



ÁLLAMI  
SZÁMVEVŐSZÉK

2015. október

Az Állami Számvevőszék a jó gyakorlatot közkinccsé teszi, az információkat és tudást átadja a közpénzfelhasználóknak és az állampolgárok közösségének.

# TANULMÁNY



## Fókuszban a közszolgáltatás

*Jó gyakorlatok konferencia háttéranyaga*

## ELŐSZÓ

Az egységes állami feladatellátás részeként a közszolgáltatást nyújtó önkormányzati gazdasági társaságok feladata többek között a hulladékgyűjtés, a víz- és áramszolgáltatás, a távfűtéses lakások megfelelő hőmérsékletének és a közösségi közlekedésnek a biztosítása. Tevékenységük, gazdálkodásuk minősége, hatékonysága, eredményessége a kiemelkedő mértékben érinti a szolgáltatást igénybe vevő lakosság életminőségét, biztonságát. Hazánkban a családok költségvetésében a legnagyobb tételt a fenti közszolgáltatások díjai képezik, így az esetlegesen indokolatlanul magas díjak családok sokaságának megélhetését veszélyeztethetik. Ezen kívül a terület kiemelt fontosságát az is indokolja, hogy a szolgáltatást igénybe vevőkkel szemben a szolgáltató monopolhelyzetben van, az ő érdekeiket a tulajdonosi jogokat gyakorló önkormányzatok képviselik. A gazdasági társaságok célszerű, eredményes és gazdaságos működése tehát az egyik legfontosabb társadalmi cél, amihez a maga eszközeivel az Állami Számvevőszék is hozzá kíván járulni.

A tavalyi évben elvégeztük három tucat – kockázatelemzéssel kiválasztott – hulladékgyűjtő és távhőszolgáltató önkormányzati többségi tulajdonú gazdasági társaság szabályszerűség ellenőrzését.

Ellenőrzéseink legfontosabb területei a tulajdonosi joggyakorlás, a gazdasági társaság számviteli szabályozottsága, a beszámolási feladatok teljesítése és a közfeladat átláthatósága és elszámoltathatósága érdekében a közszolgáltatás díjának önköltségszámítással való megalapozottsága voltak.

Ezt követően a tapasztalatainkat rendszerez-tük, elemeztük annak érdekében, hogy felszínre

hozzuk az ismétlődően előforduló szabálytalanságokból, hiányosságokból adódó rendszerhibákat. Ezeket a tapasztalatokat egyrészt az egyéb távhőszolgáltató társaságok folyamatban lévő ellenőrzései során hasznosítjuk; másrészt a jelen két tanulmányunkkal hozzá kívánunk járulni az önkormányzati többségi tulajdonú társaságok közfeladat-ellátásáról, ezen belül a rezsicsökkentés tükrében a gazdálkodás egyes elemeinek alakulásáról nyújtandó mélyebb és szélesebb körű áttekintéshez.

A következtetések levonása során fontos megjegyezni, hogy az ellenőrzött társaságok kiválasztása kockázatelemzésen alapult.

Tanulmányunk I. kötetében a 2008 és 2012 közötti időszakra vonatkozóan áttekintjük 9 hulladékgyűjtő és 27 távhőszolgáltató társaság közfeladat-ellátásának feltételrendszerét, a társaságok gazdálkodásának jellemzőit és az önkormányzati tulajdonú közszolgáltató gazdasági társaságok pénzügyi és vagyongazdálkodásának kockázatos területeit, amelyre majd a rezsicsökkentés ráépül. Képet formálunk a társaságok működését meghatározó környezetről, bemutatjuk gazdálkodásuk fő jellemzőit (ezen belül a vagyon összetételét és a vagyon fejlesztésére fordított erőforrások alakulását), a gazdálkodó szervezetek követeléseit és kötelezettségeit, valamint az általuk alkalmazott fogyasztói árakat és a fogyasztói árak változását az ellenőrzött időszakban.

A tanulmány II. köteté mintegy az előzőekben vizsgált időszak folytatásaként és – annak ellenőrzési tapasztalataira építve – egy konkrét területre fókuszálva a gazdálkodás adatainak áttekintésével kíván átfogó képet nyújtani a rezsicsökkentés idején (2013-2014) a leglényesebb mutatók alakulásáról, a távhőszolgáltató gazdasági társaságok vagyonáról, a vagyonban





bekövetkezett változásokról, a kintlévőségek állományáról, a társaságok külső finanszírozásáról, a társaságok bevételeiről és a kapcsolódó költségekről, az igénybe vett állami támogatásról és a közszolgáltatás alkalmazott áairól és azok változásáról.



Az önkormányzati többségi tulajdonban álló, közfeladatokat ellátó gazdasági társaságok pénzügyi gazdálkodása és működése tekintetében számos gazdálkodási és működési kockázatot azonosítottunk. Az okok nagyrészt visszavezethetők voltak a társasági menedzsment, illetve az önkormányzati tulajdonosi joggyakorlás szabályozásbeli és működésbeli hiányosságaira. E két terület minőségi megújítása, a „jó gyakorlatok” elterjesztése egyben a záloga is lehet a változásoknak.

Számos előnye lehet annak is, ha az önkormányzatok a gazdasági társaságaikkal közösen

áttekintik a gazdasági társaságaik működési és pénzügyi kockázatait. Különösen indokolt lehet ez, ha a társaság veszteséges, holott a működését a tulajdonos önkormányzat támogatással is segítette. Ezzel összefüggésben jelentős tartalékokat lehet felfedezni a tulajdonosi joggyakorlás eszköztárának bővítésében is. Fontos a társaságok menedzsmentjét szembesíteni azzal, hogy az önkormányzati vagyonnal való gazdálkodás, annak megóvása és gyarapítása mekkora felelőséggel jár.

Meg kell említeni, hogy nem tekintjük a munkánkat e területen befejezettnek, folytatjuk további távhő- és más társaságok gazdálkodásának ellenőrzését, értékelését, a kockázatot hordozó területek, összefüggések, rendszerhibák feltárását.

 ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK	<h2>TANULMÁNY</h2>
<p>Az Állami Számvevőszék a jó gyakorlatot közkincsé teszi, az információkat és tudást átadja a közpénzfelhasználóknak és az állampolgárok közösségének.</p>	
ENGEDÉLYEZŐ:  Domokos László elnök	<p><b>A hulladékgazdálkodó és távhőszolgáltató önkormányzati többségi tulajdonú társaságok ellenőrzési tapasztalatai</b></p> <p><i>Fókuszban a közszolgáltatás I. kötet</i></p>

 ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK	<h2>TANULMÁNY</h2>
<p>Az Állami Számvevőszék a jó gyakorlatot közkincsé teszi, az információkat és tudást átadja a közpénzfelhasználóknak és az állampolgárok közösségének.</p>	
ENGEDÉLYEZŐ:  Domokos László elnök	<p><b>Önkormányzatok többségi tulajdonú távhőszolgáltató gazdasági társaságai gazdálkodásának egyes elemei a rezsicsökkentés tükrében</b></p> <p><i>Fókuszban a közszolgáltatás II. kötet</i></p>



ÁLLAMI  
SZÁMVEVŐSZÉK

Az Állami Számvevőszék a jó gyakorlatot közkinccsé teszi, az információkat és tudást átadja a közpénzfelhasználóknak és az állampolgárok közösségének.

# TANULMÁNY



## A hulladékgazdálkodó és távhőszolgáltató önkormányzati többségi tulajdonú társaságok ellenőrzési tapasztalatai

*Fókuszban a közszolgáltatás*  
*I. kötet*

ENGEDÉLYEZŐ:

*Domokos László*  
Domokos László elnök

## Szerkesztő:

PROF. DR. NÉMETH ERZSÉBET felügyeleti vezető

## A tanulmány elkészítését felügyelte:

DR. HORVÁTH MARGIT felügyeleti vezető

## Készítette:

JAKOVÁC KATALIN számvevő

VÁRPALOTAI VIKTOR számvevő

Az Elemzés  
az interneten  
a [www.asz.hu](http://www.asz.hu)  
oldalon  
olvasható.

## Kiadja az Állami Számvevőszék

ISBN 978-615-5222-08-5

**TARTALOM**

▶ VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓ .....	4
▶ BEVEZETÉS .....	8
▶ EREDMÉNYEK .....	10
A közfeladat-ellátás feltételrendszere .....	10
A társaságok gazdálkodásának jellemzői .....	13
Tulajdonosi joggyakorlás .....	21
▶ JAVASLATOK .....	23
▶ KÖVETKEZTETÉSEK .....	25
▶ MELLÉKLET .....	27
▶ FOGALOMTÁR .....	29

## VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓ

AZ ÖNKORMÁNYZATOK GAZDASÁGI PROGRAMJAIBAN minden esetben megfogalmaztak a hulladékkezelési közszolgáltatásra vonatkozó terveket, feladatokat. A távhőszolgáltatás működtetésével, fejlesztésével kapcsolatos célokra, feladatokra viszont csak az önkormányzatok fele tért ki.

A hulladékkezelési közszolgáltatást a profit<sup>1</sup>, illetve nem profitorientált önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok jellemzően üzemeltetési szerződés keretében végezték, általában 10 éves szerződéses időtartam keretei között, esetenként több közigazgatási területre kiterjesztve.



A távhőszolgáltatást döntően 100%-os önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok (zártkörűen működő részvénytársaságok, korlátozott felelősségű társaságok) látták el, jellemzően csak a saját településükön.

A KÖTELEZŐ KÖZFELADATOK ELLÁTÁSÁHOZ SZÜKSÉGES VAGYONT az önkormányzatok többféle módon bocsátották a gazdasági társaságaik rendelkezésére. Egyrészt létrehozásukkor apportba adták (a társaságok több mint fele esetében), másrészt üzemeltetésre (használatra) adták át bérleti díj ellenében, illetve egyes eszközöket ingyenesen juttattak a társaságoknak.

A KÖZSZOLGÁLTATÁS DÍJÁNAK kialakítására vonatkozóan mind a hulladékkezelési, mind a távhőszolgáltatási közszolgáltatás esetében kétszintű szabályozás volt érvényben. A központi szint az árszabályozás elveit, kereteit rögzítette és megfogalmazta az önkormányzati rendeletek tartalmi követelményeit, amelyekben helyi szinten rögzítették az árakat. A közszolgáltató köteles volt a díj megállapítása érdekében díjkalkulációt készíteni. A díjjavaslatot a hulladékkezelési közszolgáltatás esetében költség-elemzés, illetve önköltségszámítás alapján, a távhőszolgáltatás esetében díjképlet alapján határozták meg. Ha a közszolgáltató a közszolgáltatás körébe tartozó tevékenység mellett más gazdasági tevékenységet is folytatott, a bevételek és ráfordítások szigorú elkülönítésének módszerét is alkalmaznia kellett.

A közszolgáltatás fogyasztói árainak alakulásában a két áttekintett szektorban jelentős eltéréseket tapasztaltunk. A fogyasztói árak 2008-2012 közötti 20%-os emelkedéséhez képest a hulladékszállítás átlagos díjai közel háromszor gyorsabb (58%-os) ütemben drágultak. A távhőszolgáltatás díjai ugyanezen időszakban az inflációval közel azonos mértékben, 19,8%-kal emelkedtek.

AZ ÖNKORMÁNYZATI TÁMOGATÁSOKAT tekintve elmondható, hogy a tulajdonos önkormányzatok többféle módon támogatták társaságaikat. Az önkormányzatok jelentős összegű, összesen mintegy négymilliárd forint összegű működési célú támogatást adtak, emellett éltek a közvetett támogatások lehetőségeivel (kézfizető kezesség, a gazdasági társaságok pályázataihoz az önerő biztosítása, garanciavállalás, a társaság jegyzett tőkéjének emelése, a tulajdonosi pótbefizetés, díjkompenzáció biztosítása vagy a bérleti díj, követelés elengedése) is.

<sup>1</sup> 2014. július 1-jétől csak nonprofit gazdasági társaság végezheti a hulladékgazdálkodási közszolgáltatást.

ÜZLETI TERV KÉSZÍTÉSÉNEK kötelezettségét jogszabály nem írta elő. Ennek ellenére az ellenőrzött társaságok – „jó gyakorlat”-ként – nagyrészt elkészítették a 2012. évre vonatkozó üzleti terveiket.

Jogszabályi és tulajdonosi előírások hiányában az üzleti tervek tartalma és részletezettsége jelentős eltérést mutatott. A tulajdonos önkormányzatok közül csupán egy fogalmazott meg elvárásokat az üzleti tervvel kapcsolatban. Általános tapasztalat, hogy az üzleti tervek nem tartalmaztak a szakmai feladatellátás gazdaságosságának, hatékonyságának mérésére alkalmas kritériumrendszert, mutatószámokat. A 36 gazdasági társaságból 23 egyáltalán nem rendelkezett a szakmai feladatellátás mérésére alkalmas kritériumrendszerrel, sem az arra vonatkozó előírással.

Az üzleti tervek és beszámolók bevételi és ráfordítási adatainak összehasonlíthatóságát korlátozta, hogy az ellenőrzött társaságok a távhő-, illetve hulladékgyűjtési tevékenységen kívül egyéb tevékenységet is elláttak, valamint a támogatások (önkormányzati-, távhő támogatás) tervezése vonatkozásában eltérő gyakorlatot folytattak.

A TÁRSASÁGOK GAZDÁLKODÁSÁNAK SZABÁLYOZOTTSÁGA tartalmában, a szabályzatok egymás közötti összhangjában, valamint az ellenőrzött időszakban megváltozott jogszabályi előírásoknak való megfelelés tekintetében számos hiányosság mutatkozott.

Ugyan a törvény által előírt számviteli politika és annak keretében a leltározási és leltárkészítési szabályzat, továbbá az eszközök és források értékelési szabályzata, valamint pénzkezelési szabályzat készítési kötelezettségüknek a társaságok nagyrészt eleget tettek, az ügyvezetőknek tett javaslataink mintegy harmada célozta az egyéb tevékenység folytatása miatt szükséges, jogszabályi előíráson alapuló, ún. szétválasztási kötelezettség társaságon belüli szabályozását, ahhoz a megfelelő nyilvántartási rendszer kialakítását.

Több társaságnál fordult elő a vagyonkezelésbe kapott eszközök nyilvántartása, leltározása szabályozásának hiányossága.

A gazdasági társaságoknál feltárt hiányosságok számos esetben a határidőn túli követelések minősítésének, értékvesztés elszámolásának elmulasztásához, illetve a közszolgáltatási díjhátralék behajtásának hiányához, szabálytalanságához kapcsolódtak.

AZ ÖNKÖLTSÉGSZÁMÍTÁS végrehajtásának a hulladékkezelést és a távhőszolgáltatást végző társaságok gazdálkodásában is kulcsszerepe volt. A szabályozás hiánya, hibái, hiányosságai eleve az alkalmazott díjak megalapozását, átláthatóságát kérdőjelezi meg. Erre mindkét területen találtunk példákat. Az önköltség-számítási szabályzat készítésének kötelezettsége alól törvényi előírás alapján mentesültek az egyszerűsített beszámoló, illetve egyszerűsített éves beszámoló készítésére kötelezett gazdálkodók, így a társaságok egy részét nem is kötelezte jogszabály önköltség-számítási szabályzat készítésére. Viszont ezeknek a társaságoknak is biztosítania kellett a számviteli szétválasztás követelményének érvényesítését.

A hulladékgyűjtő társaságok közül kilencből kettő nem rendelkezett önköltség-számítási szabályzattal, így itt nem volt megállapítható, hogy a hulladékszállítás bevételre fedezetet nyújtottak-e a működéshez szükséges költségekre, ráfordításokra, valamint a közszolgáltatás fejleszthető fenntartásához szükséges kiadásokra. Négy társaság díjkalkulációja pedig a nem megfelelő önköltség-számítási szabályozás miatt nem volt megalapozott. A díjkalkuláció során hiba volt, hogy a társaságok nem vették figyelembe a díjcsökkentő tényezőket (pl. állami, önkormányzati támogatások, melléktermékek hasznosítása), nem határozták meg az általános költségek felosztásának elveit, illetve nem végezték el a közvetett költségek felosztását.

A távhőszolgáltató társaságoknál az önköltség-számítás szabályozásának és gyakorlatának



áttekintése alapján hat társaságnál találtunk hibákat. Ilyen volt például, hogy a társaság önköltség-számítási szabályzata nem határozta meg a számviteli szétválasztás követelményrendszerét, nem rendelkezett a közvetlen önköltség tételeinek részletezéséről és elkülönítéséről, továbbá az alkalmazandó költségfelosztási módszerekről. Esetenként az önköltség-számítási szabályzat nem tartalmazta a tevékenységeket terhelő költségek felosztásának módját, a számlarendben meghatározott költséghelyekhez kapcsolódó költségek elszámolásának és a feladás dokumentálásának részletszabályait, illetve a társaságok nem dolgozták ki a közvetlen és közvetett költségek elkülönítésére, a közvetett költségek felosztására vonatkozó szabályokat. Előfordult, hogy csak a közvetlen költségekkel kalkuláltak, az üzemi általános és a központi költségeket nem vették számításba.

A TÁRSASÁGOK EREDMÉNYE a vizsgált időszakra összesítve meghaladta a négy milliárd forintot (4 082 millió Ft). A legeredményesebb a gazdasági társaságok szempontjából a 2009. év volt, a legkevésbé eredményes pedig a 2011. év. A két szektor eredménytermelő képessége eltérő volt. Míg a hulladékgazdálkodó társaságok az ellenőrzött években a jegyzett tőkéjükkel szinte megegyező tőkebővülést értek el, addig a távhőszolgáltatóknál a bővülés csak a jegyzett tőke mintegy nyolcadát tette ki.

A két ellenőrzés alá vont szektor társaságainak eredménye nagy szórást mutatott. Valamennyi ellenőrzött évet nyolc távhőszolgáltató és egy hulladékgazdálkodó társaság zárta pozitív eredménnyel. 18 társaság összességében veszteséges volt, miközben közülük 7 társaság önkormányzati támogatásban is részesült.

A veszteségesen gazdálkodó társaságok (13 távhőszolgáltató, 5 hulladékgazdálkodó) közül 11 társaság saját tőkéje csökkent a jegyzett tőke 50%-a alá a 2008 és 2012 közötti időszakban. Ezeknek a társaságoknak a tulajdonosai a beszámoló elfogadásától számított három hónapon

belső kötelesek voltak a szükséges saját tőke biztosítására, ellenkező esetben átalakulási vagy megszűnési kötelezettség keletkezett. Az társaságok közül három társaság a jogszabályi előírás ellenére nem tett intézkedéseket a tőkehelyzet javítására. A veszteséges gazdálkodás következtében 7 társaság saját tőkéje – az ellenőrzött időszak egyes éveiben – negatívvá vált. A 7 saját tőkéjét felélő társaság közül egy nem tett eleget intézkedési kötelezettségének.

A többi társaságnál a saját tőke összegének rendezésére irányuló tulajdonosi intézkedések sem jelentették az érintett társaságok tőkehelyzetének stabil javulását.

A TÁRSASÁGOK KÖVETELÉSÁLLOMÁNYA az ellenőrzött időszakban 89,7 %-kal nőtt. A növekedés elsősorban az időszak első felében volt jellemző. A követelésállomány növekedésének egyik oka a díjhátralékok nem megfelelő kezelése, különösen a hulladékgazdálkodási közszolgáltatást nyújtó társaságok esetében.

A társaságoknál a hiányosságokat jellemzően a határidőn túli követelések kezelésénél, a követelések minősítésénél, továbbá az értékvesztés elszámolásánál tapasztaltunk.

Ellenőrzési tapasztalataink szerint a kilenc hulladékgazdálkodási közszolgáltatást nyújtó társaság kétharmada nem tartotta be a jogszabályi előírásokat, mivel nem kezdeményezte a jegyzőnél a díjhátralék adók módjára történő behajtását. Ezek közül három társaság a törvényben előírtakat megsértve követeléskezelő (díjbeszedő) társasággal kötött megbízási szerződést a díjhátralékok behajtására, három társaság nem kezelte a követelésállományát. A díjhátralék törvényes és hatékony beszedésének gyakorlatát az összes ellenőrzött társaság mindössze egyharmada folytatta. Ez főként a nagyobb településeken működő hulladékgazdálkodási és távhőszolgáltatási feladatot ellátó gazdasági társaságokra volt jellemző.

AZ ÜGYVEZETŐ, A FELÜGYELŐBIZOTTSÁG tagjai, valamint más vezető állású munkavállalók javadalmazása módjának, mértékének és

főbb elveinek szabályait, az érdekeltségi rendszert a társaságok közel kétharmadánál javadalmazási szabályzat keretében kidolgozták. A prémiumfeltételek változatosak voltak, kapcsolódtak az üzleti tervben meghatározott, mérleg szerinti eredményhez, hitelállományhoz, kintlévőség nagyságához, költségsökkentéshez, a szolgáltatás árának változásához, illetve egyedi feladatok teljesítéséhez, a vezetői munka értékeléséhez. A prémium célkitűzések teljesítése a vonatkozó javadalmazási szabályzatnak megfelelően történt.

A tulajdonosi jogok gyakorlását a közhasznú szervezetekre és a gazdasági társaságokra vonatkozó jogszabályok, illetve az önkormányzatok rendeletei határozták meg. Az önkormányzatok a tulajdonukban lévő gazdasági társaságokkal kapcsolatos tulajdonosi joggyakorlás feladatait, annak módját, a hatáskörök gyakorlásának rendjét a szervezeti és működési szabályzatban, vagy rendeletben, illetve a társaság alapító okiratában szabályozták. A képviselő-testületek/közgyűlések tulajdonosi jogait összességében a szabályozásnak megfelelően gyakorolták.

A felügyelőbizottságok tevékenységük során a törvény szerint nevesített kötelező feladataikat ellátták. Jóváhagyták és a tulajdonosnak elfogadásra javasolták a könyvvizsgáló véleményének figyelembevételével az éves beszámolókat, a képviselő-testület jóváhagyása előtt előzetesen véleményezték az üzleti terveket (5 társaság felügyelőbizottságának kivételével). A kötelező feladatokon túl további feladatokat jellemzően nem végeztek. Két társaság esetében az önkormányzat élt a tulajdonosi eszköztár bővítésének lehetőségével, a jogszabályi előírásokon túl adatszolgáltatásokat, kitekintő gördülő tervezést, negyedéves kontrollig működtetését írta elő társasága részére.

Az önkormányzatok – mint tulajdonosok – a belső ellenőrzésüket többnyire nem vették igénybe a társaságaik gazdálkodásának ellenőrzésére. A társaságok mintegy kétharmadánál egyáltalán nem tervezett a tulajdonos önkormányzat ellenőrzést.

A 36 jelentés megállapításaihoz kapcsolódó javaslataink száma 186 volt, melyből 123 javaslatot a gazdasági társaságok ügyvezetőinek, 17 javaslatot a tulajdonos önkormányzat polgármesterei részére, 46 javaslatot a jegyzői számára címeztünk.

A gazdasági társaságok ügyvezetésének tett javaslatokból 46 a gazdálkodás szabályszerűségének helyreállítására, 23 a szabályozás javítására vonatkozott, míg 54 a helytelen vagy hibás gazdálkodási gyakorlat korrigálására irányult.

A gazdasági társaságok működési hiányosságainak megszüntetésére vonatkozó 54 javaslatunk közül 15 javaslat a határidőn túli követelések minősítésének, értékvesztés elszámolásának elmulasztásához, illetve a közszolgáltatási díj hátralék behajtásának hiányához, szabálytalanságához kapcsolódott. 15 javaslatot tettünk a közfeladat bevételeinek, ráfordításainak és a vagyon nyilvántartásának a szabályszerűségéhez kapcsolódóan.

A tulajdonosi joggyakorláshoz kapcsolódóan 17 javaslatot tettünk a polgármestereknek, amelyből a szabályozási hiányosságok megszüntetésére 7 javaslat, a felügyelőbizottságok szabályos működésére 3 javaslat vonatkozott.

A jegyzőknek tett javaslatokból az ellátott közfeladathoz kapcsolódó önkormányzati rendeletek kiegészítésére, aktualizálására 10 javaslat irányult. A jegyzők részére a gyakorlat javítására tett 34 javaslatból 20 az önkormányzati belső ellenőrzés gazdasági társaságok tevékenységének ellenőrzésére való kiterjesztésére vonatkozott.

## BEVEZETÉS

Az önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok teljes körű ellenőrzésének lehetőségét az ÁSZ tv. 2011. január 1-jétől hatályos módosítása teremtette meg. Az ÁSZ 2011 óta folyamatosan él ezzel a lehetőséggel, ellenőrzi a helyi önkormányzatok többségi tulajdonában álló gazdasági társaságok közfeladat-ellátását.

Az ÁSZ 2014-ben folytatta le 9 hulladékgazdálkodó és 27 távhőszolgáltató gazdasági társaság szabályszerűségi ellenőrzését. Az ellenőrzések célja annak értékelése volt, hogy a gazdasági társaságok szabályosan végezték-e a közfeladat-ellátás bevételeinek, ráfordításainak elszámolását, továbbá annak megállapítása, hogy a vagyongazdálkodási tevékenységüket szabályszerűen hajtották-e végre. Fontos szempont volt, hogy a közfeladat átláthatósága és elszámoltat-

ladékgazdálkodással foglalkozó gazdasági társaságok több mint harmadát (36%), illetve a távhőszolgáltatási működési engedéllyel rendelkező társaságok közel kétharmadát (66%) kivéve önkormányzati többségi tulajdonban lévő gazdasági társaságok képezték. Így a távhőszolgáltató társaságok esetében a rendszerhibák megállapításához lényegesen több tapasztalatot szereztünk. Az ellenőrzésbe bevont önkormányzatok között egyaránt szerepelnek megyei jogú városok és kistéleplések is.

Az ellenőrzési jelentéseket a Számvevőszék 2015. január 7. és június 25. között hozta nyilvánosságra. Jelen tanulmányban összegezzük az ellenőrzési tapasztalatokat annak érdekében, hogy az önkormányzati többségi tulajdonú társaságok közfeladat-ellátásáról minél mélyebb és szélesebb körű áttekintést tudjunk nyújtani.

Az ellenőrzési tapasztalatok összegzése mellett elemzést is készítettünk, melyben áttekintjük a gazdasági társaságok eredményének alakulását, valamint a



hatósága érdekében biztosított volt-e szabályszerű önköltségszámítással a közszolgáltatás díjának megalapozottsága.

A társaságokat kockázatelemzés alapján választottuk ki. A kiválasztás alapsokaságát a hul-

adékgazdálkodással foglalkozó gazdasági társaságok több mint harmadát (36%), illetve a távhőszolgáltatási működési engedéllyel rendelkező társaságok közel kétharmadát (66%) kivéve önkormányzati többségi tulajdonban lévő gazdasági társaságok képezték. Így a távhőszolgáltató társaságok esetében a rendszerhibák megállapításához lényegesen több tapasztalatot szereztünk. Az ellenőrzésbe bevont önkormányzatok között egyaránt szerepelnek megyei jogú városok és kistéleplések is.

Az ellenőrzési jelentéseket a Számvevőszék 2015. január 7. és június 25. között hozta nyilvánosságra. Jelen tanulmányban összegezzük az ellenőrzési tapasztalatokat annak érdekében, hogy az önkormányzati többségi tulajdonú társaságok közfeladat-ellátásáról minél mélyebb és szélesebb körű áttekintést tudjunk nyújtani.

Az ellenőrzési tapasztalatok összegzése mellett elemzést is készítettünk, melyben áttekintjük a gazdasági társaságok eredményének alakulását, valamint a 2008 és 2012 közötti években alkalmazott díjakat.

A gazdasági társaságok gazdálkodásának szabályozottságát több szempont szerint ellenőriztük.

Valamennyi gazdasági társaság vonatkozásában megvizsgáltuk a számviteli politika és annak keretében elkészítendő szabályzatok meglétét, illetve aktualizáltságát. Értékeljük – a számviteli éves beszámoló készítésre kötelezett társaságok esetében – az önköltség-számítási szabályzat meglétét és annak tartalmát. Azoknál a társaságoknál, amelyek az ellenőrzött közszolgáltatáson túl egyéb tevékenységet is folytattak, értékeljük a

kiadások és bevételek elkülönítését megalapozó szabályozást. A távhőszolgáltatást végzők esetében 2012-re ellenőriztük a számviteli szétválasztás szabályszerűségét.

Az elemzés során megvizsgáltuk, hogy a 2013-tól életbe lépett rezsicsökkentési intézkedéseket megelőzően a társaságok milyen árképzési mechanizmust alkalmaztak, valamint az önkormányzatok rendeletalkotásaik során mennyiben vették figyelembe a szolgáltatók költségszámításait, illetőleg üzleti terveit.

Ellenőrzéseinkben egységes szempontok alapján minősítettük a gazdasági társaságok gazdálkodásának szabályozottságát, a vagyongazdálkodási tevékenységüket, a beszámolási kötelezettségük teljesítését, a közfeladat-ellátásuk bevételeinek, ráfordításainak elszámolását,

a közszolgáltatás díjainak megalapozottságát. Kiemelt figyelmet fordítottunk a közfeladat-ellátás megszervezésére vonatkozó önkormányzati döntésekre és azok előkészítésének szabályszerűségére, továbbá a gazdasági társaságok közfeladat-ellátásának és működésének felügyeletére, a tulajdonosi jogok eszköztárának alkalmazására is.

A gazdasági társaságok üzleti terveit a 2012. évre vonatkozóan elemeztük.

Az ellenőrzött közfeladat bevételeinek és ráfordításainak elszámolását az értékesítés nettó árbevételének, anyagjellegű ráfordításainak és az elszámolt értékcsökkenési leírásnak a szabályszerűségét, a kapcsolódó főkönyvi számlákon elszámolt gazdasági események mintavételes ellenőrzésével értékeltük.

## EREDMÉNYEK

### A közfeladat-ellátás feltételrendszere

A 36 társaságból az önkormányzati tulajdonrész aránya 23 társaságnál 100% volt, melyből három gazdasági társaságot a tulajdonos önkormányzatok képviselő-testülete (közgyűlése) holdingba szervezett. Minősített többségi tulajdonban hét, többségi tulajdonban hat gazdasági társaság állt.

Az önkormányzatok gazdasági programjaikban minden esetben megfogalmaztak hulladékkezelési közszolgáltatásra vonatkozó terveket, feladatokat (pl. illegális hulladéklerakó helyek felszámolása, szelektív hulladéklerakó helyek számának növelése, hulladéktároló edényzetek korszerűsítése, stb.). A hulladékgyűjtési és hulladékkezelési tevékenység megvalósításának kötelezettsége a helyi önkormányzat jegyzőjének feladata volt<sup>2</sup>. A törvényben előírt hulladékgyűjtési és hulladékkezelési tevékenység megvalósításának kötelezettségének azonban hét önkormányzat nem, vagy nem a teljes ellenőrzött időszakra tett eleget. A távhőszolgáltatás működtetésével, fejlesztésével kapcsolatos célokra, feladatokra az önkormányzatok fele a jogszabályi előírásoknak megfelelően kitért gazdasági programjaikban, illetve egyéb terveikben.

Az ellenőrzött önkormányzatok a szilárdhulladék gyűjtése, ártalmatlanítása, hasznosítása és a közterületek tisztántartása, illetve a távhőszolgáltatás feladatának kötelező ellátásáról gazdasági társaságok megszervezése útján gondoskodtak<sup>3</sup>.

A hulladékkezelési közszolgáltatást a profit<sup>4</sup>, illetve nem profitorientált önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok jellemzően üzemeltetési szerződés keretében végezték, általában 10 éves szerződéses időtartam keretei között, esetenként több közigazgatási területre kiterjesztve. Öt hulladékkezelési közszolgáltatást végző, 100%-os önkormányzati tulajdonú társaság a hulladékgyűjtési tevékenységet alvállalkozó bevonásával valósította meg.

Az ellenőrzött szervezetek a közfeladatok ellátásának módját és mértékét közszolgáltatási szerződésekben határozták meg. A közszolgáltatási szerződések a jogszabályban foglaltaknak – néhány eset kivételével – megfeleltek. A közszolgáltatási szerződésekben meghatározták a hulladékkezelési tevékenység minőségi ismérveit, feladatait, mennyiségi követelményeit, a feladatellátás módját, a közszolgáltatás teljesítésének gyakoriságát, az adatnyilvántartás és adatkezelés kötelezettségét, a finanszírozás elveit és módszereit, valamint az igazolt díjhátralék kiegyenlítésének eljárási szabályait. Előírták a szerződés felmondásának, módosításának szabályait.

A távhőszolgáltatást és termelést döntően 100%-os önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok (zártkörűen működő részvénytársaságok, korlátolt felelősségű társaságok) látták el, jellemzően csak a saját településükön. A helyi önkormányzat és a távhőszolgáltató közötti jogviszony részleteit szabadon rendezhették a felek, a jogszabály közszolgáltatási szerződés kötését kötelezően nem írta elő. Az ellenőrzött társaságok közül hét esetben – a jó gyakorlatok jegyében – került sor közszolgáltatási szerződés

<sup>2</sup> A 2013. évtől kezdve a tervekészítési kötelezettség a társaságokhoz került.

<sup>3</sup> A gazdasági társaságok alapítására, illetve üzletrészüket megvásárlására az ellenőrzött 36 társaságból 28 esetben jóval az ellenőrzött időszak előtt került sor.

<sup>4</sup> 2014. július 1-jétől csak nonprofit gazdasági társaság végezheti a hulladékgyűjtési és hulladékkezelési közszolgáltatást.

aláírására<sup>5</sup>, 10 éves, vagy annál hosszabb, akár 25 éves időtartamú szerződéskötés volt jellemző.

A KÖZFELADATOK ELLÁTÁSÁHOZ SZÜKSÉGES VAGYON legnagyobb része önkormányzati apportként vagy üzemeltetésre átadott vagyontként került a társaságokhoz. Az önkormányzatok 48,2 Mrd forint összegű vagyont apportáltak a közfeladatok ellátásához. Ezt a vagyont többféle módon bocsátották a gazdasági társaságok rendelkezésére. Egyrészt létrehozásukkor apportba adták (a társaságok több mint fele esetében), másrészt üzemeltetésre (használatra) adták át bérleti díj ellenében, illetve egyes eszközöket ingyenesen juttattak a társaságnak. Vagyonezésre egy gazdasági társaság részére történt eszközátadás. Az üzemeltetésre átvett eszközök használatáért a társaságok fele rendszeresen fizette a szerződésben rögzített díjat. A bérleti díj megállapításakor az éves amortizáció összegét tekintették irányadónak. A társaságok másik fele azonban egyáltalán nem vagy csak részben fizetett bérleti díjat.

Az önkormányzatok rendeletekben döntöttek a közszolgáltatás igénybevételének szabályairól, az ellenőrzött közszolgáltatás díjáról, a díjfizetés rendjéről. Az önkormányzatok képviselő-testületei a rendeletalkotási kötelezettségüknek eleget tettek. A rendeletek jelentős többsége megfelelt a vonatkozó jogszabályi előírásoknak.

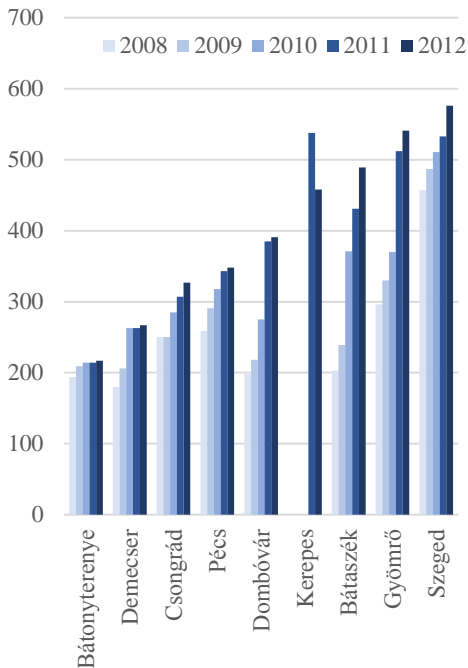
A KÖZSZOLGÁLTATÁS DÍJÁNAK kialakítására vonatkozóan mind a hulladékkezelési, mind a távhőszolgáltatási közszolgáltatás esetében kétszintű szabályozás volt érvényben. A központi szint az árszabályozás elveit, kereteit rögzítette és megfogalmazta az önkormányzati rendeletek tartalmi követelményeit. Helyi szinten kellett az árszabályozás konkrét feltételeit, az árakat rögzíteni. A közszolgáltató köteles volt a díj megállapítása érdekében díjkalkulációt készíteni. A díjjavaslatot a hulladékkezelési közszolgáltatás esetében költségelemzés, illetve önköltségszámítás alapján, a távhőszolgáltatás esetében díjképlet alapján határozták meg. Ha a közszolgáltató a közszolgáltatás körébe tartozó tevékenység mellett más gazdasági tevékenységet is folytatott, a költségek szigorú elkülönítésének módszerét is alkalmaznia kellett.

A közszolgáltató által készített díjjavaslat elfogadásáról az önkormányzatok döntöttek. Egy társaság esetében az önkormányzat a társaság által beterjesztett közszolgáltatási díj tervezetét az ellenőrzött évek egyikében sem fogadta el, a díjakat a javasoltnál alacsonyabb összegben határozta meg.

A közszolgáltatás fogyasztói árainak alakulásában a két áttekintett szektorban jelentős eltéréseket tapasztaltunk. A kevésbé tökeigényes hulladékszállítási szektorban a 9 szolgáltatónál a legkisebb és legmagasabb díjak közötti eltérés 2012-ben több mint 2,5-szeres volt. Az egyes szolgáltatóknál alkalmazott díjak éves alakulását szemlélteti az 1. ábra.

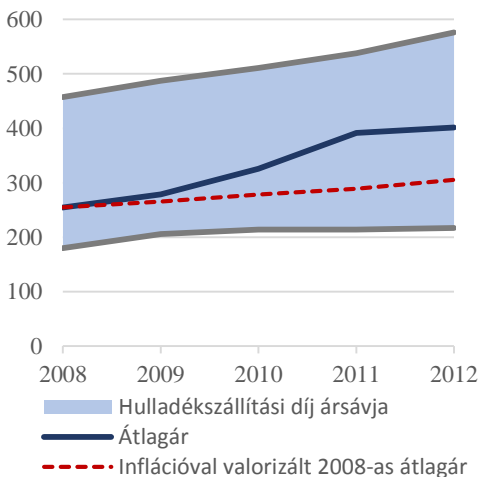
<sup>5</sup> Sajátosság volt, hogy amelyik gazdasági társaság alapítására az ellenőrzött időszakot megelőzően került sor és az önkormányzat a közfeladat ellátására szolgáló eszközeit apportba adta, a közszolgáltató az alapító okiratában foglaltak szerint végezte közfeladatát, közszolgáltatási szerződést nem kötött az önkormányzattal.

1. ábra A lakossági hulladékszállítási díj alakulása (110 literes hulladékgyűjtőre vetítve, Ft)



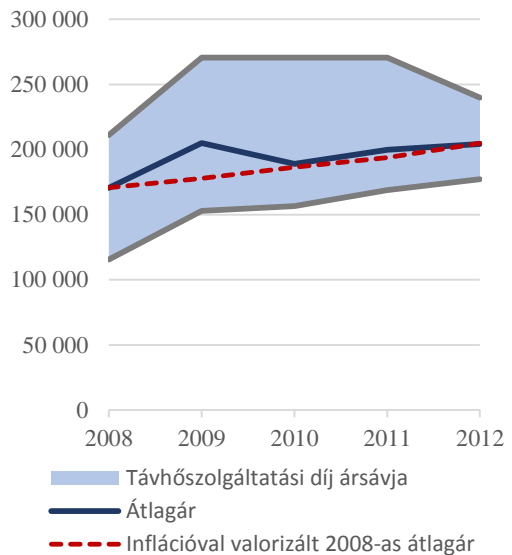
A fogyasztói árak 2008-2012 közötti 20%-os emelkedéséhez képest a hulladékszállítás átlagos díjai közel háromszor gyorsabb (58%-os) ütemben drágultak (lásd 2. ábra).

2. ábra Díjváltozás a hulladékgazdálkodó társaságoknál (110 literes hulladékgyűjtőre vetítve, Ft)



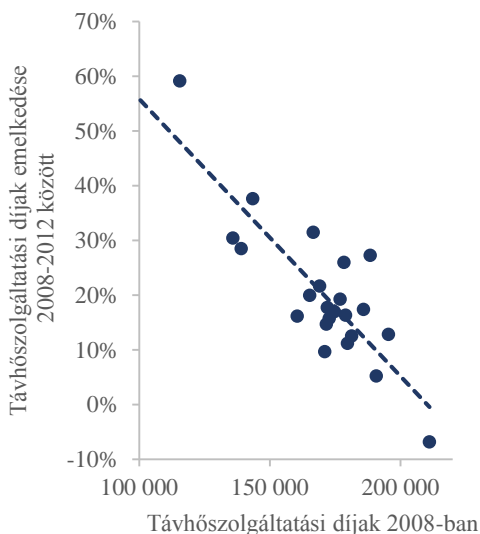
A távhőszolgáltatás díjai a 2008-2012 közötti években az inflációval közel azonos mértékben, 19,8%-kal emelkedtek (lásd 3. ábra).

3. ábra A lakossági távhőszolgáltatás díj alakulása (135 m<sup>3</sup> légterű, 43,1 GJ energiát felhasználó lakás, Ft/év)



A távhőszolgáltatás díjai között is jelentős, de a hulladékszállítási díjakhoz képest mérsékeltebb különbségek álltak fenn. Ugyanakkor megfigyelhető, hogy 2008-ban az átlagosnál alacsonyabb (vagy magasabb) díjat alkalmazó távhőszolgáltatók nagyobb (illetve kisebb) mértékben emelték díjaikat. Ezt mutatja a 4. ábra, ahol a pontok az egyes szolgáltatók által 2008-ban alkalmazott díjainak függvényében mutatja az árváltozás százalékos mértékét. 2008. évben a legmagasabb és legalacsonyabb díj közti 83%-os különbség 2012-re 35%-ra mérséklődött.

4. ábra Díjváltozás a távhőszolgáltató társaságoknál



Az adatok elemzése során megállapítottuk, hogy a kialakult árak és a társaságok üzemmérete nem mutat összefüggést. Az alacsonyabb és a magasabb árakat alkalmazó gazdasági társaságok között egyaránt találkozunk kisebb és nagyobb szolgáltatási területen tevékenykedő társaságokkal.

AZ ÖNKORMÁNYZATI TÁMOGATÁSOKAT tekintve elmondható, hogy a tulajdonos önkormányzatok többféle módon támogatták társaságaikat. Az önkormányzatok jelentős összegű, mintegy négy milliárd forint értékű működési célú támogatást adtak, emellett éltek a közvetett támogatások lehetőségeivel is. Így 14 önkormányzat vállalt kézfizető kezességet, hat nyújtott tagi kölcsönt, de támogatták a gazdasági társaságok pályázatait is az önerő biztosításával, valamint egy-egy esetben közvetett támogatásként előfordult a garanciavállalás, a társaság jegyzett tőkéjének emelése, a tulajdonosi pótbefizetés, díjkompenzáció biztosítása vagy a bérleti díj, követelés elengedése.

## A társaságok gazdálkodásának jellemzői

ÜZLETI TERV KÉSZÍTÉSÉNEK kötelezettségét jogszabály nem írta elő. A „jó gyakorlatok” közé tartozik, hogy ennek ellenére az ellenőrzött társaságok nagyrészt (öt kivétellel) elkészítették a 2012. évre vonatkozó üzleti terveiket. A terveket – egy kivétellel – a szabályozás függvényében a tulajdonos önkormányzat képviselő-testülete, vagy a képviselő-testület felhatalmazása alapján a polgármester, illetve a taggyűlés jóváhagyta.

Jogszabályi és tulajdonosi előírások hiányában az üzleti tervek tartalma és részletezettsége jelentős eltérést mutatott. A tulajdonos önkormányzatok közül egy fogalmazott meg elvárásokat az üzleti tervvel kapcsolatban. Az üzleti tervek nem tartalmazták a szakmai feladatellátás gazdaságosságának, hatékonyságának mérésére alkalmas kritériumrendszert, mutatószámot. A tervek a helyzetértékelésen túl jellemzően tartalmaztak pénzügyi tervet, műszaki tervadatokat nélkül. Ezen túl egyes társaságok beruházási, műszaki tervet készítettek. A szakmai feladatokat általánosan határozták meg, elfogadásuk is így történt meg.

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

AZ ÉVES ÜZLETI TERV TELJESÍTÉSÉNEK elemzése céljából összehasonlítottuk az adózás előtti eredmény terv és tényadatát. A társaságok



öthatodánál 10%-nál nagyobb eltérést tapasztaltunk. Egy-egy esetben előfordult ellentétes előjelű tervezett, illetve tényleges eredmény, továbbá többszörös eltérés a tervezett és a tényadatok között.

A számviteli beszámoló előírt kötelező tartalmánál részletesebb beszámolót készítő társaságok jellemzően a bázis év adataival hasonlították össze a teljesítést.

Az üzleti tervek megvalósításáról, a bevételi-kiadási teljesítések tervektől való eltéréséről tíz társaság számolt be. Öt társaság üzleti terve szakmai mutatókat is tartalmazott, mely mutatók teljesítését a beszámolók azonos szerkezetben, összehasonlítható módon tartalmazták.

A 36 gazdasági társaságból 23 egyáltalán nem rendelkezett a szakmai feladatellátás mérésére alkalmas kritériumrendszerrel, sem az arra vonatkozó előírással.

A TÁRSASÁGOK GAZDÁLKODÁSÁNAK SZABÁLYSZERŰSÉGÉT értékelve hiányosságokat tapasztaltunk a számviteli szabályzatok számviteli törvénynek való megfelelésében, valamint a bevételi és ráfordítási adatok különböző szempontok<sup>6</sup> szerinti szétválasztásának vonatkozásában. Több társaságnál fordult elő a vagyonkezelésbe (üzemeltetésbe) kapott eszközök nyilvántartása, leltározása szabályozásának hiányossága. Elmulasztották a társaságok a javadalmazási szabályzat, az adatvédelmi szabályzat elkészítését, kiadását is.

A gazdasági társaságok gazdálkodásának hiányosságai számos esetben a határidőn túli követelések minősítésének, értékvesztés elszámolásának elmulasztásához, illetve a közszolgáltatási díj hátralék behajtásának hiányához, szabálytalanságához kapcsolódtak.

Hiányosságokat tapasztaltunk továbbá a kiegészítő melléklet, üzleti jelentés tartalmával, a számviteli szétválasztás (távhő) teljesítésével, a

beszámolók határidőben történő letétbe helyezésével kapcsolatban. A közhasznú tevékenységet is folytató társaságok egy része nem tett eleget a közhasznúsági melléklet, közhasznúsági jelentés készítési kötelezettségének.

A törvény által előírt számviteli politika és annak keretében a leltározási és leltárkészítési szabályzat, az eszközök és források értékelési szabályzata, valamint a pénzkezelési szabályzat készítési kötelezettségüknek a társaságok nagy részt eleget tettek.

A társaságok gazdálkodásának szabályozottsága tartalmában, a szabályzatok egymás közötti összhangjában, valamint az ellenőrzött időszakban megváltozott jogszabályi előírásoknak való megfelelés tekintetében számos hiányosság mutatkozott. Az ellenőrzött időszak végére sem rendelkezett az eszközök és források leltárkészítési és leltározási szabályzatával három társaság, pénzkezelési szabályzattal kettő, számlarenddel pedig egy társaság. Törvényi előírás alapján mentesültek az önköltségszámítási szabályzat készítésének kötelezettsége alól az egyszerűsített beszámoló, illetve egyszerűsített éves beszámoló készítésére kötelezett gazdálkodók, így a társaságok egy részét nem kötelezte jogszabály önköltségszámítási szabályzat készítésére. A távhőszolgáltató társaságok esetében az arra kötelezettek elkészítették, a hulladékgazdálkodó társaságok közül pedig egy társaság nem készített önköltség-számítási szabályzatot.

Abban az esetben, ha a hulladékgazdálkodási tevékenységet folytató gazdasági társaság más tevékenységet is folytatott, kormányrendelet írta elő a költségek szigorú elkülönítésének kötelezettségét. Egy társaság nem felelt meg az előírásoknak, mivel nem írták elő a közvetlen és közvetett költségek elkülönítésének kötelezettségét, a közvetett költségek felosztásának módját. A távhőszolgáltatást végző társaságok eseté-

<sup>6</sup> közfeladat/vállalkozási tevékenység, közhasznú tevékenység/egyéb tevékenység, 2012. január 1-jétől távhőszolgáltatási tevékenység/egyéb tevékenység

ben a tevékenységenkénti elkülönített nyilvántartás vezetésének követelményére vonatkozó törvényi előírásokat több társaság megsértette. Az ellenőrzött távhőszolgáltató társaságok több mint fele nem szabályozta a szétválasztást biztosító nyilvántartás vezetését.

A KÖZSZOLGÁLTATÁS BEVÉTELEINEK ÉS RÁFORDÍTÁSAINAK ELSZÁMOLÁSA terén a legtöbb problémát a távhőszolgáltató társaságok esetében tapasztaltuk. Nem vagy csak részlegesen teljesítette a 2012-ben, szabályozási szinten, a számviteli szétválasztási kötelezettséget 12 társaság. A szabályozási hiányosság ellenére 5 társaság eleget tett a szétválasztási kötelezettségének. Ezek a társaságok a beszámoló kiegészítő mellékletében vagy nem mutatták be a mérleg és eredménykimutatás adatait tevékenységenkénti bontásban, vagy a kimutatás adatait főkönyvi könyvelési adatokkal, analitikus nyilvántartásokkal nem támasztották alá.

A hulladékgazdálkodó társaságok tekintetében jellemző volt, hogy a közvetett költségeket utólag nem osztották fel, illetve a felosztás folyamatát, módszereit ellenőrizhető módon nem támasztották alá. A hulladékgazdálkodó társaságok jellemzően az 5-ös számlaosztályban (költségnemenként) könyvelték kiadásait. Azoknál a társaságoknál, amelyek több tevékenységet is folytattak, a tevékenységenkénti elkülönítés az 5-ös számlaosztályon belül, ún. munkaszámrendszer alkalmazásával történt a közvetlen költségek esetében. Azokat a ráfordításokat, amelyeknél a felmerülés időpontjában nem volt eldönthető, hogy melyik tevékenységhez kapcsolódtak (közvetett költségek), jellemzően utólag nem osztották fel, illetve a felosztás folyamatát, módszereit ellenőrizhető módon nem támasztották alá. Előfordult, hogy a közhasznú társaságként bejegyzett szolgáltató nem tett eleget a törvényi előírásoknak, mivel nem tartotta nyilván elkülönítetten az alapcél szerinti közhasznú tevékenységből, illetve a gazdasági/vállalkozási tevékenységből származó ráfordításait.

A törvény szerint a szolgáltatási díjak megalapozására a szolgáltatóknak biztosítaniuk kellett a ráfordítások tevékenységenkénti elkülönített nyilvántartását és a közvetett költségek felosztását attól függetlenül, hogy a törvény szerint önköltségszámítási szabályzat készítésére kötelezettek voltak-e.

AZ ÖNKÖLTSÉGSZÁMÍTÁS belső szabályozása számos esetben nem felelt meg a jogszabályi előírásoknak.

A hulladékgazdálkodó társaságok közül kilencből kettő nem rendelkezett önköltség-számítási szabályzattal, így itt nem volt megállapítható, hogy a hulladékszállítás bevételei fedezetet nyújtottak-e a működéshez szükséges költségekre, ráfordításokra, valamint a közszolgáltatás fejleszthető fenntartásához szükséges kiadásokra. Négy társaság díjkalkulációja pedig a nem megfelelő önköltségszámítási szabályozás miatt nem volt megalapozott. A díjkalkuláció során hiba volt, hogy a társaságok nem vették figyelembe a díjsökkentő tényezőket (pl. állami, önkormányzati támogatások, melléktermékek hasznosítása), nem határozták meg az általános költségek felosztásának elveit, illetve nem végeztek el a közvetett költségek felosztását.

A távhőszolgáltató társaságok önköltségszámítása szabályozásának és gyakorlatának áttekintése alapján hat társaságnál találtunk hibákat. Ilyen volt például, hogy a társaság önköltségszámítási szabályzata nem határozta meg a számviteli szétválasztás követelményrendszerét, nem tartalmazta az önköltség közvetlen tételeinek részletezését és elkülönítését, továbbá az alkalmazandó költségfelosztási módszereket. Esetenként az önköltségszámítási szabályzat nem tartalmazta a tevékenységeket terhelő költségek felosztásának módját, a számlarendben meghatározott költséghelyekhez kapcsolódó költségek elszámolásának és a feladás dokumentálásának részletszabályait, illetve a társaságok nem dolgozták ki a közvetlen és közvetett költségek elkülönítésére, a közvetett költségek felosztására vonatkozó szabályokat. Esetenként

pedig csak a közvetlen költségekkel kalkuláltak, az üzemi általános és a központi költségeket nem vették számításba.

A TÁRSASÁGOK EREDMÉNYESSÉGE a vizsgált időszakra összesítve meghaladta a négymil-

liárd forintot (4 082 millió Ft). A legeredményesebb a gazdasági társaságok szempontjából a 2009. év volt, a legkevésbé eredményes pedig a 2011. év. A két szektor eredménytermelő képessége eltérő volt (lásd 1. táblázat).

1. táblázat Mérleg szerinti eredmény (millió Ft)

	2008.	2009.	2010.	2011.	2012.	2008-2012 összesen
Hulladékgazdálkodó társaságok	117 135	274 860	48 611	222 976	305 689	969 271
Távhőszolgáltató társaságok	715 971	3 070 511	1 632 271	-3 165 012	858 881	3 112 622
<i>Összesen</i>	833 106	3 345 371	1 680 882	-2 942 036	1 164 570	4 081 893

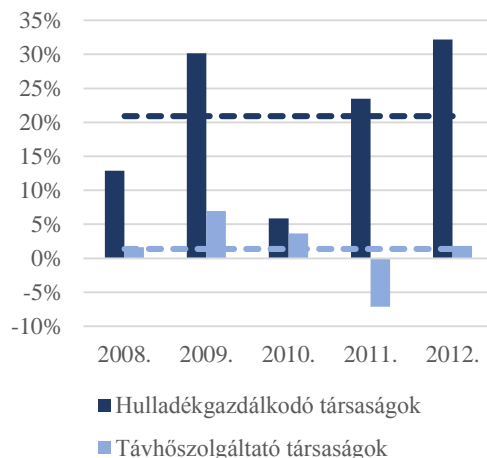
Míg a hulladékgazdálkodó társaságok az ellenőrzött években a jegyzett tőkéjükkel szinte megegyező tőkebővülést értek el, addig a távhőszolgáltatóknál a bővülés csak a jegyzett tőke mintegy nyolcadát tette ki.

A 9 hulladékgazdálkodó társaság összesített jegyzett tőkéje 2012-ben 950,1 millió Ft-ot tett ki, az ellenőrzött években felhalmozott eredményük pedig 969,3 millió Ft volt, így jegyzett tőke arányosan az ellenőrzés alá vont években átlagosan 20,9%-os megtérülést értek el.

A távhőszolgáltató gazdasági társaságok eredménytermelő képessége a befektetett tőke arányában szerényebb. Bár a távhőszolgáltató gazdasági társaságok 2008-2012 években összesen 3 113 millió Ft eredményt értek el, összesített jegyzett tőkéjük 2012-ben 47 246 millió Ft volt, így jegyzett tőke arányosan a vizsgált öt évben átlagosan 1,4%-os megtérülést értek el.

A két ellenőrzés alá vont szektor társaságainak jegyzett tőke arányos eredménye nagy szórást mutatott (5. ábra).

5. ábra Jegyzett tőke arányos eredmény 2008-2012 (%)



Megjegyzés: A szaggatott vonalak a 2008-2012 évekre vonatkozó átlagos jegyzett tőke arányos eredményt mutatják.

A 36 társaság mintegy kétharmada az ellenőrzött időszakban összességében nyereségesen gazdálkodott, ebből öt társaság hulladékgazdálkodási, tizenhat társaság távhőszolgáltatói feladatot látott el. Ezek közül a társaságok közül öt esetben az eredményes gazdálkodáshoz hozzájárult, hogy a tulajdonos önkormányzattól 7-

56 M Ft közötti támogatásban részesült az ellenőrzött időszakban. Ugyanakkor a jellemzően nyereségesen gazdálkodó társaságok közül egy távhőszolgáltató a 2011-2012. évekre veszteségesé vált, és két egyéb tevékenységet is folytató társaság távhőszolgáltatási tevékenysége 2012-ben veszteséges volt. Valamennyi ellenőrzött évet nyolc távhőszolgáltató és egy hulladékgazdálkodó társaság zárta pozitív eredménnyel. 18 társaság (13 távhőszolgáltató és 5 hulladékgazdálkodó) összességében veszteséges volt, miközben közülük 7 társaság önkormányzati támogatásban is részesült.

A veszteségesen gazdálkodó társaságok közül 11 közszolgáltató saját tőkéje csökkent a jegyzett tőke 50%-a alá a 2008. és 2012. közötti

időszakban. Ezeknek a társaságoknak a tulajdonosai a beszámoló elfogadásától számított három hónapon belül kötelesek voltak a szükséges saját tőke biztosítására, ellenkező esetben átalakulási vagy megszűnési kötelezettsége keletkezett. A társaságok közül három társaság a jogszabályi előírás ellenére nem tett intézkedéseket a tőkehelyzet javítására. A veszteséges gazdálkodás következtében 7 társaság saját tőkéje – az ellenőrzött időszak egyes éveiben – negatívvá vált. A 7 saját tőkéjét felélő társaság közül egy nem tett eleget intézkedési kötelezettségének. A többi esetben a társaságok tulajdonosai pótbefizetéssel, illetve tőkeleszállítással rendezték a saját tőke hiányát. Az intézkedés viszont több esetben nem jelentette az érintett társaságok tőkehelyzetének stabil javulását.

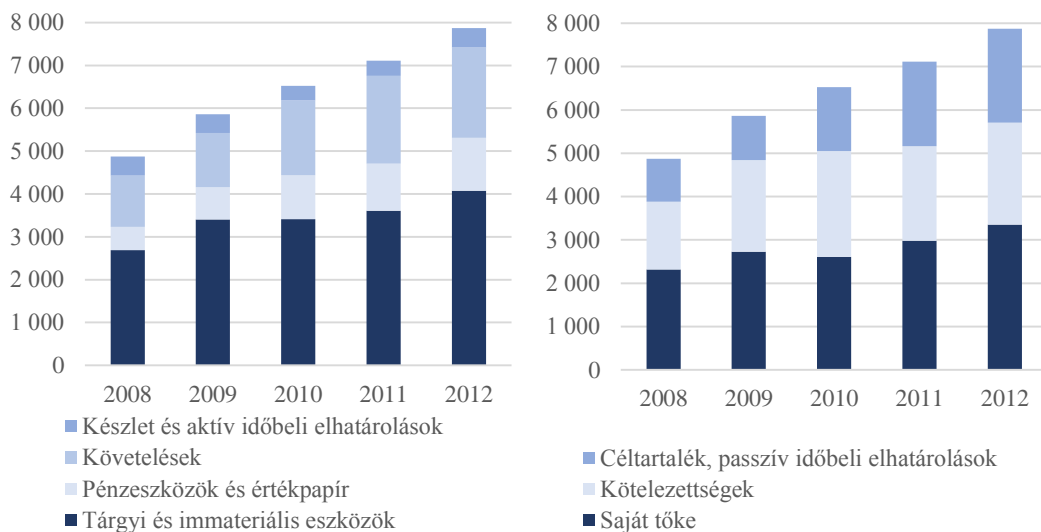


A TÁRSASÁGOK MÉRLEGKIMUTATÁSAIT vizsgálva megállapítható, hogy mérlegfőösszejük – különösen a hulladékszolgáltatóké – dinamikusan nőtt. A 9 hulladékgazdálkodó társaság összesített mérlegfőösszege a 2008. évi 4 873 millió Ft-ról 61,5%-os növekedést követően 7 869 millió Ft-ra emelkedett. A távhőszolgáltató gazdasági vállalatok mérlegfőösszege ugyanakkor a 2008. évi 111 520 millió Ft-

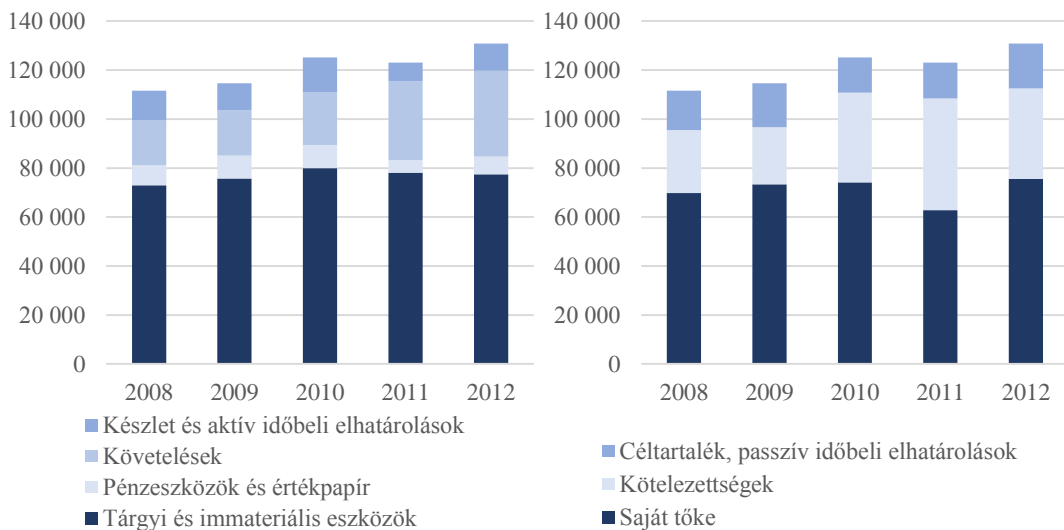
ról 17,3%-os növekedést követően 130 768 millió Ft-ra emelkedett (lásd 6. és 7. ábra).

Az eszközállomány növekedésének kedvező tendenciáját rontja, hogy egyrészt szerkezetét tekintve a kintlévőségek értéke számottevően emelkedett (2008. évi 19 571 millió Ft-ról 89,7%-os növekedést követően 37 134 millió Ft-ra), másrészt mérlegfőösszeg-növekmény nagyobb hányadát idegen forrás finanszírozta.

6. ábra Hulladékgazdálkodók összesített eszközállománya és forrásszerkezete (millió Ft)



7. ábra Távhőszolgáltatók összesített eszközállománya és forrásszerkezete (millió Ft)



A TÁRSASÁGOK ESZKÖZEIBEN a legnagyobb arányt a befektetett tárgyi eszközök képviselték. A hulladékgazdálkodó társaságok tárgyi és immateriális eszközeinek állománya ebben az időszakban jelentősen, mintegy 51,4%-kal (1 382 millió Ft-tal) növekedett. A követelések állományában a növekedés 75,1%-os (902 mil-

lió Ft-os), a pénzeszközök és értékpapírok állományában pedig 129,2%-os (700 millió Ft-os). A távhőszolgáltató társaságoknál a befektetett tárgyi és immateriális eszközök csupán 6,2%-kal (4 537 millió Ft-tal) növekedtek, miközben a követelések 90,7%-kal (16 660 millió Ft-tal)

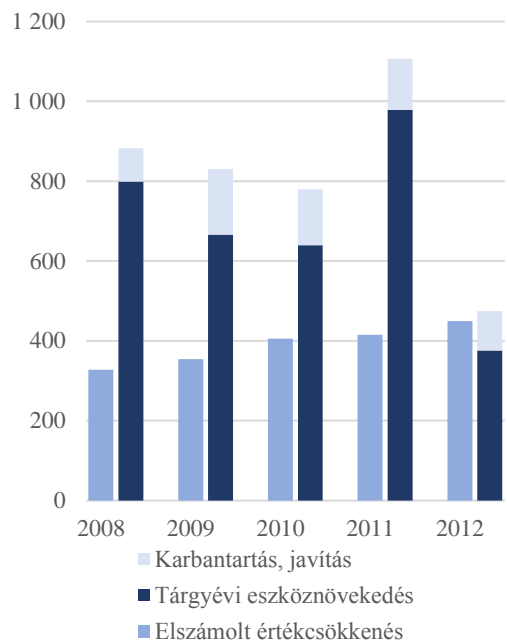
emelkedtek a pénzeszközök és értékpapírok állományának 11,4%-os (931 millió Ft-os) csökkenése mellett.

A TÁRSASÁGOK FORRÁSAIBAN legnagyobb arányt a saját tőke képviselte. A hulladékgazdálkodó társaságok saját tőkéje, a jelentős mérleg szerinti eredményüknek köszönhetően, 44,5%-kal (1 033 millió Ft-tal) növekedett. Ezzel párhuzamosan a kötelezettségek 50,9%-kal (795 millió Ft-tal) a céltartalékok és passzív időbeli elhatárolások 117,8%-kal (1 168 millió Ft-tal) emelkedtek. A távhőszolgáltató társaságok saját tőkéje (a mérsékeltebb jövedelmezőség miatt) mindössze 8,4%-kal (5 850 millió Ft-tal) bővült. A kötelezettségek állománya a hulladékgazdálkodó társaságokéhoz hasonló mértékben, 43,2%-kal (11 115 millió Ft-tal) emelkedett, ugyanakkor a céltartalékok és passzív időbeli elhatárolások mérsékeltebben, 14,3%-kal (2 283 millió Ft-tal) emelkedtek.

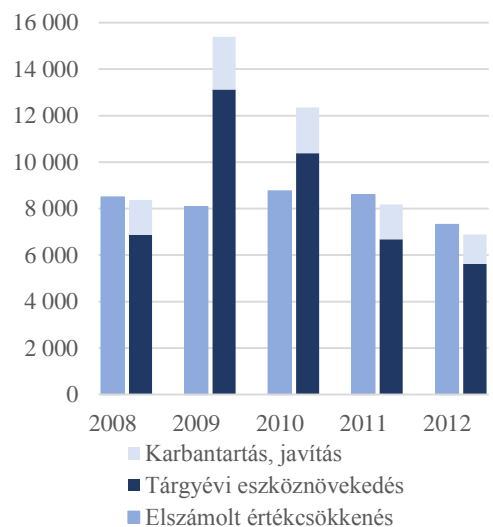
AZ ÉRTÉKCSÖKKENÉST ÉS AZ ESZKÖZPÓTLÁST tekintve, a 9 hulladékgazdálkodó és 24<sup>7</sup> távhőszolgáltató gazdasági társaság a 2008 és 2012 közötti években mintegy 43,6 Mrd Ft tervszerinti értékcsökkenést számolt el a közszolgáltatás ellátását szolgáló eszközeire. Az eszközök pótlására, megújítására 57 Mrd Ft-ot fordítottak, amelyből a befektetett eszközök között 46,1 Mrd Ft értékű eszközt aktiváltak (lásd 8. és 9. ábra).

A hulladékgazdálkodó társaságok és a nagyobb mérlegfőösszegű távhőszolgáltató társaságok beruházásai meghaladták az elszámolt értékcsökkenést. Az eszközök folyamatos avulása csak a kisebb mérlegfőösszegű távhőszolgáltató társaságok esetében tapasztalható, de a karbantartásra és javításra fordított összegekkel együtt a pótlólagos források meghaladták az eszközök avulását.

8. ábra A hulladékgazdálkodó társaságok vagyonaival szemben elszámolt értékcsökkenés és a vagyon pótlására fordított források (millió Ft)



9. ábra A távhőszolgáltató társaságok vagyonaival szemben elszámolt értékcsökkenés és a vagyon pótlására fordított források (millió Ft)



<sup>7</sup> 3 távhőszolgáltató társaság később, 2010-ben alakult.

A TÁRSASÁGOK KÖVETELÉSÁLLOMÁNYA 89,7 %-kal nőtt, a növekedés elsősorban az időszak első felében volt jellemző (lásd 10. ábra). A követelések mérlegértéke 2012 végén 37 milliárd forintot tett ki, ennek közel 90%-a díjhátralék (lakossági, külön kezelt és egyéb intézményi) volt. Az állomány 2011. évi jelentős megrugása okait csak mélyebb, jelen tanulmányunk kereteit meghaladó elemzés képes feltárni. Az azonban megállapítható, hogy a követelésállomány növekedésének egyik oka a díjhátralékok nem megfelelő kezelése, különösen a hulladék-gazdálkodási közszolgáltatást nyújtó társaságok esetében.

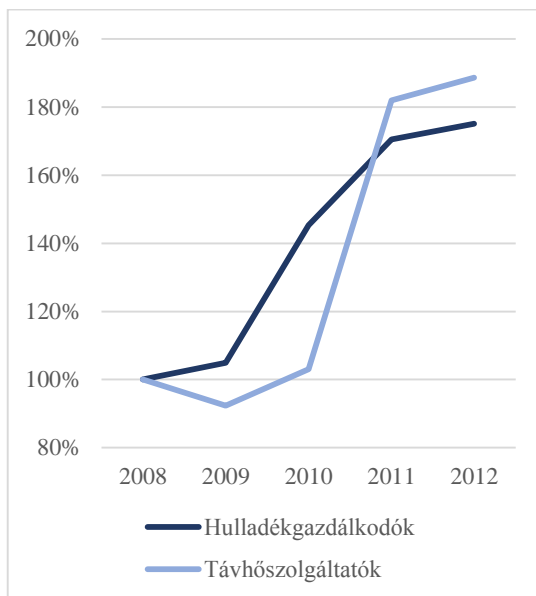
Hiányosságokat jellemzően a határidőn túli követelések kezelése, a követelések minősítése, illetve az értékvesztés elszámolásának szabályozása és gyakorlata vonatkozásában tapasztalunk.

A hulladék-gazdálkodási közszolgáltatás igénybevétele esetén a díjhátralékokból keletkező követelések kezelésének speciális szabályait törvény írta elő. Az ingatlanhasználót terhelő díjhátralék és az azzal összefüggésben megállapított késedelmi kamat, valamint a behajtás egyéb költségei adók módjára behajtandó köztartozásnak minősült. A 90 napot meghaladó díjhátralék adó módjára történő behajtását az önkormányzat jegyzőjénél kellett kezdeményezni. A behajtott díjhátralékokat, illetve annak járulékait a jegyzőnek 8 napon belül át kellett utalnia a közszolgáltatónak. A távhőszolgáltatók esetében a kintlévőségek adók módjára történő behajtása nem volt kötelező.

Ellenőrzési tapasztalataink szerint a kilenc hulladék-gazdálkodási közszolgáltatást nyújtó társaság kétharmada nem tartotta be a jogszabályi előírásokat, mivel nem kezdeményezte a jegyzőnél a díjhátralék adó módjára történő behajtását. Ezek közül három társaság a törvényben előírtakat megsértve követeléskezelő (díjbeszedő) társasággal kötött megbízási szerződést a

díjhátralékok behajtására, három társaság nem kezelte a követelésállományát. A díjhátralék törvényes és hatékony beszedésének gyakorlatát az ellenőrzött társaságok mindössze egyharmada folytatta, ez főként a nagyobb településeken működő hulladék-gazdálkodási és távhőszolgáltatási feladatot ellátó gazdasági társaságokra volt jellemző.

10. ábra Követelésállomány alakulása az egyes szolgáltatóknál (2008=100%)



Nem számolt el értékvesztést hat társaság, illetve két társaság az értékvesztés elszámolása során nem tartotta be a számviteli szabályokat. Az értékvesztés elszámolásának elmaradása a kimutatott eredmény nagyságát pozitívan befolyásolta, mivel nem csökkentette a pozitív mérleg szerinti eredményt, illetve nem növelte a kimutatott veszteséget. Így hatással volt a saját tőke összegére, illetve a tulajdonos önkormányzat esetleges tőkepótlási kötelezettségére.

AZ ÜGYVEZETŐ, A FELÜGYELŐBIZOTTSÁG TAGJAI, VALAMINT MÁS VEZETŐ ÁLLÁSÚ MUNKAVÁLLALÓK JAVADALMAZÁSA módjának, mértékének és főbb elveinek szabályait, az érdekeltségi rendszert a társaságok közel kétharmadánál javadalmazási szabályzat keretében dolgozták ki. Egy esetben az önkormányzat vagyონrendeletében határoztak meg szabályokat az ügyvezető és a felügyelőbizottsági tagok díjazására, az ügyvezető prémiumfeltételeire vonatkozóan. 12 gazdasági társaságnál anyagi ösztönzési rendszert nem alakítottak ki.

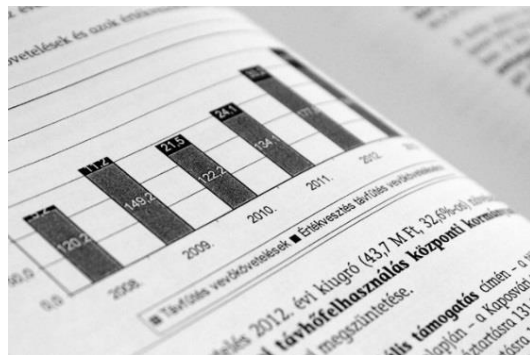
A prémiumfeltételek változatosak voltak, kapcsolódtak az üzleti tervben meghatározott, mérleg szerinti eredményhez, hitelállományhoz, kintlévőség nagyságához, költségcsökkentéshez, a szolgáltatás árának változásához, illetve egyedi feladatok teljesítéséhez, a vezetői munka értékeléséhez.

A gazdasági társaságoknál a prémiumfeltételeket és a prémium összegét jellemzően az éves üzleti terv elfogadásának határidejéig meg kellett határozni és a prémiumok kifizetésére csak a prémiumfeltételek teljesítése esetén volt lehetőség. A prémium célkitűzések teljesítése a vonatkozó javadalmazási szabályzatnak megfelelően történt.

## Tulajdonosi joggyakorlás

A tulajdonosi jogok gyakorlását a közhasznú szervezetekre és a gazdasági társaságokra vonatkozó jogszabályok, illetve az önkormányzatok rendeletei határozták meg. Az önkormányzatok a tulajdonukban lévő gazdasági társaságokkal kapcsolatos tulajdonosi joggyakorlás feladatait, annak módját, a hatáskörök gyakorlásának rendjét a szervezeti és működési szabályzatban, vagyónrendeletben, illetve a társaság alapító okiratában szabályozták. A képviselő-testületek/közgyűlések tulajdonosi jogaikat összességében a szabályozásnak megfelelően

gyakorolták. 12 önkormányzat élt a hatáskör teljes vagy részleges átruházásával. A tulajdonosi jogokat ezekben az esetekben a képviselő-testület bizottságai, vagy a polgármester gyakorolták (pl. felügyelőbizottsági tagok, a társaság ügyvezetője, a könyvvizsgáló megválasztása tekintetében).



A felügyelőbizottság mint a gazdasági társaság működésének ellenőrzésére hivatott szervezet munkáját a tulajdonos önkormányzat érdekében végzi az ügyvezetés kontrolljaként. A felügyelőbizottság kötelező létrehozását a köztulajdon védelme tette indokolttá az azokat működtető gazdasági társaságoknál. Az önkormányzatok képviselő-testületei e kötelezettségüket – két kivétellel – a törvényben foglaltakat betartva döntöttek a felügyelőbizottság létrehozásáról (egy gazdasági társaság tulajdonosa 2008-2009 között felügyelőbizottságot nem működtetett, egy másik pedig a 2012. évben megszüntette). Az önkormányzatok nyolc esetben írtak elő a tulajdonosi képviselőt ellátó felügyelőbizottsági tagoknak beszámolási kötelezettséget, valamint a felügyelőbizottsági jelentések tulajdonosi jogkört gyakorló általi megismerését. Hat esetben a felügyelőbizottságok a kötelezően előírt ügyrenddel nem rendelkeztek.

A felügyelőbizottságok a tevékenységük során a törvény szerint nevesített kötelező feladataikat ellátták. A kötelező feladatokon túl további feladatokat jellemzően nem végeztek. Jóváhagyták és a tulajdonosnak elfogadásra java-



solták a könyvvizsgáló véleményének figyelembevételével az éves beszámolókat, a képviselőtestület jóváhagyása előtt előzetesen véleményezték az üzleti terveket (5 társaság felügyelőbizottságának kivételével). A „jó gyakorlatok” között kell megemlíteni, hogy két társaság esetében az önkormányzat élt tulajdonosi eszköztárával, a jogszabályi előírásokon túl adatszolgáltatásokat, kitekintő gördülő tervezést, negyedéves kontrolling működtetését írt elő társasága részére.

Az önkormányzatok mintegy ötödénél a belső ellenőrzési feladatot társulás útján, két önkormányzatnál pedig külső szolgáltatón keresztül látták el. A belső ellenőrzési terv készítését megalapozó kockázatelemzést 21 önkormányzat egyáltalán nem terjesztette ki a gazdasági társaságok tevékenységére.

Az ellenőrzött gazdasági társaságok tulajdonosi önkormányzatai közül egy négy évben tervezte gazdasági társasága ellenőrzését, három

önkormányzat két évben, kilenc önkormányzat pedig egy-egy évben tervezett ellenőrzést. Az ellenőrzött öt éves időszakban 23 társaságnál egyáltalán nem tervezett ellenőrzést a tulajdonos önkormányzat.

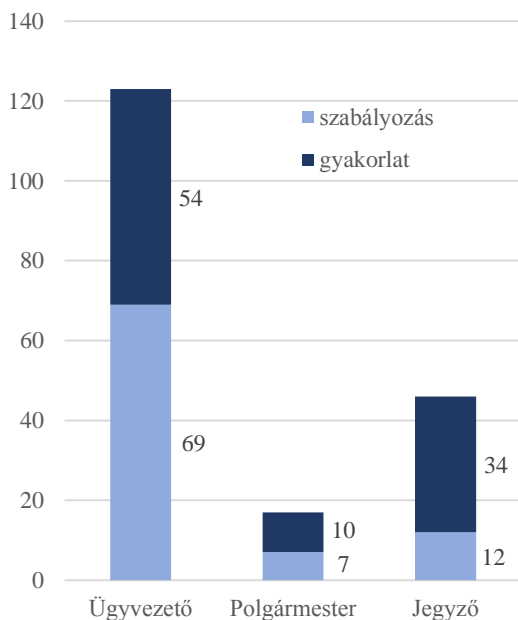
Az ellenőrzést tervező 13 önkormányzat belső ellenőrei többségében végrehajtották a tervezett ellenőrzéseket. Három önkormányzat annak ellenére, hogy nem tervezte, egy-egy ellenőrzést elvégzett az ellenőrzött időszakban a gazdasági társaságánál. Így végül 15 társaságnál történt legalább egy önkormányzati ellenőrzés, 21 társaságnál viszont egy sem.

Az ellenőrzések jellemzően intézkedési terv készítésével és annak végrehajtásával zárultak. Három ellenőrzés intézkedést igénylő javaslatot nem fogalmazott meg, egy ellenőrzés pedig büntető eljelentéssel zárult.

## JAVASLATOK

A 36 jelentés megállapításaihoz kapcsolódó javaslataink száma 186 volt, melyből 123 javaslatot a gazdasági társaságok ügyvezetőinek, 17 javaslatot a tulajdonos önkormányzat polgármesterei részére, 46 javaslatot a jegyzői számára címeztünk. A javaslatok megoszlását az alábbi ábra mutatja.

11. ábra A jelentésekben megfogalmazott javaslatok megoszlása



A gazdasági társaságok ügyvezetésére tett javaslatokból 46 a gazdálkodás szabályszerűségének helyreállítására, 23 a szabályozás javítására vonatkozott, míg 54 a helytelen vagy hibás gazdálkodási gyakorlat korrigálására irányult. 69 esetben a szabályozás jogszabályoknak megfelelő kialakítása, bizonyos esetekben a feltárt szabályozási hiányosság súlyossága miatt a szabályozás helyreállítása volt szükséges. A gazdasági társaságok működési hiányosságainak megszüntetésére vonatkozó 54 javaslatunk közül 15

javaslat a határidőn túli követelések minősítésének, értékvesztés elszámolásának elmulasztásához, illetve a közszolgáltatási díj hátralék behajtásának hiányához, szabálytalanságához kapcsolódott. Javasoltuk – a valóság és óvatosság számvetési alapelvre hivatkozva – a követelések minősítését követően értékvesztés elszámolását, valamint a meg nem fizetett hulladékszállítási díjak adók módjára történő behajtásának kezdeményezését az adóhatóságnál. A mintavételi tesztek értékelésének eredménye alapján 15 javaslatot tettünk a közfeladat bevételeinek, ráfordításainak és a vagyon nyilvántartásának a szabályszerűségéhez kapcsolódóan, ebből egy társaság esetében az elszámolt értékcsökkenési leírásnak megfelelő mértékű eszközpótlásra, felújításra. A számvetési beszámolók tartalmi követelményeknek való megfelelése, határidőben történő letétbe helyezése érdekében 9 javaslatot fogalmaztunk meg. A gazdasági társaságok működésének egyéb hiányosságai miatt összesen 8 javaslatot tettünk, melyek a számvetési szabályzatok előírásainak betartásához, az üzleti terv készítéséhez, a vagyonyilvántartáshoz, a közvételteli és az iratmegőrzési kötelezettségek teljesítéséhez, illetve a határozatok könyvének vezetéséhez kapcsolódtak.

A tulajdonosi joggyakorláshoz kapcsolódóan 17 javaslatot tettünk a polgármestereknek, amelyből a szabályozási hiányosságok megszüntetésére 7 javaslat, a felügyelőbizottságok szabályos működésére 3 javaslat vonatkozott. Egy-egy javaslatot fogalmaztunk meg az illetékes önkormányzati bizottság véleményezési kötelezettségére, az ügyvezető jutalmazására, az ügyvezető adatszolgáltatási kötelezettségének elmaradása, a társaság éves beszámolójának elfogadása, a bérleti díj kiszámlázása, valamint a számvetési szétválasztás könyvvizsgáló általi igazolása és a tulajdonosi pótbefizetési kötelezettség teljesítése kapcsán, továbbá két javaslatot a közép- és hosszú távú vagyongazdálkodási terv készítésére vonatkozóan.

A gazdasági társaságok tevékenységének szabályozásához, a jegyzőknek tett 12 javaslatból az ellátott közfeladathoz (hulladékgazdálkodás, távhőszolgáltatás) kapcsolódó önkormányzati rendeletek kiegészítésére, aktualizálására 10 javaslat irányult. Emellett két javaslatot fogalmaztunk meg a polgármesteri hivatal szabályzatainak (szervezeti és működési szabályzat, értékelési szabályzat és leltározási szabályzat) kiegészítésére. A jegyző részére a gyakorlat

javítására tett 34 javaslatból 20 az önkormányzati belső ellenőrzés gazdasági társaságok tevékenységének ellenőrzésére való kiterjesztésére vonatkozott. Ezen túl a társaság üzletszabályzatának jóváhagyására, fogyasztóvédelmi felügyelet részére történő megküldésre, valamint a társaságok üzletszabályzat szerinti működésének ellenőrzésére további 9 javaslatot fogalmaztunk meg.



## KÖVETKEZTETÉSEK

Az ellenőrzött hulladékgazdálkodó és távhőszolgáltató önkormányzati többségi tulajdonú társaságok működésében és működési környezetében számos olyan kockázatot azonosítottunk, amelyek hatással voltak mind a lakossági terhek alakulására, mind pedig a tulajdonos önkormányzatok gazdálkodására.

A társaságok célszerű, eredményes és mérhető működésének alapfeltétele a tervezettség. A társaságok üzleti tervei azonban jogszabályi és tulajdonosi előírások hiányában mind tartalmukban, mind részletezettségükben jelentős eltérést mutatnak, ezért azok összevethetősége nem volt biztosított. Az üzleti tervek nem tartalmaztak a szakmai feladatellátás gazdaságosságát és hatékonyságát mérő kritériumokat, ezáltal az elért teljesítmény értékelése teljes körűen nem történhetett meg, valamint az elszámoltathatóság sem volt biztosított e tekintetben. Hosszú távon indokoltnak tartjuk olyan előírások meghatározását, amelyek biztosítják a teljesítmény értékelhetőségét. Ezt megerősíti az a tapasztalat, hogy amely társaság – nyilatkozata alapján – rendelkezett a teljesítmény mérésére alkalmas kritériumrendszerrel, annak mérleg szerinti eredménye az ellenőrzött időszakban pozitív volt.

A szolgáltatóktól elvárt célok teljesülése érdekében egyértelmű teljesítménykövetelményeket kell állítani a társaságok menedzsmentjével szemben, e teljesítménykritériumok teljesülését pedig folyamatosan monitorozni, értékelni szükséges. Továbbá indokolt a társasági menedzsment javadalmazását is teljesítménymutatókhoz kötni. Az ügyvezető, a felügyelőbizottság tagjai, valamint más vezető állású munkavállalók javadalmazása módjának, mértékét a társaságok többségében szabályozták, azonban a prémiumfeltételek rendkívül változatosak voltak, és csak egyes esetekben kötötték azt a vezetői teljesítmény értékeléséhez.

A közszolgáltatások díjainak megalapozott kialakításához elengedhetetlen az előírásoknak megfelelő tartalmú, átlátható díjkalkuláció. E tekintetben ellenőrzéseink alapvető hiányosságokat tártak fel, így az egyes szolgáltatási tevékenységek megfelelő számviteli elkülönítésének hiányát; a díjcsökkentő tételek figyelmen kívül hagyását; az eszközhasználati díjak felszámításának eltérő gyakorlatát; a közvetett költségek felosztásnak elmaradását, amelyek együttesen megkérdőjelezzik a közszolgáltatások díjainak megalapozottságát.

A fogyasztói áraknál jelentősen gyorsabban emelkedő hulladékszállítási díjak magas, az ellenőrzés időszakában átlagosan 20 % feletti jegyzett tőke arányos megtérülést biztosítottak a hulladékgazdálkodó társaságoknak. Az egyes szolgáltatók árai között indokolatlannak tűnő, 2,5-szeres különbségek álltak fent.

A díjhátralékok rendezése alapvető fontosságú a szolgáltatás fenntarthatóságának biztosításához. Minkét szektorban jelentősen emelkedett a díjhátralékok mérlegértéke. Ebben szerepet játszott egyes hulladékgazdálkodó társaságok esetében a díjhátralékok behajtására vonatkozó jogszabályi előírások megszegése, a távhőszolgáltatók esetében pedig a díjhátralék behajtásának eredménytelensége.

A vagyon értékének megőrzését veszélyeztette, hogy a vagyonkezelésbe adott eszközök használatáért az arra kötelezett társaságok fele nem fizette meg a bérleti díjat.

Bár a társaságok összességében nyereségesen működtek, a tulajdonos önkormányzatok számára pénzügyi kockázatot jelentett a közszolgáltatást nyújtó társaságok részére nyújtott nagy összegű közvetlen és közvetett támogatás, illetve a szükségessé váló tőkepótlás.

A tulajdonos önkormányzatok többségükben szabályszerűen látták el tulajdonosi jogaikból fakadó kötelezettségeiket, ugyanakkor kötelező feladataikon túl jellemzően nem éltek a tulajdonosi joggyakorlás egyéb eszközeivel. Ellenőr-

zési tapasztalataink alapján indokolt a tulajdonos által gyakorolt kontrollok megerősítése elsősorban az éves tervezés ellenőrzésével, a teljesítménykritériumok meghatározásával, monitoringjával és értékelésével, a céloktól való eltérés esetén a szükséges intézkedések kikényszerítésével. Mindez elengedhetetlen a közvagyonnal való felelős gazdálkodáshoz és a fogyasztói érdekek érvényesüléséhez.

Olyan közszolgáltatást nyújtó társaságokat ellenőrzött az ÁSZ, ahol a tulajdonosi joggyakorlás különösen fontos, mivel a közszolgáltatás

igénybevétele kötelező, így a fogyasztó fokozottan kiszolgáltatott.

A következtetések levonása során fontos megjegyezni, hogy az ellenőrzött társaságok kiválasztása kockázatelemzésen alapult. Ez azt jelenti, hogy az elemzésben feltárt hibák minden valószínűséggel más társaságok esetén is előfordulnak, de vélhetőleg kisebb gyakorisággal.

**MELLÉKLET****Az elemzésbe bevont 36 önkormányzati többségi tulajdonban álló gazdasági társaság bemutatása**

<b>Társaság</b>	<b>Település</b>
BÁT-KOM 2004. Városüzemeltető és Szolgáltató Kft.	Bátaszék
Bátonyterenyei BÁVÜ Városüzemeltetési NKft.	Bátonyterenye
Csongrádi Víz- és Kommunális Szolgáltató Kft.	Csongrád
Demecseri Városgazda Szolgáltató Közhasznú NKft.	Demecser
ÖKO-Dombó Dombóvári Környezet- és Hulladékgazdálkodási Kft.	Dombóvár
Gyömrő Városi Település Üzemeltető és Fejlesztő NKft.	Gyömrő
Kerepesi Községszolgáltató Közhasznú NKft.	Kerepes
BIOKOM Pécsi Városüzemeltetési és Környezetgazdálkodási Kft.	Pécs
Szegedi Környezetgazdálkodási Nonprofit Kft.	Szeged
„PRIMER” Ajkai Táv hőszolgáltatási Kft.	Ajka
BTG Budaörsi Településgazdálkodási Kft.	Budaörs
Cellenergo Energiatermelő és Táv hőszolgáltató Kft.	Cellödömök
Városgondozási Zrt.	Gyöngyös
Oroszlányi Szolgáltató Zrt.	Oroszlány
PÉTÁV Pécsi Táv fűtő Kft.	Pécs
Szegedi Hőszolgáltató Kft.	Szeged
Szigetvári Táv hő Szolgáltató NKft.	Szigetvár
Záhonyi Hőtermelő és Táv hőszolgáltató Kft.	Záhony
CSORNAHŐ Csornai Hőszolgáltató Kft.	Csorna
Gödöllői Táv hőszolgáltató Kft.	Gödöllő
TiszaSzolg 2004 Közszolgáltató, Vagyonkezelő és Gazdaságfejlesztő Kft.	Tiszaújváros
Váci Táv hőszolgáltató Kft.	Vác
NYÍRTÁVHŐ Nyíregyházi Táv hőszolgáltató Kft.	Nyíregyháza

Pornóapáti Vagyonhasznosító Kft.	Pornóapáti
Budapesti Távhőszolgáltató Zrt.	Budapest
GYŐR-SZOL Győri Közhőszolgáltató és Vagyongazdálkodó Zrt.	Győr
Kaposvári Önkormányzati Vagyonkezelő és Szolgáltató Zrt.	Kaposvár
Barcika Szolg Vagyonkezelő és Szolgáltató Kft.	Kazincbarcika
VÜZ Keszthelyi Városüzemeltető Egyszemélyes NKft.	Keszthely
Halasi Városgazda Beruházó, Szolgáltató és Vagyonkezelő Zrt.	Kiskunhalas
Komlói Fűtőerőmű Zrt.	Komló
Mohács-Hő Hőszolgáltató Kft.	Mohács
DISTHERM Távhőszolgáltató Kft.	Nyergesújfalu
Szombathelyi Távhőszolgáltató Kft.	Szombathely
T-Szol Tatabányai Szolgáltató Zrt.	Tatabánya
VKSZ Veszprémi Közütemi Szolgáltató Zrt.	Veszprém

## FOGALOMTÁR

gazdasági társaság	A gazdasági társaságokról szóló 2006. évi IV. törvény 3. § (1) bekezdése szerint „ <i>gazdasági társaságot üzletszerű közös gazdasági tevékenység folytatására külföldi és belföldi természetes és jogi személyek, valamint jogi személyiség nélküli gazdasági társaságok alapíthatnak, működő társaságba tagként beléphetnek, társasági részesedést (részvényt) szerezhhetnek.</i> ”
gazdálkodó szervezet	A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény 685. § c) pontja szerint gazdálkodó szervezet: „ <i>az állami vállalat, az egyéb állami gazdálkodó szerv, a szövetkezet, a lakásszövetkezet, az európai szövetkezet, a gazdasági társaság, az európai részvénytársaság, az egyesülés, az európai gazdasági egyesülés, az európai területi együttműködési csoportosulás, az egyes jogi személyek vállalata, a leányvállalat, a vízgazdálkodási társulat, az erdő birtokossági társulat, a végrehajtói iroda, az egyéni cég, továbbá az egyéni vállalkozó.</i> ”
keresztfinanszírozás	A közszolgáltatás díját úgy kell megállapítani, hogy az maradéktalanul fedezetet nyújtson a közszolgáltatás indokolt költségeire és ráfordításaira, valamint a közszolgáltató e tevékenységével kapcsolatos ésszerű nyereségére; az ésszerű nyereség nem tartalmazhatja a közszolgáltatáson kívül eső egyéb gazdasági tevékenységei költségeinek, ráfordításainak fedezetét. Amennyiben a felsorolt kívánalmak nem teljesülnek, akkor keresztfinanszírozásról beszélünk.
közfeladat	Jogszabályban meghatározott állami vagy önkormányzati feladat, amit az arra kötelezett közérdekből, jogszabályban meghatározott követelményeknek és feltételeknek megfelelően végez, ideértve a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátását, továbbá az állam nemzetközi szerződésekben vállalt kötelezettségeiből adódó közérdekű feladatokat, valamint e feladatok ellátásához szükséges infrastruktúra biztosítását is (Nvtv. 3. § (1) bekezdés 7. pont).
közszolgáltatás	A közszolgáltatás: „ <i>közcélú, illetőleg közérdekű szolgáltatást jelent, amely egy nagyobb közösség (állam, település) minden tagjára nézve megközelítőleg azonos feltételek mellett vehető igénybe, ezért valamilyen mértékig közösségi megszervezést, illetve szabályozást, ellenőrzést igényel.</i> ” Az Ebktv. 3. § d) pontja a következőképpen határozza meg a közszolgáltatást: „ <i>szerződéskötési kötelezettség alapján a lakosság alapvető szükségleteinek ellátására irányuló szolgáltatás, így különösen a villamos energia-, gáz-, hő-, víz-, szennyvíz- és hulladékkezelési, köztisztasági, postai és távközlési szolgáltatás, továbbá a menetrend alapján közlekedő járművekkel végzett közforgalmú személyszállítás</i> ”



tulajdonosi joggyakorló	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).
számviteli szétválasztás	A Számv. tv. 161/A. (2) bekezdés előírásai szerint a közpénzek felhasználásának és a köztulajdon használatának nyilvánossága és ellenőrizhetősége érdekében olyan részletezettségű nyilvántartási (könyvvezetési) rendszert kell kialakítani, melyből a vonatkozó külön jogszabályban meghatározott adatok rendelkezésre állnak.



ÁLLAMI  
SZÁMVEVŐSZÉK

Az Állami Számvevőszék a jó gyakorlatot közkinccsé teszi, az információkat és tudást átadja a közpénzfelhasználóknak és az állampolgárok közösségének.

# TANULMÁNY



**Önkormányzatok többségi tulajdonú  
távhőszolgáltató gazdasági társaságai  
gazdálkodásának egyes elemei a  
rezsicsökkentés tükrében**

*Fókuszban a közszolgáltatás*  
*II. kötet*

ENGEDÉLYEZŐ:

Domokos László elnök

## Szerkesztő:

DR. HORVÁTH MARGIT felügyeleti vezető

## A tanulmány elkészítését felügyelte:

DR. HORVÁTH MARGIT felügyeleti vezető

## Készítette:

SZILAS ISTVÁN számvevő tanácsos

Az Elemzés  
az interneten  
a [www.asz.hu](http://www.asz.hu)  
oldalon  
olvasható.

## Kiadja az Állami Számvevőszék

ISBN 978-615-5222-09-2

**TARTALOM**

▶ VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓ .....	4
▶ BEVEZETÉS .....	7
Előzmények – Történeti áttekintés .....	8
▶ EREDMÉNYEK .....	10
Az elemzés módszere .....	10
A társaságok vagyona, tőkeszerkezete .....	11
Beruházások, felújítások .....	12
A bevételek alakulása .....	14
A lakossági díjak .....	16
A kötelezettségállomány és a követelések .....	16
▶ KÖVETKEZTETÉSEK .....	18
▶ MELLÉKLET .....	21
▶ FOGALOMTÁR .....	22

## VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓ

**A** REZSICSÖKKENTÉST az elemzésbe bevont 20 távhőszolgáltató társaságk végrehajtotta. A rezsicsökkentés a távhőellátás esetében 2013-ban – két ütemben – összesen 20%-os, 2014-ben 3,3%-os mértékű volt. A távhő-rezsicsökkentés eredményeként a lakossági fogyasztók megtakarítása a rezsicsökkentéssel érintett valamennyi ágazatból származó 334 milliárd forint több mint 10%-át tette ki<sup>1</sup>.

A TÁRSASÁGOK VAGYONÁNAK ÖSSZETÉTELÉVEL kapcsolatban elmondható, hogy abban dominált a befektetett eszközök aránya, ami a távhőszolgáltatás eszközigényes voltából következik. A vagyon minősége hatással van a szolgáltatás színvonalára, üzembiztonságára és energiahatékonyságára egyaránt<sup>2</sup>.

A befektetett eszközöket követően a második helyen a követelések, majd pedig a pénzeszközök és értékpapírok szerepelnek. Az előzőekhez képest a készletek aránya elenyésző mértékű.

A beruházások főként saját forrásból valósultak meg, bár felhasználásra kerültek uniós források is.

A beruházások forrásainak döntő hányadát az 50 ezer fő feletti települések társaságai, valamint a Főtáv Zrt esetében saját források tették ki. A saját forrásokat egészítette ki annál jóval kisebb mértékben az Európai Unió költségvetéséből származó, valamint az egyéb források. Ettől egyedül a dél-nyugat magyarországi települések társaságai esetében találtunk eltérést, amely társaságok beruházásra és felújításra fordított összegeinek 47,1%-át az Európai Unió,

26,1%-át a saját és 26,8%-át egyéb forrás biztosította.

A 2008 és 2014 közötti időszakban a társaságok gyarapították vagyonukat, a növekedés mértéke azonban jelentős eltérést mutatott. A legnagyobb mértékben a dél-nyugat magyarországi települések társaságai növekedtek, a 2008. évi szintet 2014. évre 67,6%-kal haladták meg.

A 20 társaság a mintegy 125 Mrd Ft összértékű – távhőszolgáltatást szolgáló – tárgyi eszközvagyon megőrzéséről a 44,7 Mrd Ft elszámolt értékcsökkenés ellentételezéseként 46,8 Mrd Ft beruházásával és további 5,9 Mrd Ft költségként elszámolt karbantartási, javítási feladat elvégzésével gondoskodott.

Ezen belül az 50 ezer fő lélekszám alatti települések társaságai gondoskodtak a legnagyobb mértékben az eszközállomány megújításáról.

A TÁVHŐSZOLGÁLTATÁS FOGYASZTÓI ÁRÁNAK ALAKULÁSÁBAN az elemzett időszakban jelentős eltéréseket tapasztaltunk időben, a települések nagysága és a társaságok földrajzi elhelyezkedése szerint egyaránt. A legnagyobb eltérés a lakossági fogyasztói árakban a 2010. évben állt fenn, amikor a legalacsonyabb és a legmagasabb ár között több mint kétszeres különbséget tapasztaltunk (ároló), a legmagasabb ár a legalacsonyabbat 118,4%-kal haladta meg. A különbségek 2013-ra konszolidálódtak, ekkor a legnagyobb eltérés 63%-ra csökkent.

A beszerzett és előállított hőenergia költségkülönbségei, a technológiai különbségek az alkalmazott fogyasztói árakban is jelentős különbségeket eredményeztek.

<sup>1</sup> Magyarországon 95 településen közel 650 ezer a távhővel ellátott lakások száma. A távhőszolgáltatók által értékesített hőenergia körülbelül 80%-át a lakosság használja fel (fűtési célra és melegvíz-fogyasztásra).

<sup>2</sup> Az elemzés során nem térünk ki külön a vagyonkezelésbe, illetve üzemeltetésre átvett eszközökre, mivel a mintegy 125 Mrd Ft értékű összvagyon elenyésző részét (5,5 Mrd Ft; 4,4%) tették ki.

A kötelező átvételi rendszer (KÁT<sup>3</sup>) átalakítását és a rezsicsökkentés intézkedéseit kompenzáló támogatás összege a csoportban 4 év alatt 20,1 Mrd Ft volt, ami a teljes időszakban elért árbevételek összegéhez viszonyítva 17,1%-ot tett ki. A támogatás szintje sem a társaságok üzemméretével, sem regionális elhelyezkedésükkel nem mutat közvetlen összefüggést.

A társaságok az elemzett időszakban összesen 117,5 Mrd Ft árbevételt értek el. A támogatással fedett időszak (2011-2014) árbevétele 67,1 Mrd Ft volt, ami a teljes hét éves időszak árbevételének 57,1%-a.

A rezsicsökkentés hatására a társaságok árbevételei folyamatosan csökkentek 2012 és 2014 között. A veszteségek ellentételezésére a felmerült közvetlen és közvetett (felosztott) költségeket meghaladó mértékben nyújtott támogatás ténylegesen a bevételkiesés hatásainak kiegyenlítéséhez is hozzájárult.

A GAZDASÁGI TÁRSASÁGOK KINTLÉVŐSÉGEINEK alakulására a rezsicsökkentés – több tényező együttes hatása mellett - kedvezően hatott. Ennek ellenére a követelések az árbevétel arányában megduplázódtak. A követelések állományának növekedése nem állt meg, viszont a rövidebb ideje lejárt követelések állomány növekedése az elemzett időszak végére lelassult<sup>4</sup>. Ugyanakkor kedvezőtlen, hogy az állományban nagyobb súlyt képviselnek a 360 napot meghaladóan lejárt követelések. A követeléseknél el-

számolt értékvesztés nagysága közel megegyezett az elszámolt veszteségekkel. (Növekszik az elszámolt értékvesztés állománya.)

Az is megállapítható, hogy a dél-nyugat és kelet-magyarországi települések, valamint az 50 ezer alatti lélekszámú települések társaságainál a kintlévőségi állomány arányaiban magasabb volt, mint az észak-nyugat magyarországi települések társaságainál.

A társaságoknál napjainkra felhalmozódott kintlévőségek a folyamatos működés stabil finanszírozása tekintetében komoly kockázatot jelentenek. Ezen kockázat kezelése érdekében a társaságok kétharmada nem tette meg a megfelelő intézkedéseket a kintlévőségek eredményesebb behajtására. A jövedelemtermelő képességet kifejező tőkeszerkezet kapcsán megállapítható, hogy a társaságoknál a saját és jegyzett tőke aránya az elemzés időszakában kedvezőtlenül változott<sup>5</sup>, de az időszak végére ez a tendencia lassulni látszik.

A lakossági fogyasztók aránya a követelésállományban közel 80%-ot tett ki az elemzett időszak végén.

A KÖTELEZETTSÉGEK ÁLLOMÁNYA a kezdeti negatív változás ellenére javuló képet mutat. A társaságok kötelezettségei az áttekintett időszakban 57,7%-kal emelkedtek, de a növekedésük megállt. A kötelezettségek között egyre nagyobb szerephez jut a szállítói finanszírozás, azaz a társaságok által ki nem fizetett számlák ellenértéke.

<sup>3</sup> A KÁT rendszer a villamos energiáról szóló 2007. évi LXXXVI. törvény alapján a megújuló energiaforrásból vagy hulladékból nyert energiával termelt villamos energia, valamint a kapcsoltan termelt villamos energia kötelező átvételét meghatározó rendszer. (A kapcsoltan termelt energia olyan energiaátalakítási folyamattal előállított villamos- és hőenergia, amely közös technológiai berendezésben, azonos tüzelőanyagokkal képződik és legalább 65% energetikai hatásfokú.)

<sup>4</sup> Tekintve, hogy a változás (növekedés/csökkenés) és az annak ütemében mutatkozó változás eltérő lehet; gyakran előfordult, hogy bár változatlanul, egyik évről a másikra, akár az időszak egészében folytatódik például a növekedés, de a változás üteme mérséklődik (csökken).

<sup>5</sup> A saját tőke alapvetően a jegyzett tőkéből (véglegesen az adott társaság rendelkezésére bocsátott, általában viszonylag állandó részt jelentő vagyon) és a mérleg szerinti eredményből áll. (A saját tőke egyéb összetevőinek, a különböző tartalékok szerepe jellemzően nem jelentős.) Ezért a saját tőkén belül a jegyzett tőke arányának csökkenése a gazdálkodás eredményességére, míg növekedése a jövedelemtermelő képesség gyengülésére, vagy kifejezett veszteségre utal.

A kötelezettségek összesített állománya 2008 és 2014 közötti időszakban a 20 gazdasági társaságnál 13,3 és 35,4 Mrd Ft között mozgott. A csúcsertékét 2012-ben érte el. A teljes állomány ekkor 40,4%-ban hosszú lejáratú és 59,6%-ban pedig rövid lejáratú kötelezettségekből, elsősorban szállítói tartozásokból állt. A hosszú lejáratú kötelezettségeiket a társaságok jellemzően beruházásaik finanszírozásához vették igénybe. A rövid lejáratú hitelek, kölcsönök állománya a teljes időszakban alacsony szintet képviselt.

A TÁRSASÁGOK ÖSSZESÍTETT MÉRLEG SZERINTI EREDMÉNYE 3,7 Mrd Ft volt. Az összesítés mögé tekintve azonban megállapítható, hogy

a Fótáv Zrt. 4,5 Mrd Ft-os eredménye mellett az 50 ezer fő lélekszámnál kisebb települések társaságai 0,2 Mrd Ft nyereséget termeltek, de nagyobb települések cégei 1,0 Mrd Ft veszteséget halmoztak fel.

A társaságok mérlegbeszámolóik alapján az időszak elején, 2008-ban 34,8 Mrd Ft jegyzett tőkével rendelkeztek. A tőkeemelések hatására tőkeállományuk 2013-ig 1,8 Mrd Ft-tal, 36,5 Mrd Ft-ra bővült. A 2008 és 2013 közötti időszakban a társaságok zöménél a saját és a jegyzett tőke aránya romlott. Kedvező jelnek kell azonban tekintenünk, hogy a tőkearány romlása 2011-ben megállt, és bizonyos – kis mértékű javulás – is megfigyelhető.



## BEVEZETÉS

Tanulmányunk e kötetének célja a rezsicsökkentés hatásainak áttekintése az önkormányzati többségi tulajdonban álló távhőszolgáltató gazdasági társaságok ellenőrzési tapasztalatai és a külön bekért adatszolgáltatásuk alapján.

Törvényi előírások szerint 2013-ban és 2014-ben rezsicsökkentés történt a közszolgáltatások egy részét érintően: a földgáz-, a villamos energia-, a távhő-, vízi közmű szolgáltatás, hulladék gazdálkodás, kéményseprő-ipari közszolgáltatás díja, továbbá a cseppfolyós propánbután gázok és ezek elegyeinek (PB-gáz) a lakosság számára vezetéken és tartályban történő értékesítésekor alkalmazott ár, valamint a 11,5 kg-os töltetűmegű palackos PB-gáz ára csökkent. A rezsicsökkentés három ütemben valósult meg; a helyi közüzemi szolgáltatások közé tartozó távhőellátás esetében 2013-ban összesen 20%-os (január és november), 2014-ben 3,3%-os mértékben (október). A rezsicsökkentés eredményeként a lakossági fogyasztók megtakarítása 2012-hez képest 334 milliárd forint, amiből a távhő részesedése valamivel 10% fölött volt<sup>6</sup>.

A rezsicsökkentés a távhőszolgáltatást biztosító önkormányzati társaságok tulajdoni szerkezetét nem, de a tarifák megállapításának rendjét érintette.



TANULMÁNYUNKBAN a bemutatott szabályozási környezetben működő 20 többségi önkormányzati tulajdonban álló távhőszolgáltató gazdasági társaság gazdálkodását vettük górcső alá a 2008 és 2014 közötti időszak adatainak elemzésével. Az időszak kiválasztása lehetőséget adott – bizonyos korlátokkal – a rezsicsökkentés két évének a korábbi időszak adataival való összevetésre. Jelen tanulmányunkban kitérünk a társaságok vagyonában, ezen belül a tőkeszerkezetben, a követelés- és kötelezettségállományban bekövetkezett változásokra, a bevételek és a velük szoros kapcsolatban álló közvetlen és közvetett költségek alakulására, az eszközállomány megújítását szolgáló beruházások és felújítások arányára. Emellett rámutatunk a szolgáltatási díjak és az árbevétel kiesését kompenzáló támogatás különbségeire.

A tőkeszerkezet elemzése, ezen belül a saját és jegyzett tőke arányának áttekintése nemcsak a társaságok által az elemzés időszakában felhalmozott nyereséget/veszteséget mutatja be, hanem lehetőséget biztosít a társaságok alapítása óta felhalmozott eredménnyel való összevetésére is.

A rezsicsökkentés közvetlenül leginkább a gazdasági társaságok díjait, ezen keresztül bevételeiket befolyásolta az árak csökkenésén, illetve a bevezetett támogatási rendszer közvetett hatásán keresztül. Ezért tanulmányunk alapját az alkalmazott díjak és az elért bevételek gazdálkodási adatai szolgáltatták.

A bevételek eredményszemléletű számviteli elszámolási területe mellett kiemelt kérdés, hogy a szolgáltatók a kiszámlázott bevételeiknek miként szedték be, ezért lejárati szerinti, illetve vevőkörönkénti csoportosításban áttekintettük a vevőkövetelések állományát.

Választ kívánunk adni arra, hogy támogatások nélkül megvalósulhatnak-e a fenntartható gazdálkodás feltételei.

<sup>6</sup> Magyarországon 95 településen közel 650 ezer a távhővel ellátott lakások száma. A távhőszolgáltatók által értékesített hőenergia körülbelül 80%-át a lakosság használja fel (fűtési célra és melegvíz-fogyasztásra).



Az Állami Számvevőszék kiemelt figyelmet fordít a nemzeti vagyon megőrzésére, gyarapítására, ezért az elemzés részét képezte a társaságok rendelkezésére bocsátott vagyon megújításának értékelése is. A vagyon megújítása emellett válaszokat adhat arra, hogy a társaságok milyen mértékben reagáltak az esetleges bevételkiadásukra a beruházások elhalasztásával.

## Előzmények – Történeti áttekintés

A témakör szélesebb összefüggésbe helyezése érdekében szélszerű a rezsicsökkentéshez vezető folyamat néhány mérföldkövének bemutatása. A távhőszolgáltatás rendszerének kialakítását a '60-as és a '80-as évek szociális célú lakásépítési programjai hívták életre. A mintegy 890 ezer, jellemzően házigyári technológiával épített lakás hőenergia ellátását kisebb részben hőszolgáltató erőművek, nagyobb részben pedig villamosenergia termelés nélküli fűtőművek biztosították.<sup>7</sup>

A rendszerváltást követően a távhőszolgáltatást biztosító – állami, illetve tanácsai vállalatok – önkormányzati tulajdonba kerültek. Az átalakulás során a tulajdonos önkormányzatok többsége a gazdasági társasági forma alkalmazása mellett döntött, emellett a társaságok létrehozásakor a távhőszolgáltatást biztosító vagyonelemeket a létrehozott gazdasági társaságba apportálta. A rendszerváltozás óta eltelt két és fél évtized alatt a különböző földrajzi és település szerkezeti adottságok mellett a tulajdonos önkormányzatok eltérő anyagi lehetőségei és szolgáltatásszervezési megoldásai is befolyásolták az egyes társaságok működési-gazdálkodási környezetét, rendkívül változatos helyzetet kialakítva.

A magyarországi távhőszolgáltatás az elszigetelt működési területek, a társaságok jelentős üzemméretbeli különbségei miatt versenypiacnak nem tekinthető. Jogi szabályozása ezért engedhetetlen volt. A jogalkotó 1998-ban, másodikként Európában, megteremtette a távhőszolgáltatás magas szintű jogi szabályozását az 1998. évi XVIII. törvénnyel.<sup>8</sup>

A törvényi szabályozás piacszervező és piacbefolyásoló szerepet egyaránt betölt. A távhőtörvény a távhőszolgáltatás tevékenységét engedélyköteles tevékenységgé tette és a távhőszolgáltatást kötelező önkormányzati feladatként jelölte meg, így a területileg illetékes települési önkormányzat a szolgáltatás megszervezéséről engedélyes, vagy engedélyesek bevonásával köteles gondoskodni.

A jogszabályalkotó a piacbefolyásoló szerepének azzal tett eleget, hogy a távhőszolgáltatás hatósági árának megállapítását önkormányzati hatáskörbe utalta, így a közfeladat ellátására kötelezett önkormányzat képviselő-testülete (közgyűlése) rendeletben állapította meg a szolgáltatás díját a vonatkozó jogszabályban meghatározott követelményeknek megfelelően.<sup>9</sup>

A jogszabály szerint a döntéshozó az ár megállapítás során a közszolgáltatás felmerült indokolt költségeit vette figyelembe, azzal a kitételrel, hogy a szolgáltatás díjainak meghatározásánál köteles biztosítani a szolgáltatások közötti keresztfinanszírozás-mentességet. Az elemzett időszak kezdetén, illetve azt megelőzően a fogyasztói árak megállapítása önkormányzati feladat volt. A távhőtörvénynek megfelelően a területileg illetékes helyi önkormányzat az indokolhatónak tekintett költségek figyelembevételével rendeletben állapította meg a szolgáltatás

<sup>7</sup> A magyar távhőszolgáltatás GKI Energiakutató és Tanácsadó Kft. Budapest, 2005. december.

<sup>8</sup> Felváltotta a 2005. évi XVIII. törvény a távhőszolgáltatásról (távhőtörvény).

<sup>9</sup> Az ár megállapításról szóló 1990. évi LXXXVII. törvény.

árát a felhasznált energia és az igénybe vett infrastruktúra költségének ellentételezéseként hődíj és alapdíj formájában.<sup>10</sup>

A távhőszolgáltató szektort a bevezetett intézkedések egy jelentősen átalakított finanszírozási rendszerben érték. A 2011. évben a KÁT rendszer átalakításával egy időben megszűnt a kapcsolt villamosenergia-termelés támogatása, az ármegállapítás jogköre a nemzeti fejlesztési miniszter hatáskörébe került<sup>11</sup>. A támogatási rendszer átalakításával a felhasznált hőenergia ára a kapcsolt villamosenergia-termelő rendszerekben megemelkedett, melyet a távhőszolgáltatók támogatása kompenzált. A távhőtörvény felhatalmazása alapján a miniszter rendeletben<sup>12</sup> határozza meg a közszolgáltatás igénybevételének díját, valamint a távhőszolgáltató által igényelhető támogatás mértékét. A jogalkotó a támogatási rendszer miatt indokolatlanul keletkező, túlzott mértékű profit elvonásáról könyv

szerinti bruttó eszközérték arányos nyereségszám bevezetésével gondoskodott.

A rezsi csökkentés kiemelt jelentőségére is tekintettel a miniszter egyes szakmai feladatai, illetve a kapcsolódó jogszabályi előírások végrehajtásának ellenőrzésére külön szervezet került kialakításra.

A 2013. évi XXII. törvény létrehozta a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatalt (MEKH), amelynek feladatköre a rezsi csökkentéssel érintett ágazati jogszabályok hatálya alá tartozó szervezetek, személyek ezen jogszabályok szerinti tevékenységének felügyelete. A MEKH az állam villamos energia-, földgáz- és távhőellátással, víziközmű-szolgáltatással, valamint hulladékgyűjtési közszolgáltatás díj-szabályozásának előkészítésével kapcsolatos feladatait ellátó önálló szabályozó szerv, amely csak jogszabálynak van alárendelve.



<sup>10</sup> A szolgáltatók az indokolt költségeik figyelembevételével ár kalkulációt készítettek a döntéshozók számára, akik az ármegállapításról szóló 1990. évi LXXXVII. törvény alapján meghatározták a szolgáltatás díjait.

<sup>11</sup> A lakossági díjtételeket 2011. március 31-ével befagyasztották, ezt követően 2012. január 1-jétől 4,2%-kal megemelték.

<sup>12</sup> A távhőszolgáltatónak értékesített távhő árának, valamint a lakossági felhasználónak és a külön kezelt intézménynek nyújtott távhőszolgáltatás díjának megállapításáról szóló 50/2011. (IX. 30.) NFM rendelet és a távhőszolgáltatási támogatásról szóló 51/2011. (IX. 30.) NFM rendelet.

## EREDMÉNYEK

### Az elemzés módszere

Tanulmányunk elkészítése során elsősorban az elemzésbe bevont 20 távhőszolgáltató társaság által – a korábbi számvevőszéki ellenőrzés során<sup>13</sup>, illetve külön – nyújtott adatszolgáltatásra támaszkodtunk. Adatbekérés formájában bocsátották rendelkezésünkre az elemzésbe bevont 2008 és 2014 közötti gazdálkodási adataikat<sup>14</sup>, ezen belül

- a távhőszolgáltatási tevékenység vevőállományát vevőkör és a követelések lejáratára szerinti éves bontásban,
- a távhőszolgáltatással kapcsolatban felmerült kötelezettségeket az éves számviteli beszámoló struktúrájának megfelelően,
- a szolgáltatáshoz kapcsolódó bevételeket vevőkör szerint,
- a szolgáltatással szemben felmerült költségeiket közvetlen és közvetett költségek szerinti csoportosításban.

Emellett adatot nyújtottak a távhőszolgáltatást szolgáló eszközök állományáról, az állomány-nyal szemben elszámolt terv szerinti és terven felüli értékcsökkenési leírásról, az eszközök megújítására fordított beruházásokról és felújításokról, azok forrásáról, valamint az eszközök karbantartására és javítására fordított költségeikről.

A tanulmány elkészítéséhez az adatszolgáltatás során bekért adatokon kívül felhasználtuk a 20 gazdasági társaság számvevőszéki ellenőrzése során – a 2008 és 2013 közötti időszakra vonatkozó – a társaság befektetett eszközeinek

állományával kapcsolatos, valamint az ellenőrzött időszakban alkalmazott díjakra vonatkozó adatokat, továbbá a helyszíni ellenőrzések tapasztalatait.

Az elemzésbe bevont távhőszolgáltató társaságok jelentős része vegyes profilú, a távhőszolgáltatási feladat mellett egyéb tevékenységet is folytatott. A vonatkozó jogszabály (távhőtörvény) előírásai alapján számviteli beszámolóikat 2012. évi kezdettel olyan elkülönítéssel kellett elkészíteniük, mintha a távhőszolgáltatási tevékenységet önálló vállalkozásként működtették volna. A 2012. évet megelőzően hasonló előírás hiányában a társaságok többsége nyilvántartásaiban ennek megfelelő elkülönítéssel nem élt, így az adatszolgáltatás során egyes adatok csak a 2012 és 2014 közötti időszakra álltak rendelkezésre. Ezekben az esetekben az adatokat az adatszolgáltatásnak megfelelően mutattuk be, és a korlátok figyelembevételével értékeltük.

Elemzésünkben a 20 gazdasági társaság adatait szegmentálva tekintettük át. A csoportosítással fel kívántuk tárnai az üzemméretből, illetve területi elhelyezkedésből adódó különbségeket, ezért két ismérv alapján településméret és tájegység szerinti bontásban kezeltük a gazdasági társaságok adatait. A csoportképzés alapján érzékeltetni tudtuk, hogy az elemzésbe bevont társaságok adataiból képzett átlagok milyen – adott esetben – szélsőséges eltéréseket takarnak. A különbségek érzékeltetése mellett azonban nem volt célunk az adott csoport egyéb jellemzőinek bemutatása.

Üzemméret szerint elkülönítettük az 50 ezer fő alatti és 50 ezer fő feletti települések gazdasági társaságainak adatait, tájegység szerint pedig az ország regionális területi felosztása és a régiókban fennálló jövedelemkülönbségek figyelembevételével észak-nyugat, dél-nyugat és kelet-magyarországi csoportokat képeztünk. Az

<sup>13</sup> A melléklet tartalmazza azon társaságok felsorolását, amelyekre vonatkozó ellenőrzési jelentéseinket már közzétettük. (Jelentéseink a [www.asz.hu](http://www.asz.hu) honlapunkon elérhetőek.)

<sup>14</sup> Egyes esetekben az adatszolgáltatás idején még nem álltak rendelkezésre a 2014. évi adatok.

elemzésbe bevont társaságok közül a Budapestet ellátó Főtáv Zrt. adatait kiemeltük. A kiemlést a társaság speciális helyzete (a Főtáv Zrt. a magyarországi piac mintegy 40%-át látja el távhőszolgáltatással, vagyona és bevételei meghaladják az elemzésbe bevont többi 19 társaság összesített állományát), a nagyobb társaságokat is jelentősen meghaladó üzemmérete és az ellátott területen fennálló jövedelmi helyzet indokolta.

## A társaságok vagyona, tőkeszerkezete

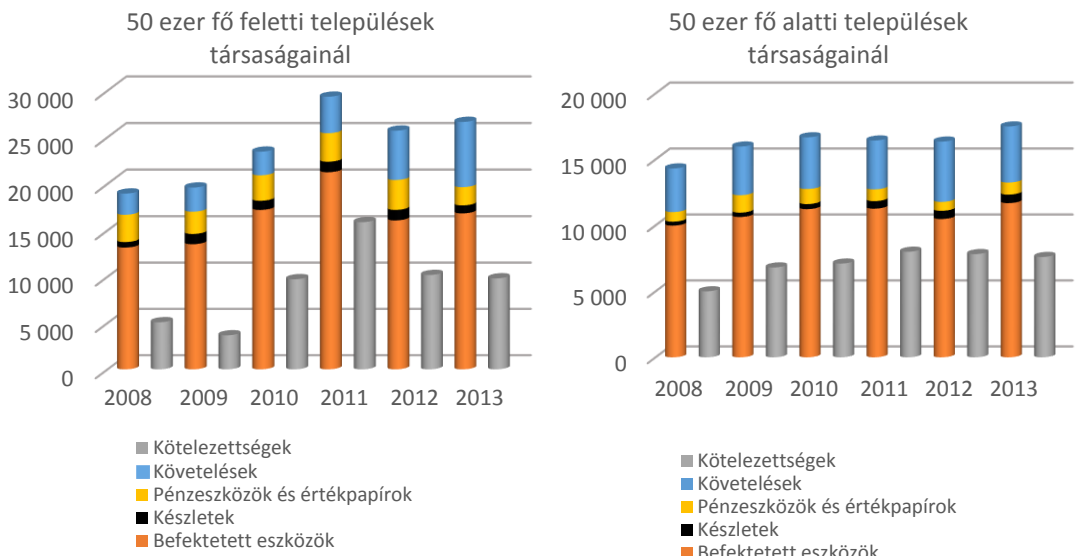
A társaságok vagyonának összetételével kapcsolatban elmondható, hogy abban dominál a befektetett eszközök aránya, ami a távhőszolgáltatás eszközigenyes voltából következik. A befektetett eszközöket követően a máso-

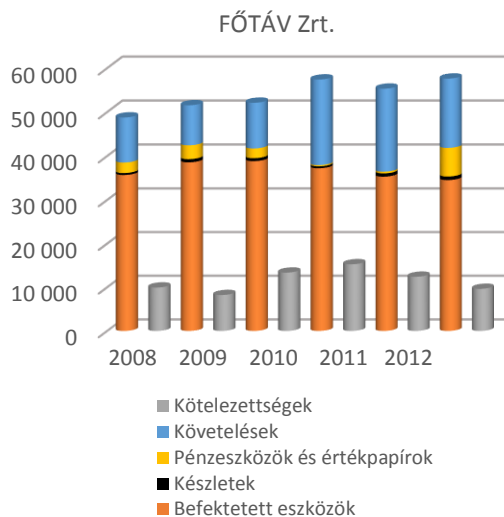
dik helyen a követelések, majd pedig a pénzeszközök és értékpapírok szerepelnek. Az előzőekhez képest a készletek aránya elenyésző mértékű.

A 2008 és 2014 közötti időszakban az elemzésbe bevont valamennyi társaság gyarapította vagyonát, a növekedés mértéke azonban jelentős eltérést mutatott. A legnagyobb mértékben a dél-nyugat magyarországi települések társaságai növekedtek, a 2008. évi szintet 2014. évre 67,6%-kal haladták meg. Ezzel szemben az észak-nyugat magyarországi települések társaságai összesített vagyonukat csak 24,7%-kal növelték.

A településméret szerinti bontás (1. ábra) is hasonló mértékű különbséget mutat. Az 50 ezer fő feletti települések társaságai összesített vagyonukat az elemzett időszakban 40,5%-kal, míg az 50 ezer fő alatti települések társaságai 21,0%-kal gyarapították. A Főtáv Zrt. teljes vagyona az előzőekhez képest valamivel kisebb mértékben, 18,3%-kal növekedett.

1. ábra A vagyon összetétele (millió Ft)





A likvid eszközök (pénzeszköz és értékpapír és készletek) a társaságok teljes vagyonának csekély (3-14%) részét tették ki. A mérlegfőösszeghez viszonyított aránya az érintett időszakban változatos képet mutatott. A településméret szerinti bontás alapján az 50 ezer fő feletti települések társasági esetében a likvid eszközök aránya a kezdeti 16,9%-ról 9,6%-ra csökkent. Ezzel szemben az 50 ezer fő alatti települések társaságai tekintetében 7,0%-ról 8,7%-ra történő enyhe növekedés figyelhető meg. A Főtáv Zrt. vonatkozásában egy jóval erőteljesebb növekedés mutatkozott, a likvid eszközök állománya a mérlegfőösszeghez képest a kezdeti 5,1%-ról 11,2%-ra emelkedett.

A földrajzi elhelyezkedés szerinti bontás már homogénebb képet mutat. Mind a három régióban eltérő mértékben ugyan, de csökkent a likvid eszközök aránya a teljes vagyonhoz viszonyítva. A társaságok mérlegbeszámolóik alapján az időszak elején, 2008-ban 34,8 Mrd Ft jegyzett tőkével rendelkeztek. A tőkeemelések hatására tőkeállományuk 2013-ig 1,8 Mrd Ft-tal, 36,5 Mrd Ft-ra bővült. A 2008 és 2013 közötti időszakban a társaságok zöménél a saját és a jegyzett tőke aránya romlott. Kedvező jelnek kell azonban tekintenünk, hogy a tőkearány

romlása 2011-ben megállt, és bizonyos – kis mértékű javulás – is megfigyelhető.

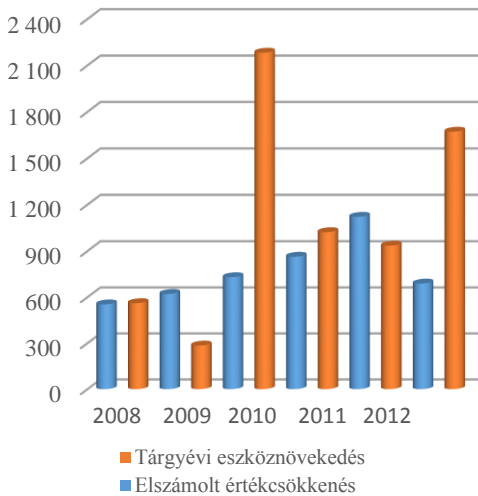
Ami a nyereségességet illeti, a társaságok összesített mérleg szerinti eredménye 3,7 Mrd Ft volt. Az összesítés mögé tekintve azonban megállapítható, hogy a Főtáv Zrt. eredménye 4,5 Mrd Ft-os eredménye mellett az 50 ezer fő lélekszámnál kisebb települések társaságai 0,2 Mrd Ft nyereséget termeltek, de nagyobb települések cégei 1,0 Mrd Ft veszteséget halmoztak fel.

## Beruházások, felújítások

Az elemzésbe bevont 20 társaság a mintegy 125 Mrd Ft összértékű – távhőszolgáltatást szolgáló – tárgyi eszközvagyon megőrzéséről a 44,7 Mrd Ft elszámolt értékcsökkenés ellentételezéseként 46,8 Mrd Ft beruházásával és további 5,9 Mrd Ft költségként elszámolt karbantartási, javítási feladat elvégzésével gondoskodott.

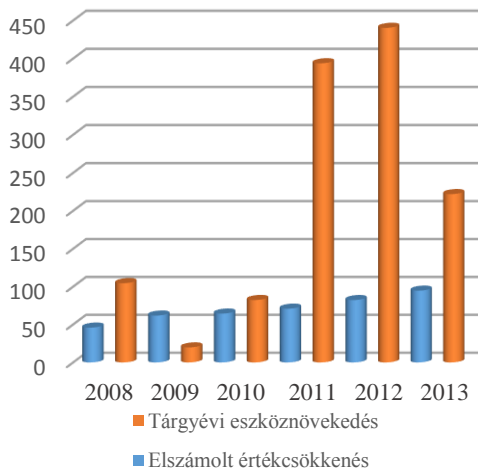
Ezen belül az 50 ezer fő lélekszám alatti települések társaságai gondoskodtak a legnagyobb mértékben az eszközállomány megújításáról (2. ábra).

2. ábra Az 50 ezer főnél kisebb települések társasági vagyonával szemben elszámolt értékcsökkenés és a vagyon pótlására fordított források (millió Ft)



Földrajzi megközelítésben a kelet-magyarországi települések társaságainál volt a legnagyobb mértékű az eszközállomány megújítása (3. ábra).

3. ábra A kelet-magyarországi települések társasági vagyonával szemben elszámolt értékcsökkenés és a vagyon pótlására fordított források (millió Ft)



Az 50 ezer fő lélekszám feletti és az észak-nyugat magyarországi települések társaságai az eszközök megújításáról ezzel szemben csak az elszámolt értékcsökkenéssel közel megegyező mértékben gondoskodtak.

Az 50 ezer fő alatti települések társasági 3452,5 M Ft elszámolt értékcsökkenés mellett beruházásokra és felújításokra 4208,8 M Ft összeget fordítottak 2008 és 2014 között. A kelet-magyarországi régió társaságai 419,8 M Ft értékcsökkenést és ezzel szemben a beruházásokra és felújításokra 1262,7 M Ft-ot számoltak el.

Az 50 ezer fő feletti lélekszámú települések csoportjában a teljes eszközállománnyal szemben elszámolt értékcsökkenés összege 7477,1 M Ft volt. A beruházásokra és felújításokra az értékcsökkenést éppen csak meghaladó 7478,9 M Ft összeget fordítottak. Az észak-nyugat magyarországi települések csoportjában is hasonló a helyzet. Az eszközállománnyal szemben elszámolt értékcsökkenés összege (8 619,6 M Ft) mellett, azt éppen csak meghaladó összeget (8 703,7 M Ft) fordítottak beruházásokra és felújításokra.

A távhőszolgáltatást szolgáló eszközállomány alakulásának áttekintéséhez a tevékenységek számviteli szétválasztásának jogszabályi háttere csak 2012-től teremtette meg a feltételeket, így az elemzés a 2012-2014 közötti időszakra irányult. Kivételt képez ez alól a Főtáv Zrt., amely esetében a teljes időszakra vonatkozóan rendelkezésre álltak a szűkített adatok.

A távhőszolgáltatást szolgáló eszközökre történő szűkítés a nagyobb lélekszámú települések, területi megközelítésben pedig az észak-nyugat magyarországi társaságoknál még kedvezőtlenebb képet mutat, mint az előzőekben bemutatott teljes eszközállományra vonatkozóan.

Az 50 ezer fő feletti lélekszámú települések csoportjában a távhőszolgáltatást szolgáló eszközökkel szemben 2012 és 2014 között 4 960,2 M Ft értékcsökkenést számoltak el a társaságoknál, ezzel szemben a beruházások és felújítások 3070,9 M Ft összeget tettek ki. Az észak-nyugat magyarországi társaság esetében ezek a számok még kedvezőtlenebbül alakultak. A teljes csoportban a távhőszolgáltatást szolgáló eszközökkel szemben 2012 és 2014 között 4 948,2 M Ft értékcsökkenést számoltak el, ezzel szemben a beruházások és felújítások 2 243,8 M Ft összeget tettek ki.

Az 50 ezer fő alatti települések társaságai és a kelet-magyarországi régió társasági tekintetében a teljes eszközállományra vonatkozó megállapítások ez esetben is igazak, vagyis, hogy az elszámolt értékcsökkenésnél lényegesen nagyobb mértékben fordítottak a beruházásokra és felújításokra forrásokat.

A Főtáv Zrt. a teljes eszközállománnyal szemben 29 822,2 M Ft értékcsökkenést számolt el. A befektetett eszközök között állománynövekedésként elszámolt beruházások és felújítások 30 903,5 M Ft-os összege 1081,3 M Ft-tal haladta meg az elszámolt értékcsökkenés összegét.

A beruházások forrásainak döntő hányadát az 50 ezer fő feletti települések társaságai, valamint a Főtáv Zrt esetében saját források tették ki. A saját forrásokat egészítette ki annál jóval kisebb mértékben az Európai Unió (EU) költségvetéséből származó, valamint az egyéb források. Ettől egyedül a dél-nyugat magyarországi települések társaságai esetében találtunk eltérést, amely társaságok beruházásra és felújításra fordított összegeinek 47,1%-át EU-s 26,1%-át saját és 26,8%-át egyéb forrás biztosította.

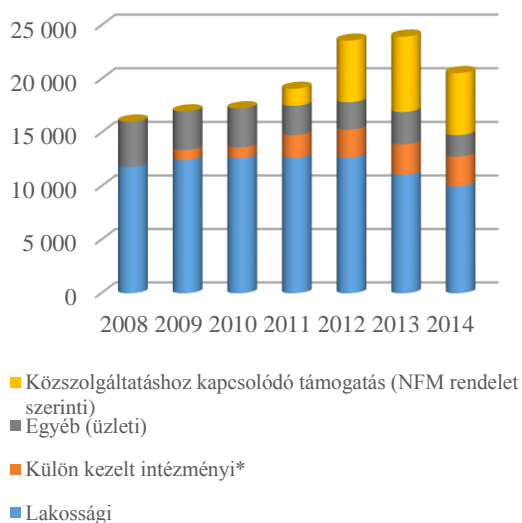
## A bevételek alakulása

A közszolgáltatást ellátó gazdasági társaságok, ezen belül a távhőszolgáltatók gazdálkodásának körülményeit alapvetően határozzák meg a nyújtott szolgáltatás ellenértékeként beszedett bevételek.

A társaságok bevételeinek legnagyobb hányadát a lakosság számára nyújtott szolgáltatás bevételei képezik. E tekintetben nem volt jelentős különbség a társaságok között: az 50 ezer feletti lélekszámú települések társaságainál az árbevétel 71%-a származott a lakossági ügyfelektől, a kisebb települések cégei esetében 75,5%, a Főtáv Zrt.-nél 76,7%.

A társaságok heterogenitása a bevételek alakulásában is jelentkezett. Az 50 ezer lakos lakosságszám feletti települések társaságainál a bevételek a rezsicsökkentés bevezetéséig folyamatosan növekedtek (4. ábra).

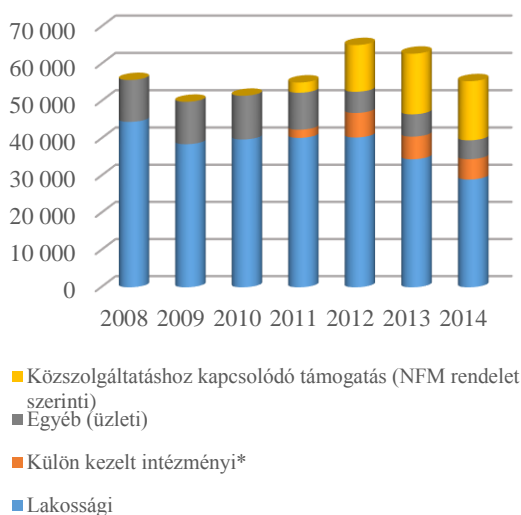
4. ábra Az 50 ezer főnél nagyobb települések társaságainak bevétel megoszlása (millió Ft)



A társaságok az elemzett időszakban összesen 117,5 Mrd Ft árbevételt értek el. A támogatással fedett időszak (2011-2014) árbevétele 67,1 Mrd Ft volt, ami a teljes hét éves időszak árbevételének 57,1%-a. A KÁT rendszer átalakítását és a rezsisökkentés intézkedéseit közvetve kompenzáló támogatás összege a csoportban 4 év alatt 20,1 Mrd Ft volt, ami a teljes időszakban elért árbevételek összegéhez viszonyítva 17,1%-ot tett ki.

A Főtáv Zrt. köztes helyzetet foglalt el. Az összesen 348,2 Mrd Ft árbevételéből a támogatással fedett időszak árbevétele 191,0 Mrd Ft, 54,9% volt. A KÁT rendszer átalakítását és a rezsisökkentés intézkedéseit kompenzáló támogatás összege a Főtáv Zrt.-nél a 4 év alatt 47,4 Mrd Ft volt, ami a teljes időszakban elért árbevételek összegéhez viszonyítva 13,6%-ot tett ki (5. ábra).

5. ábra A FŐTÁV Zrt. bevétel megoszlása (millió Ft)



A kisebb települések cégei árbevételei ugyancsak növekedtek (az összes árbevételük 36,2 Mrd Ft volt).

A támogatással fedett időszak árbevétele a teljes időszak árbevételének 56,2%-át adta, de a kompenzáló támogatás összege a teljes árbevétel 20,1%-át tette ki.

A kompenzáció közvetett hatása megítélhető a költségszerkezet változása alapján is. A kisebb települések társaságainál a támogatással növelt árbevétel összege 24,1 Mrd Ft, a távhőszolgáltatással szemben elszámolt költségek összege pedig 21,4 Mrd Ft volt. A bevételek és a költségek között fennálló 2,6 Mrd Ft különbözet az árbevétel 15,2%-át tette ki. A támogatás hatásában nem kizárható a túlzott mértékű kompenzáció megjelenése. Ez a feltevés különösen akkor tűnik megalapozottnak, ha összevetjük a nagyobb települések társaságaival, ahol a támogatással növelt árbevételek összege 69,6 Mrd Ft, a távhőszolgáltatással szemben elszámolt költségek összege pedig 68,8 Mrd Ft volt. A bevételek és a költségek között fennálló 856 M Ft különbözet az árbevétel 1,7%-át tette ki.

Ami a fővárost illeti, a mutatója köztes helyzetre utal. A Főtáv Zrt. költségszerkezetét 2012 és 2014 között áttekintve megállapíthatjuk, hogy a támogatással növelt árbevételek összege 183,3 Mrd Ft, a távhőszolgáltatással szemben elszámolt költségek összege pedig 169,2 Mrd Ft volt. A bevételek és a költségek között fennálló 14,2 Mrd Ft különbözet az árbevétel 10,2%-át tette ki. A támogatás összegének hatásában itt is lehetséges a túlzott kompenzáció.

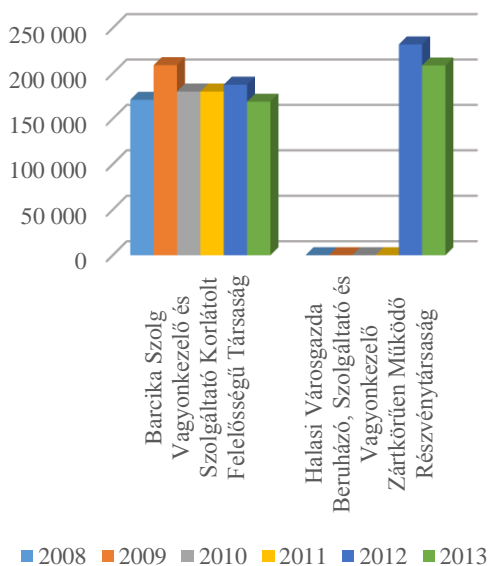
A fenti különbségek területi metszetben is megfigyelhetők: a dél-nyugat magyarországi települések cégei esetében a bevételek és a költségek között fennálló különbözet az árbevétel 0,8%-át tette ki, míg ez a mutató a kelet-magyarországi településeken működő társaságoknál 26,1% volt.



## A lakossági díjak

A távhőszolgáltatás lakossági díjának összehasonlításához (6. ábra) a szolgáltatók által alkalmazott alapdíj (Ft/m<sup>3</sup>) és hődíj (Ft/GJ) komponenseket vettük figyelembe. A szolgáltatók által alkalmazott díjak összehasonlíthatósága érdekében egy átlagos méretű és energiafelhasználású – 135 m<sup>3</sup> légterű, éves szinten 43,1 GJ energiát felhasználó – lakás szolgáltató számításaink alapjául.

6. ábra A távhőszolgáltatás díja /átlagos méretű lakásra/ a kelet-magyarországi településeken (Ft/év)



A közszolgáltatás fogyasztói árainak alakulásában az elemzett időszakban jelentős eltéréseket tapasztaltunk időben, a települések nagysága és a társaságok földrajzi elhelyezkedése szerint egyaránt. A legnagyobb eltérés a lakossági fogyasztói árakban a 2010. évben állt fenn, amikor a legalacsonyabb és a legmagasabb ár

között több mint kétszeres különbséget tapasztaltunk (a legmagasabb ár a legalacsonyabbat 118,4%-kal haladta meg). A különbségek az időszak végére, 2013-ra konszolidálódtak, ekkor a legnagyobb eltérés 63%-ra csökkent.

Az 50 ezer fő feletti lélekszámú települések társaságainál az átlagos fogyasztói ár emelkedésének mértéke 2008 és 2013 között 6,4% volt, az ennél kisebb lélekszám alatti települések esetében 15,5% volt. A földrajzi különbségek is jelentősek: például az észak-nyugat magyarországi települések társaságainál az említett mutató 4,9%-kal nőtt, de a kelet-magyarországi településeknél 3,6%-os csökkenés volt megfigyelhető.

## A kötelezettségállomány és a követelések

A 2008 és 2014 közötti időszakban a kötelezettségek összesített állománya a 20 gazdasági társaságnál 13,3 és 35,4 Mrd Ft között mozgott. A csúcspontját 2012-ben érte el. A teljes állomány ekkor 40,4%-ban hosszú lejáratú és 59,6%-ban pedig rövid lejáratú kötelezettségekből (elsősorban szállítói tartozásokból) állt. A hosszú lejáratú kötelezettségeiket a társaságok jellemzően beruházásaik finanszírozásához vették igénybe. A rövid lejáratú hitelek, kölcsönök állománya a teljes időszakban alacsony szintet képviselt. (8. ábra).

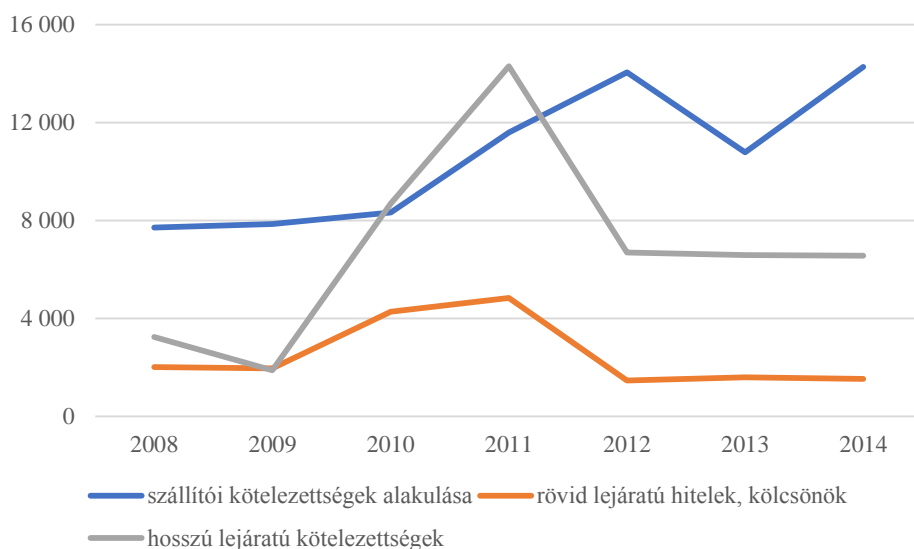
A kötelezettségállomány mérlegfőösszeghez viszonyított aránya tekintetében kedvezőtlen, növekvő tendencia figyelhető meg. Ez alól kivételt képez a Főtáv Zrt., amely esetében ez az arányszám 17,9%-os értékhez képest 14,7%-ra mérséklődött. A legnagyobb növekedés a kelet-magyarországi régió társaságok esetében volt tapasztalható, amely társaságok kötelezettségállományának mérlegfőösszeghez viszonyított aránya a 2008. évi 19,1%-ról 44,9%-ra emelkedett.

A követelésállomány mérlegfőösszeghez viszonyított arányára folyamatos növekedés volt jellemző. A tájegység szerinti bontás alapján a növekedés mértéke viszonylag kiegyenlített volt 5-8% között mozgott.

A település mérete szerinti bontásban számba vett adatok viszont ettől eltérnek: az 50 ezer fő alatti települések társaságainak követelésállománya a vagyon arányában csak mérsékelten, mintegy 1,4%-kal növekedett (7. ábra).

Jelentős a lakossági fogyasztók súlya a követelésállományban: arányuk a 2014. évben 78,6% volt. A 360 napon túli követelések állományában a 2008 és 2014 között tapasztalható 51,4%-os növekedés jelentős része már 2009-től jelentkezett.

7. ábra A szállítói kötelezettségek alakulása a 20 távhőszolgáltató gazdasági társaságnál



## KÖVETKEZTETÉSEK

A távhőszolgáltatás, lévén eszközigenyes szolgáltatás, alapvetően határozza meg a szolgáltatók vagyonának összetételét. A vagyon minősége hatással van a szolgáltatás színvonalára, üzembiztonságára és energiahatékonyságára egyaránt<sup>15</sup>. A társaságok vagyona az elemzés időszakában növekedett<sup>16</sup>. A beruházások főként saját forrásból valósultak meg, bár felhasználásra kerültek uniós eszközök is. A – kisebb súlyú – hosszú lejáratú hitelek állomány-növekedése is növekvő beruházási aktivitásra utal. (A tulajdonosi finanszírozás szerepe jelentéktelen volt.) Az eszközök megújítása meghaladta az elszámolt értékcsökkenés összegét – hosszú lejáratú hitelek állomány-növekedése is növekvő beruházási aktivitásra utal. (A tulajdonosi finanszírozás szerepe jelentéktelen volt.) Az eszközök megújítása meghaladta az elszámolt értékcsökkenés összegét.

A bevételek és költségek tekintetében megállapítható, hogy a rezsicsökkentés hatására a társaságok árbevételei folyamatosan csökkentek. A veszteségek ellentételezésére a felmerült közvetlen és közvetett (felosztott) költségeket meghaladó mértékben nyújtott közvetett támogatás hatásában ténylegesen a bevételkiesés kiegyenlítéséhez is hozzájárult.

A folyamat során kedvezőbb helyzetbe kerültek az 50 ezer fő feletti lélekszámú és az észak-nyugat magyarországi települések társaságai, valamint a Főtáv Zrt.; esetükben a hatások erőteljesebben voltak érzékelhetők.

A társaságok bevételeinek legnagyobb hányadát a lakosság számára nyújtott szolgáltatás bevételei képezik, amelyek esetében a beszedés mértéke eltérő eredménnyel járt. Csupán a társaságok egyharmada volt képes viszonylag jó eredményt hozó beszédési gyakorlatot kialakítani és folytatni. A társaságok kétharmadánál a beszedés nem volt eredményesnek mondható. A tulajdonosi joggyakorlók figyelmét ezekben az esetekben felhívtuk a beszedés kockázatainak a társasággal közös áttekintésére és olyan megoldások kidolgozására, amelyek hosszabb távon biztosítják a hátralékosok fogyasztói körben tartását. Ellenőrzéseink során azt tapasztaltuk, hogy összességében a társaságok követelésállománya emelkedett, a követelésállomány lejáratú összetétele fokozatos eltolódott a hosszabb ideje lejárt követelés csoportok irányába. A romló összetétel mintegy „hitelezési veszteségként” a társaságok eredményére is kihatott, az időszak közepére, 2010-2011-re, a saját és jegyzett tőke arányának jelentős romlását idézve elő.<sup>17</sup>

A rezsicsökkentés és a kapcsolódó támogatási rendszer bevezetése a gazdasági társaságok kintlévőségeinek alakulására kedvezően hatott. Ennek ellenére a követelések az árbevétel arányában megduplázódtak az elemzett időszak végére. A követelések állományának növekedése nem állt meg, viszont a rövidebb ideje lejárt követelések állománya csökkenni kezdett, az állomány növekedése az elemzett időszak végére

<sup>15</sup> Az elemzés során nem tértünk ki külön a vagyonkezelésbe, illetve üzemeltetésre átvett eszközökre, mivel a mintegy 125 Mrd Ft értékű összvagyon elenyésző részét (5,5 Mrd Ft; 4,4%) tették ki.

<sup>16</sup> Az elemzésbe vont társaságok vagyonának áttekintésénél nem hagyhatjuk figyelmen kívül, hogy a társaságok jelentős része nem tiszta profilú társaságként tevékenykedik, a távhőszolgáltatás mellett más tevékenységeket (vagyongazdálkodás, területfenntartás stb.) is ellát.

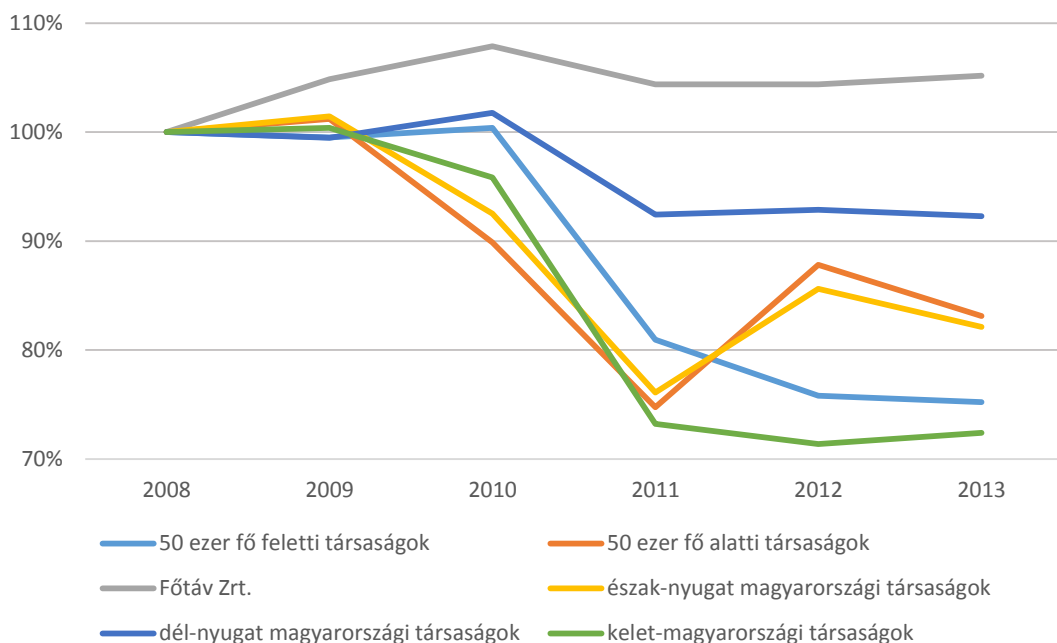
<sup>17</sup> A lejárt vevői követelésekkel szemben a társaságok a számvitelről szóló 2000. évi C. törvény alapján a számviteli politikában meghatározott értékelési elveknek megfelelően értékvesztést számolnak el. A ráfordításként elszámolt értékvesztés rontja a gazdasági társaság eredményét. Amennyiben a mérleg szerinti eredmény veszteség, akkor a gazdasági társaság saját tőkéje ennek megfelelően csökken, a jegyzett és a saját tőke aránya romlik.

pedig lelassult<sup>18</sup>. Ugyanakkor kedvezőtlen, hogy az állományban nagyobb súlyt képviselnek a 360 napot meghaladóan lejárt követelések. A követeléseknél elszámolt értékvesztés nagysága közel megegyezett az elszámolt veszteségekkel. (Növekszik az elszámolt értékvesztés állománya.) Az is megállapítható, hogy a dél-nyugat és a kelet-magyarországi településeken a kintlévőségi állomány arányában magasabb volt, mint az észak-nyugat magyarországi települések társaságainál.

A társaságoknál napjainkra felhalmozódott kintlévőségek a folyamatos és fenntartható, a

megbízható színvonalat nyújtó és a növekvő fogyasztói igényeket kielégíteni képes, a szükséges fenntartási munkák és fejlesztések fedezetét is biztosító működés stabil finanszírozása tekintetében komoly kockázatot jelentenek. Ezen kockázat kezelése érdekében a társaságok kétharmada nem tette meg azokat a megfelelő intézkedéseket, amelyek a kintlévőségek eredményesebb behajtását segítették volna elő. A jövedelemtermelő képességet kifejező tőkeszerkezet kapcsán megállapítható, hogy a társaságoknál a saját és jegyzett tőke aránya az elemzés időszakában romlott (8. ábra), de az időszak végén ez a tendencia megállni, illetve lassulni látszik.

8. ábra A saját és a jegyzett tőke aránya a távhőszolgáltató társaságoknál (2008.év=100%)



Érdeemes megjegyezni, hogy a rezsicsökkenés bevezetését követő időszakban a társaságoknál keletkezett veszteségek együttes összege (a

társaságok között esetenként jelentkező nagy eltérések ellenére) közel azonos volt a lejárt köve-

<sup>18</sup> Tekintve, hogy a változás (növekedés/csökkenés) és az annak ütemében mutatkozó változás eltérő lehet; gyakran előfordult, hogy bár változatlanul, egyik évről a másikra, akár az időszak egészében folytatódik például a növekedés, de a változás üteme mérséklődik (csökken).

telésekkel szemben elszámolt értékvesztés állományával. Ennek eredményeként a veszteségeik jelentős részét a szolgáltatás ellenértékének kifizetetlen hányada, azaz a be nem hajtott díjak okozták.

A kötelezettségek állománya a kezdeti negatív változás ellenére javuló képet mutat. A társaságok kötelezettségei az áttekintett időszakban 57,7%-kal emelkedtek, de a növekedésük megállt. A kötelezettségek között egyre nagyobb szerephez jut a szállítói finanszírozás, azaz a társaságok által ki nem fizetett számlák ellenértéke (73,7% a kötelezettségek állománynövekedésében). Ez különösen az 50 ezer fő feletti települések társaságainál jellemző, amelyek teljes követelésállományukat jelentős részben a szállítói kötelezettségekkel finanszírozták.

A magyarországi távhőszolgáltatás az elszigetelt működési területek, a társaságok jelentős üzeméretbeli különbségei miatt versenypiacnak nem tekinthető. A beszerzett és előállított

hőenergia költségkülönbségei, a technológiai különbségek az alkalmazott fogyasztói árakban is jelentős különbségeket eredményeztek. Az alkalmazott árakban azonban nem fedezhetők fel egyértelműen sem az üzeméretbeli, sem pedig a fizetőképes kereslet diktálta törvényszerűségek. Az átlagos területű és energiafelhasználású lakásra kalkulált árak jelentős szóródást mutatnak. A különböző társaságok által érvényesített fogyasztói árak közötti legnagyobb eltérés a 2013. évben 63% volt. Az áreltérések az elemzés teljes időszakában összességében alig változtak, az „árolló” (a legkisebb és a legnagyobb ár közötti eltérés) 2010-2011-re jelentősen kinyílt, majd 2013-ra a 2008. évi árszínvonal közelében a kezdeti szinten záródott. Ezzel a hozzáférés lakossági tarifákban megjelenő egyenlőtlensége, ha nem is javult, de legalább a romlását sikerült korrigálni.

## MELLÉKLET

**Az elemzésbe bevont önkormányzati többségi tulajdonban álló gazdasági társaságok\*, amelyek egyedi számvevőszéki jelentéseit már nyilvánosságra hoztuk**

Kaposvári Önkormányzati Vagyonkezelő és Szolgáltató Zrt.	Kaposvár
Komlói Fűtőerőmű Zrt.	Komló
Mohács-Hő Hőszolgáltató Kft.	Mohács
GYŐR-SZOL Győri Közszolgáltató és Vagyongazdálkodó Zrt.	Győr
VÜZ Keszthelyi Városüzemeltető Egyszemélyes NKft.	Keszthely
DISTHERM Távhőszolgáltató Kft.	Nyergesújfalú
Szombathelyi Távhőszolgáltató Kft.	Szombathely
T-Szol Tatabányai Szolgáltató Zrt.	Tatabánya
VKSZ Veszprémi Közütemi Szolgáltató Zrt.	Veszprém
Barcika Szolg Vagyonkezelő és Szolgáltató Kft.	Kazincbarcika
Halasi Városgazda Beruházó, Szolgáltató és Vagyonkezelő Zrt.	Kiskunhalas
Budapesti Távhőszolgáltató Zrt.	Budapest

\* További nyolc távhőszolgáltató társaság ellenőrzése a tanulmány elkészítésekor még folyamatban volt.

## FOGALOMTÁR

gazdasági társaság	A gazdasági társaságokról szóló 2006. évi IV. törvény 3. § (1) bekezdése szerint „ <i>gazdasági társaságot üzletszerű közös gazdasági tevékenység folytatására külföldi és belföldi természetes és jogi személyek, valamint jogi személyiség nélküli gazdasági társaságok alapíthatnak, működő társaságba tagként beléphetnek, társasági részesedést (részvényt) szerezhetnek.</i> ”
gazdálkodó szervezet	A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény 685. § c) pontja szerint gazdálkodó szervezet: „ <i>az állami vállalat, az egyéb állami gazdálkodó szerv, a szövetkezet, a lakásszövetkezet, az európai szövetkezet, a gazdasági társaság, az európai részvénytársaság, az egyesülés, az európai gazdasági egyesülés, az európai területi együttműködési csoportosulás, az egyes jogi személyek vállalata, a leányvállalat, a vízgazdálkodási társulat, az erdő birtokossági társulat, a végrehajtói iroda, az egyéni cég, továbbá az egyéni vállalkozó.</i> ”
keresztfinanszírozás	A közszolgáltatás díját úgy kell megállapítani, hogy az maradéktalanul fedezetet nyújtson a közszolgáltatás indokolt költségeire és ráfordításaira, valamint a közszolgáltató e tevékenységével kapcsolatos ésszerű nyereségére; az ésszerű nyereség nem tartalmazhatja a közszolgáltatáson kívül eső egyéb gazdasági tevékenységei költségeinek, ráfordításainak fedezetét. Amennyiben a felsorolt kívánalmak nem teljesülnek, akkor keresztfinanszírozásról beszélünk.
közfeladat	Jogszabályban meghatározott állami vagy önkormányzati feladat, amit az arra kötelezett közérdekből, jogszabályban meghatározott követelményeknek és feltételeknek megfelelően végez, ideértve a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátását, továbbá az állam nemzetközi szerződésekben vállalt kötelezettségeiből adódó közérdekű feladatokat, valamint e feladatok ellátásához szükséges infrastruktúra biztosítását is (Nvtv. 3. § (1) bekezdés 7. pont).
közszolgáltatás	A közszolgáltatás: „ <i>közcélú, illetőleg közérdekű szolgáltatást jelent, amely egy nagyobb közösség (állam, település) minden tagjára nézve megközelítőleg azonos feltételek mellett vehető igénybe, ezért valamilyen mértékig közösségi megszervezést, illetve szabályozást, ellenőrzést igényel.</i> ” Az Ebktv. 3. § d) pontja a következőképpen határozza meg a közszolgáltatást: „ <i>szervizkötési kötelezettség alapján a lakosság alapvető szükségleteinek ellátására irányuló szolgáltatás, így különösen a villamos energia-, gáz-, hő-, víz-, szennyvíz- és hulladékkezelési, köztisztasági, postai és távközlési szolgáltatás, továbbá a menetrend alapján közlekedő járművekkel végzett közforgalmú személyszállítás</i> ”

tulajdonosi joggyakorló	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).
számviteli szétválasztás	A Számv. tv. 161/A. (2) bekezdés előírásai szerint a közpénzek felhasználásának és a köztulajdon használatának nyilvánossága és ellenőrizhetősége érdekében olyan részletezettségű nyilvántartási (könyvvezetési) rendszert kell kialakítani, melyből a vonatkozó külön jogszabályban meghatározott adatok rendelkezésre állnak.



## ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK

1052 Budapest, Apáczai Csere János utca 10.

Levélcím: 1364 Budapest 4. Pf. 54

Telefon: +36 1 484 9100 Telefax: +36 1 484 9200

[www.asz.hu](http://www.asz.hu)