észak-Dunántúli Regionális Mosoda Kft.	egészségügyi intézményeknek textil, szőrme mosása, tisztítása
14.	ÉKKO Építőipari, Közszolgáltató, Kereskedő és Oktató Kft.	felnttktképzési tevékenység
15.	Élelmiszerlánc-biztonsági Centrum Kft.	az élelmiszerlánc-felügyeleti feladatok ellátásának támogatása
16.	ÉNYKK Északnyugat-magyarországi Közlekedési Központ Zrt.	helyközi autóbusszal végzett közösségi közlekedési szolgáltatás
17.	Észak-magyarországi Közlekedési Központ Zrt.	helyközi autóbusszal végzett közösségi közlekedési szolgáltatás
18.	FILANTROP Környezetvédelmi és Fűtéstechnikai Nonprofit Kft.	kéményseprő-ipari szolgáltatás
19.	Filharmonia Magyarország Koncert és Fesztiválszervező Nonprofit Kft.	előadó-művészeti és kulturális közfeladatok, komolyzenei hangversenyek szervezése
20.	HONVÉDELMI MINISZTERIUM ARMCOM Kommunikációtechnikai Zrt	a Magyar Honvédség kommunikációs célú megrendeléseinek teljesítése
21.	Honvédelmi Minisztérium Elektronikai, Logisztikai és Vagyongazdálkodó Zrt.	honvédelmi ingatlanok üzemeltetése, őrzés-védelme, informatikai fejlesztési, szolgáltatási tevékenység
22.	Hungarofest Nemzeti Rendezvényszervező Nonprofit Kft.	a magyar kultúra belföldi és külföldi terjesztésére irányuló tevékenység
23.	Hungaroring Sport Zrt.	nemzetközi és hazai autósport rendezvényeknek szervezése, lebonyolítása
24.	IFKA Iparfejlesztési Közhasznú Nonprofit Kft.	foglalkoztatás bővítés, stratégiafejlesztés, K+F, oktatás, képzés, szakképzés és kommunikáció
25.	Kazinccaricai Kórház Nonprofit Kft.	fekvő- és járóbeteg-ellátás, valamint egyéb humán-egészségügyi ellátás

sorsz.	Ellenőrzött társaság neve	Társaság tevékenysége
26.	KÉZMŰ Fővárosi Kézműipari Közhasznú Nonprofit Kft.	megváltozott munkaképességű munkavállalók foglalkoztatása, konfekcionált textiláru gyártása
27.	Kincsem Nemzeti Lóverseny és Lovas Stratégiai Kft.	a lóversenyfogadás, galopp- és ügető versenyek szervezése, lebonyolítása, üzemeltetése
28.	KMKK Középkélet-magyarországi Közlekedési Központ Zrt.	helyközi autóbusszal végzett közösségi közlekedési szolgáltatás
29.	KNYKK Középnugat-magyarországi Közlekedési Központ Zrt.	helyközi autóbusszal végzett közösségi közlekedési szolgáltatás
30.	Könyvtárellátó Közhasznú Nonprofit Korlátolt Felelősségű Társaság	könyv-kiskereskedelem
31.	Magyar Lóversenyfogadást-szervező Kft.	lóverseny szervezési, fogadási tevékenység
32.	Magyar Házak Közhasznú Nonprofit Kft.	hátrányos helyzetű csoportok társadalmi esélyegyenlőségének, képzésének, foglalkoztatásának segítése
33.	MAHART-Szabadkikötő Zrt.	ingatlankezelés, hajózási szolgáltatás
34.	Millenáris Széllkapu Beruházó, Fejlesztő és Üzemeltető Nonprofit Kft.	épületépítési projekt szervezése
35.	MECSEKÉRC Környezetvédelmi Zrt.	urán-, tóriumérc bányászat, kis- és közepes aktivitású radioaktív hulladék elhelyezés
36.	MNKH Magyar Nemzeti Kereskedőház Zrt.	a 2012-2020. évekre szóló külgazdasági stratégia végrehajtása
37.	MVM GTER Gázturbinás Erőmű Zrt.	villamosenergia-termelés, a tulajdonában és az MNV Zrt. tulajdonában lévő erőművek üzemeltetése
38.	MVM Hungarowind Szélerőmű Üzemeltető Kft.	a szél- és napenergia felhasználással villamosenergia-termelés, villamosenergia-kereskedelem
39.	Nemzeti Táncszínház Nonprofit Kft.	képességfejlesztési, ismeretterjesztési, valamint a kulturális örökség megóvásával összefüggő feladatok
40.	NETI Informatikai Tanácsadó Kft.	informatikai rendszerek tervezése, megvalósítása, informatikai biztonsági szolgáltatás
41.	NFP Nemzeti Fejlesztési Programiroda Nonprofit Kft.	projektek szakmai támogatása, kormányzati intézkedések kidolgozása, koordinációs tevékenység
42.	NFSI Nemzeti Fejlesztési és Stratégiai Intézet Nonprofit Kft.	az európai uniós pályázatok projektmenedzseri, közbeszerzési feladatainak ellátása
43.	NHSZ Nemzeti Hulladékgazdálkodási Szolgáltató Kft.	a nemzeti hulladékgazdálkodási rendszer egységes elveinek követelményszerű kialakítása
44.	PRIV-DAT Dokumentum Archiváló és Tároló Kft.	a privatizációs folyamatok során keletkezett iratok őrzése, rendezése és rendszerezése, archiválása
45.	Robert Capa Kortárs Fotográfiai Központ Nonprofit Kft.	magyar fotográfia népszerűsítése, a fotózás önálló művészeti ágként való magyarországi elismertetése
46.	Széchenyi Tőkealap-kezelő Zrt.	Széchenyi Tőkealap kezelése, pénzügyi közvetítő tevékenység
47.	Szegedi SZEFO Fonalfeldolgozó Zrt.	kötött, hurkolt ruházati termékek gyártása, áramelosztó-szabályozó készülékek gyártása
48.	Tiszavíz Vízerőmű Energetikai Kft.	a Tisza megújuló vízenergiájának hasznosítása villamos-energia termelés céljából
49.	Új Világ Nonprofit Szolgáltató Kft.	támogatások ügyviteli informatikai rendszereinek fejlesztése, üzemeltetése
50.	VPE Vasúti Pályakapacitás-elosztó Kft.	szárazföldi szállítást kiegészítő szolgáltatás, a vasúti pályahálózat-kapacitás elosztása
51.	ZKI Zöldsgétermesztési Kutató Intézet Zrt.	növények nemesítése, vetőmagvak termesztése és értékesítése

FELHASZNÁLT IRODALOM

Bende-Szabó Gábor CSc: A vagyongazdálkodás jogi keretei (2014)

Domokos László – Weltherné Szolnoki Dóra: A számvevőszéki teljesítmény mérésének modellje, a teljesítménymenedzsment fő területei (Pénzügyi Szemle, Különszám 2020)

Domokos László – Makkai Mária – Szommer Virgil: Az állami tulajdonú gazdasági társaságok ellenőrzési tapasztalatai az állammenedzsment-szemlélet szolgálatában (Polgári Szemle 15. évfolyam, 1-3. szám 177-190. oldal 2019)

Hollósy-Vadász Gábor: Recenzió a vezetés a közjó szolgálatában – közpénzügyi gazdálkodás és menedzsment szakkönyvhöz

Bábosik Mária (szerk.): Vezetés a közjó szolgálatában – közpénzügyi gazdálkodás és menedzsment. Budapest, Typotex Kiadó – Állami Számvevőszék (2017):

Benedek Andrea – Takácsné György Katalin: A felelős vállalatirányítás személyi tényezői. A CSR-központú felelős vállalatvezetők attitűdjének vizsgálata a kis- és középvállalatok körében (Vezetéstudomány 2016. 1. szám)

Domokos László – Nyéki Melinda – Jakovác Katalin – Németh Erzsébet – Hatvani Csaba: Kockázatelemzés és kockázatkezelés a közszférában és a közpénzügyi ellenőrzésben (Pénzügyi szemle 1. szám 2015)

In Parragh Bianka (szerk.): Ösztönző állam – hatékonyabb vállalatok, (2019)

Kiss, S. et al.: Általános Közigazgatási ismeretek. Közigazgatás-szervezési és vezetési ismeretek, (2020)

Parragh László: A gazdaság és az állam együttműködése, mint a fenntartható fejlődés eszköze. In Parragh, Bianka (szerk.) Ösztönző állam – hatékonyabb vállalatok. Akadémia Kiadó, Budapest. pp. 157-181 (2019).

Barizsné Hadházi Edit: A vezetői magatartás etikai aspektusból történő megközelítése, Debreceni Egyetem Gazdálkodástudományi Kar (2016).

Báger Gusztáv: Az integritás, mint az irányítás új szemlélete és eszköze. In Parragh, Bianka (szerk.) Ösztönző állam – hatékonyabb vállalatok. Akadémia Kiadó, Budapest. p. 187-216. (2019).

Ivanyos János (szerk.): Útmutató az integrált kockázatkezelés megvalósításához Trusted Business Advisor, (2020. április)

Trusted Business Partners Kft: Útmutató a köztulajdonban álló társaságok vállalatirányítási rendszerének vizsgálatához (2014. július)

Boros Anita - Gergő József - Bándi Imre - Kocsis Enikő - Hajdics Antónia Amália - Szólik Eszter: Az állami vagyongazdálkodás, NKE (2018)

Domokos László: Vállalatirányítás a közérdek szolgálatában, In Parragh, Bianka (szerk.) Ösztönző állam – hatékonyabb vállalatok. Akadémia Kiadó, Budapest. p. 105-122. (2019).

Bártfai-Mager Andrea: A közvagyon gyarapítása a cél (2020). <https://www.youtube.com/watch?v=bFwpYA4oh-E>

Simonyi & Tóth személyzeti tanácsadás: <https://sandt.hu/a-vezetok-felelossege-tervezes-fontossaga/> (2020)

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

Pulay Gyula- Jenei Zoltánné: RÉS-elemzés: Módszer a szervezeti integritás kiépítésének és működése ellenőrzésének elősegítésére (2016)

Szelezcki Zsuzsanna Judit: Fókuszban a generális vezetői felelősség (ÁSZ Hírportál 2020.07.01.) <https://www.aszhirportal.hu/hu/hirek/integritas-2020-tol-fokuszban-a-generalis-vezetoi-felelosseg>

Domokos László – Várpalotai Viktor – Jakovác Katalin – Németh Erzsébet – Makkai Mária – Horváth Margit: Szempontok az állammenedzsment megújításához - Fókuszban az állami és önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok irányítása (2016)

20057 JELENTÉS - A többségi állami és önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok integritásának ellenőrzése (2020)

FOGALOMTÁR

Belső kontrollrendszer

A belső kontrollrendszer a kockázatok kezelése és tárgyilagos bizonyosság megszerzése érdekében kialakított folyamatrendszer, amely azt a célt szolgálja, hogy a működés és gazdálkodás során a tevékenységeket szabályszerűen, gazdaságosan, hatékonyan, eredményesen hajtsák végre, az elszámolási kötelezettségeket teljesítsék, megvédjék az erőforrásokat a veszteségektől, károktól és nem rendeltetésszerű használatától. (Áht.³⁴ 69. § (1) bekezdése)

Compliance

A compliance a szabályoknak megfelelő működést jelent, a gazdasági társaság, vagy a szervezet külső és belső tevékenységét tekintve megfelel a külső jogszabályi, belső szervezeti előírásoknak, valamint az erkölcsi, társadalmi elvárásoknak, szabályoknak.

Fair bank törvény

A fogyasztónak nyújtott hitelről szóló 2009. évi CLXII. törvény és egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2014. évi LXXVIII. törvény „fair”, azaz etikus bankrendszer néven vált ismertté, mely a devizahitel válság rendezését követően átláthatóvá és ezáltal követhetővé teszi a fogyasztói hitelszerződések kamatának alakulását a 2015. évtől kezdődően. A törvény alapján véve fogyasztóvédelmi szabályokat tartalmaz, amellyel a cél az volt, hogy a hazai bankokat tisztességes működésre ösztönözzék. A jogszabály elsősorban a lakosság fogyasztási hiteleinek átlátható, apró betűk nélküli árazási rendszeréről szól, illetve a Magyar Nemzeti Bank, mint felügyeleti szerv jogkörét erősíti. A Fair bank törvény célja, hogy a leendő adósok felelős döntést tudjanak hozni a hitelfelvétel során. Lényeges eleme emellett a megfelelő hitelképességi vizsgálat kötelező előírása, amely szerint a hitelező kizárólag abban az esetben tehet ajánlatot a fogyasztónak hitelszerződés megkötésére, ha a hitelképesség-vizsgálat eredményeként valószínűsíthető, hogy a fogyasztó képes a hitelszerződésből eredő kötelezettségeinek maradéktalan teljesítésére.

Helyénvalósági kritérium

Az Alaptörvényben és az Nvt-ben megfogalmazott, nemzeti vagyonnal történő gazdálkodási elvek (törvényesség, célszerűség, eredményesség, átláthatóság, jövedelmezőség, hatékonyság, felelős gazdálkodás, vagyonérték megőrzés, vagyonvédelem) érvényesítése érdekében teljesítendő követelmények. A helyénvalósági kritériumokat általánosan elfogadott, illetve nemzetközi vagy hazai „jó gyakorlatok” is meghatározhatják.

Gazdasági társaság

A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény 3.88. § (1) bekezdése szerint „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”.

Információs és kommunikációs rendszer

A költségvetési szervezetője által kialakított és működtetett olyan rendszer, mely biztosítja, hogy a megfelelő információk a megfelelő időben eljuttatnak az illetékes szervezethez, szervezeti egységhez, illetve személyhez. (Bkr. 9. § (1) bekezdés)

Integrált kockázatkezelési rendszer

Olyan folyamat alapú kockázatkezelési rendszer, amely a szervezet minden tevékenységére kiterjed, egységes módszertan és eljárások alkalmazásával, a szervezet célkitűzéseinek és értékeinek figyelembevételével biztosítja a szervezet kockázatainak teljes körű azonosítását, azok meghatározott kritériumok szerinti értékelését, valamint a kockázatok kezelésére vonatkozó intézkedési terv elkészítését és az abban foglaltak nyomán követését. (Bkr. 2. § m) pontja)

Integritás

Az integritás – egyik gyakran használt jelentése szerint – az elvek, értékek, cselekvések, módszerek, intézkedések konzisztenciáját jelenti, vagyis olyan magatartásmódot, amely meghatározott értékeknek megfelel. Integritás-irányítási rendszer bevezetése a szervezetben a szervezethez rendelt közfeladatok integritás szempontú ellátását, az érték alapú működéssel (integritással) összefüggő szervezeti követelmények következetes érvényesítését jelenti. (Forrás: Nemzetgazdasági Minisztérium: Államháztartási Belső Kontroll Standardok és Gyakorlati Útmutató 1.6. Etikai értékek és integritás 46. oldal, 2017. szeptember)

Kockázat – kockázatkezelés

A kockázat a szervezeti célok teljesülését érintő pozitív és/vagy negatív bizonytalanság hatása. A szervezeti célkitűzések elérése érdekében a kockázatkezelés integrálódik (beágyazódik) az egyes működési és szervezeti szintek céljait kitzűző és az azokat megvalósító irányítási tevékenységekbe. (Iványos)

Korrupció

A közpénzek, közvagyon, más közösségi erőforrások, a társadalom számára nem átlátható, a közszférának – anyagi vagy nem anyagi – kárt okozó felhasználása, amely az erőforrások felett rendelkező, a rendelkezést befolyásoló személy(ek) vétkes közreműködésével valósul meg. A szabályok megsértése következtében a magánszemélyekhez, magánvállalkozásokhoz közpénzek, közvagyon, közösségi erőforrások kerülhetnek jogtalanul vagy a jogosultságot meghaladó mértékben.

Közfeladat

A közfeladat a jogszabályban meghatározott állami vagy önkormányzati feladat, amelynek ellátásában államháztartáson kívüli szervezet jogszabályban meghatározott rendben közreműködhet. (Áht. 3/A. § (1) és (2) bekezdésének 2015. január 1-jétől hatályos rendelkezése.)

Közjó

Azoknak a céloknak összessége, amelyeknek a megvalósítására egy közösség tagjai közösen törekednek, és együtt érik el a gondolataik megosztásával és közös munkával. (Pulay) A gyakorlatban a közjavaknak a közösség és azok tagjai számára nyújtott összehangolt rendszere. (Domokos)

Közpénzügyi etika

Olyan alapelvek megfogalmazása és rendszerezése, amelyeket a közpénzekkel, illetve közvagyonnal való foglalatosság (céljainak meghatározása, tervezése, elosztása, felhasználásának ellenőrzése) során kell érvényesíteni. Az alkalmazott etika része. (Kocziszky)

Köztulajdonban álló gazdasági társaság

Az a gazdasági társaság, amelyben a Magyar Állam, helyi önkormányzat, a helyi önkormányzat jogi személyiséggel rendelkező társulása, többcélú kistérségi társulás, fejlesztési tanács, nemzetiségi önkormányzat, nemzeti önkormányzat jogi személyiségű társulása, költségvetési szerv vagy közalapítvány külön-külön vagy együttesen számítva többségi befolyással rendelkezik. (Taktv. 1. § a) pont)

Közszolgáltatás

Közszolgáltatás a közfeladatok ellátásához kapcsolódóan nyújtott szolgáltatás, melynek célja közösségi igények kielégítése. A közszolgáltatások alapvetően közszükségletet, közérdeket szolgálnak, a társadalom, fogyasztók számára elérhető ellátást biztosítanak, közösségi érdeket szolgálnak.

MNV Zrt. Ajánlása

Az MNV Zrt. által 2013. áprilisban kidolgozott és nyilvánosságra hozott olyan felelős vállalatirányítási ajánlások, elvek, speciális normák összessége, amelyek alkalmazása javasolt az állami tulajdonú társaságok portfóliójában a döntéshozatali rendszert, ellenőrzést, személyzeti politikát, átláthatóságot, stb. illetően. A felelős vállalatirányítási ajánlások felhasználják a vonatkozó OECD ajánlásokat, nagyvállalati és tőzsdei gyakorlatokat.

(http://www.mnvzrt.hu/felso_menu/tarsasagi_portfolio/eljarasi_dokumentumok/vallalatiranyitasi_ajanlasok/ajanlas_allami_tulajdonu_tarsasagok_szamara.html)

Monitoring

A monitoring általánosságban a különböző szintű szervezeti célok megvalósításának folyamatát kíséri figyelemmel, melynek során a releváns eseményekről és tevékenységekről (együtt: folyamatokról) rendszeres jelleggel, strukturált, döntéstámogató információkhoz jutnak a társaság vezetői. (Forrás: NGM17 Útmutató a költségvetési szervek monitoring rendszeréhez 2011. november)

Szervezeti integritás

Pozitív megközelítésben a szervezeti integritás azt jelenti, hogy az adott szervezet a jogszabályoknak megfelelően, a társadalmi elvárásokkal összhangban állóan, szilárd értékrend alapján működik. Ez feltételezi a dolgozók azonosulását a szervezeti értékrenddel és az annak megfelelő cselekvést, ami a helytelen dolgozói magatartásnak (pl. csalás, korrupció, különféle visszaélések) éppen az ellenkezője. Az integritás és a korrupció elleni küzdelem tehát összefügg. Minél magasabb szintű egy szervezet integritása, annál hatékonyabb a korrupcióval szembeni ellenállása. A szervezeti integritás erősítése tehát kiemelt fontosságú a korrupció megelőzésében. A szervezeti integritás a külső szabályozásnak, illetve a szervezet számára megfogalmazott vagy általa kinyilvánított elveknek és értékeknek megfelelő működést jelent. A szervezeti integritás több, mint a szabályok puszta betartása. Az integritásközpontú szemlélet lényege ugyanis a pozitív értékek tudatosítása. (Pulay-Jeneiné, 2016)

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

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. (Nvtv. 7. § (2) bekezdése)

Vezető

A gazdasági társaság ügyvezetője, vezérigazgatója.

RÖVIDÍTÉSEK JEGYZÉKE

¹ Alaptörvény	Magyarország Alaptörvénye
² ÁSZ	Állami Számvevőszék
³ Számv. tv.	a számvitelről szóló 2000. évi C. törvény
⁴ Taktv.	a köztulajdonban álló gazdasági társaságok ta karékosabb működéséről szóló 2009. évi CXXII. törvény
⁵ Vtv.	az állami vagyonról szóló 2007. évi CVI. törvény
⁶ Nvt.	a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény
⁷ Bkr.	a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet
⁸ Gtbkr.	a köztulajdonban álló gazdasági társaságok belső kontrollrendszeréről szóló 339/2019. (XII. 23.) Korm. rendelet
⁹ Kbt.	a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény
¹⁰ Info tv.	az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény
¹¹ MNV Zrt.	Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt.
¹² 10/2013. Korm. rend.	10/2013. (I. 21.) Korm. rendelet a közszolgálati egyéni teljesítményértékelésről
¹³ 50/2013. Korm. rend.	50/2013. (II. 25.) Korm. rendelet az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásának rendjéről
¹⁴ Vnytv.	egyes vagyonnyilatkozat-tételi kötelezettségekről szóló 2007. évi CLII. törvény
¹⁵ Vtv. vhr.	az állami vagyonnal való gazdálkodásról szóló 254/2007. (X. 4.) Korm. rendelet
¹⁶ SZMSZ	szervezeti és működési szabályzat
¹⁷ 1/2018. NVTNM rend.	1/2018. (VI. 25.) NVTNM rendelet az egyes állami tulajdonban álló gazdasági társaságok felett az államot megillető tulajdonosi jogok és kötelezettségek összességét gyakorló személyek kijelöléséről Magyar Fejlesztési Bank Zrt.
¹⁸ MFB Zrt.	Magyar Fejlesztési Bank Zrt.
¹⁹ NFA	Nemzeti Földalap
²⁰ NISZ Zrt	Nemzeti Infokommunikációs Szolgáltató Zrt.
²¹ NFM	Nemzeti Fejlesztési Minisztérium
²² ÁEEK	Állami Egészségügyi Ellátó Központ
²³ NÉBIH	Nemzeti Élelmiszerlánc Biztonsági Hivatal
²⁴ HM	Honvédelmi Minisztérium
²⁵ EMMI	Emberi Erőforrás Minisztériuma
²⁶ BM	Belügyminisztérium
²⁷ SZGYF	Szociális és Gyermekevédelmi Főigazgatóság
²⁸ NGM	Nemzetgazdasági Minisztérium, jelenleg Pénzügyminisztérium
²⁹ KKM	Külgazdasági és Külügyminisztérium
³⁰ NFÜ	Nemzeti Fejlesztési Ügynökség
³¹ NAIK	Nemzeti Agrárkutató és Innovációs Központ
³² Gt.	a gazdasági társaságokról szóló 2006. évi IV. törvény
³³ Nfatv.	a Nemzeti Földalapról szóló 2010. évi LXXXVII. törvény
³⁴ Áht.	az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény



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