



ÁLLAMI
SZÁMVEVŐSZÉK

2017. január

ELEMZÉS



A jobb közfeladat-ellátás biztosítása hozzájárul a szolgáltatást felhasználók elégedettségének növeléséhez.

A méretgazdaságossági szempontból sérülékeny hulladékgazdálkodó társaságok ellenőrzése során tapasztalt hiányosságok kezelésének lehetőségei

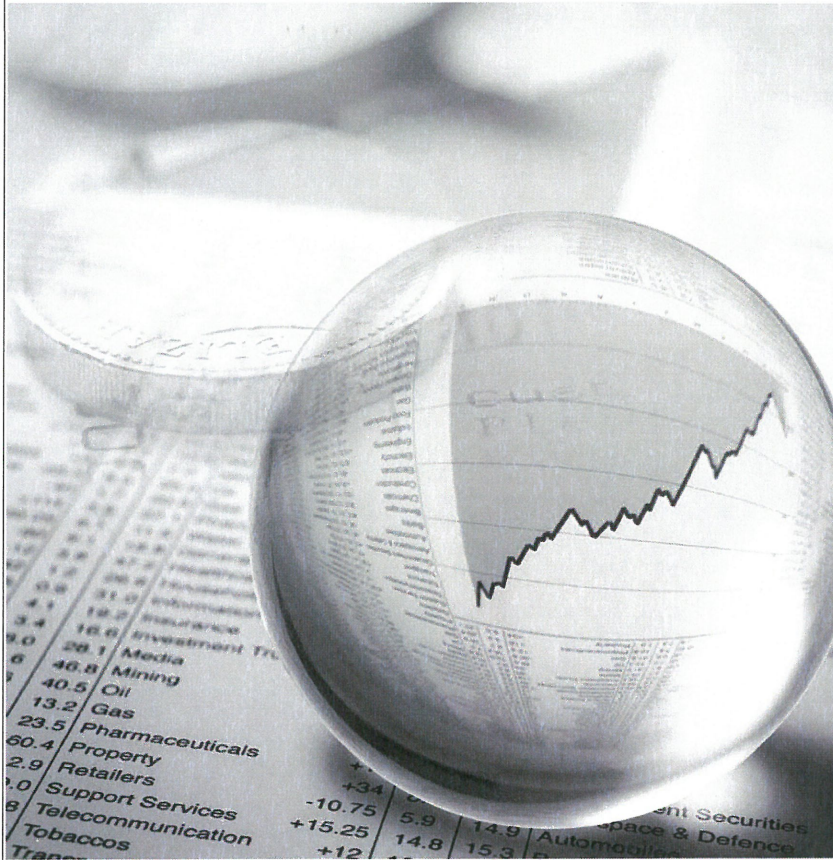


ÁLLAMI
SZÁMVEVŐSZÉK

ELEMZÉSE

A közszolgáltató gazdasági társaságok tevékenységének, gazdálkodásának minősége, hatékonysága, eredményessége meghatározó a lakosság életminősége, a szolgáltatás biztonsága szempontjából.

ELEMZÉS



ENGEDÉLYEZŐ:

ÁLLAMI
SZÁMVEVŐSZÉK

Domokos László
ELNÖK

Domokos László elnök

A méretgazdaságossági szempontból sérülékeny hulladékgazdálkodó társaságok ellenőrzése során tapasztalt hiányosságok kezelésének lehetőségei

Szerkesztő:

DR. HORVÁTH MARGIT felügyeleti vezető

Az elemzés elkészítését felügyelte:

DR. HORVÁTH MARGIT felügyeleti vezető

Készítették:

Gácsér József projektvezető

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

Kiadja az Állami Számvevőszék

TARTALOM

VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓ	4
BEVEZETÉS.....	6
EREDMÉNYEK.....	8
Sérülékenységi kritériumok	8
A sérülékeny csoportba sorolt társaságok főbb jellemzői	9
Megfelelőségi szintek alakulása	10
Sérülékeny társaságok jellemző hiányosságai, típushibái	11
A közszolgáltatás megszervezése	11
A tulajdonosi joggyakorlás	12
A számviteli szabályozás és elkülönítési kötelezettség	12
A vagyonyilvántartás megfelelése	13
A beszámolás és adatszolgáltatás.....	13
Az adatvédelem és közzététel.....	13
A bevételek, ráfordítások elszámolása.....	14
Az árképzés és önköltségszámítás	14
A követelésállomány kezelése	14
A kötelezettségállomány feladatellátásra gyakorolt hatása.....	15
Önkormányzati beavatkozás	16
KÖVETKEZTETÉSEK	18
Rendszer továbbfejlesztési lehetőségek	18
Könyvvizsgálat, az ellenőrzési rendszer második védelmi vonala	18
Árképzés, önköltségszámítás	19
Követeléskezelés problémája.....	19
Fejlesztési elképzelések, lehetőségek	20
FOGALOMTÁR.....	21
VÉGJEGYZET.....	23

VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓ

A közszolgáltatást igénybe vevő lakosok esélyegyenlőségének biztosítása, a hulladék-gazdálkodási díjak szórásának, mértékének csökkentése érdekében az ágazat jelentős szerkezeti átalakuláson ment át az elmúlt hat évben, amely új kihívások elé állította a hulladékgyártó társaságokat, különösen a méretgazdaságossági szempontból sérülékenyeket. Hipotézisünk az volt, hogy a sérülékeny csoport tagjai nehezebben tudtak alkalmazkodni a jogszabályi, finanszírozási környezet változásaihoz, eszközrendszerük gyakran nem volt elégséges a problémák megfelelő kezelésére. A számvevőszéki ellenőrzések eredményei azt mutatták, hogy a sérülékeny társaságok esetében a működés megfelelőségi szintje alacsonyabb (38%) volt, mint a nagyobb üzemméretű társaságoknál (69%), amely feltevésünket igazolta. Ez azt jelentette, hogy az üzemméret növekedésével a működés szabályozottsága, szabályszerűsége is növekedett.

A hatványozottan jelentkező megfelelőségi problémák hozzájárultak a veszteségek kialakulásához. A tizenegy sérülékeny társaság közül tíz mérleg szerinti eredménye 2014. évben negatív volt. A tizenhét nagyobb üzemméretű társaság közül ugyanakkor csak hat gazdálkodott veszteségesen. A sérülékeny csoportba sorolt tizenegy társaságnál a veszteséges gazdálkodás mellett komoly szabályozottsági és szabályossági problémákat azonosítottunk, melyek a nagyobb üzemméretű társaságokhoz viszonyítva koncentráltan jelentkeztek. Az ellenőrzési tapasztalatok azt mutatták, hogy a társaságok gazdálkodásának színvonalát a feltárt szabályozási hiányosságok és az előírások betartásának elmulasztása jelentősen rontották. Az elemzett társaságok többségénél a tulajdonos önkormányzat a menedzsment munká-

ját, a társaság működését nem tudta szabályszerűen kontrollálni, mely hozzájárult a működési kockázatok növekedéséhez. A társaságok döntő hányada nem rendelkezett a közszolgáltatási tevékenység mérésére alkalmas kritériumrendszerrel, ezzel nem biztosították a működés és közfeladat-ellátás mérhetőségét. A közszolgáltatói tevékenység elszámoltathatósága és a közvagyon megfelelő védelme a sérülékeny csoportba tartozó társaságok többségénél nem volt biztosított. A beszámolóikban szereplő tevékenységi adatok nem biztosították a tulajdonosok számára teljes körű, megbízható és valós képet a vagyoni, pénzügyi helyzet áttekintéséhez és döntéseik megalapozásához. A társaságok meghatározó része a személyes adatok védelmére, valamint a közérdekű adatok megismerésére vonatkozó előírásokat megsértette, ezzel nem biztosították az információs alapjogok védelmét sem.

Az árbefagyasztásra vonatkozó rendelkezések, a központi árszabályozási mechanizmus elindítása, a hulladéklerakási- és a felügyeleti díj intézményének bevezetése és a rezsicsökkentési intézkedések meghatározó befolyást gyakoroltak a társaságok jövedelmezőségére. Különösen azért, mert más rezsicsökkentésben érintett ágazatoktól eltérően a hulladékgyártó tevékenység esetében központi támogatási rendszer nem működött. A külső feltételek változásán felül a követelésállomány szabálytalan kezelése számos esetben a társaságok számára vagyonszűnést okozott. A követeléskezelés hiányosságai hozzájárultak az elemzésben érintett társaságok pénzügyi egyensúlyának romlásához, sérülékenységük növekedéséhez. A számvevők a sérülékeny társaságok ellenőrzése során számos olyan működési kockázatot azonosítottak, amelyek hatással voltak a tulajdonos önkormányzatok gazdálkodására is. Az elemzett társaságok közel felénél a tulajdonos ön-

kormányzatoknak be kellett avatkozniuk a likviditási, illetve hosszú távú fizetési problémák kezelése érdekében.

A problémák kezelése érdekében a tulajdonosok, a független ellenőrző, a felügyeleti és egyéb központi szervek, illetve a menedzsment hatékonyabb munkájára is szükség van.

A gazdasági szereplők ellenőrzéseinek külső védelmi vonalában többek között a bejegyzett könyvvizsgálók tevékenykednek, vizsgálataikkal arra hivatottak, hogy csökkentsék a szabálytalan gazdálkodás kockázatát. A számvevők az elemzési körbe tartozó társaságok ellenőrzése során számos esetben tártak fel olyan szabálytalanságot, amelyet a könyvvizsgálóknak feladatellátásuk során jelezni kellett volna. Az ÁSZ¹ felhívta a figyelmet könyvvizsgálati ellenőrzés hiányosságaira, ennek keretében jelzéseket tett a Magyar Könyvvizsgálói Kamara felé a hiányosságok kiküszöbölése céljából.

A díjelőkészítési feladatokat 2013 óta a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal látja el. A rendszerfejlesztés szempontjából kiemelt jelentősége van annak, hogy a MEKH² miként tudja érvényesíteni szabályozási, felügyeleti jogkörét, rendelkezik-e a megfelelő eszközökkel, személyi és tárgyi feltételekkel a díjelőkészítési és –felülvizsgálati feladatok hatékony végrehajtásához. Ki tudja-e szűrni a jelenlegi rendszerben meglévő aránytalanságokat, keresztfinanszírozási problémákat, meg tudja-e előzni a rendszerszintű problémák újratermelődését.

A külső adottságokon túl a társaságoknak is olyan specifikus megoldásokat kell találniuk a problémák megelőzése és kezelése érdekében, amelyek hosszútávon biztosítják a kiegyensúlyozott gazdálkodás feltételeit. Az elemzésben érintett települések a problémák kezelése érdekében a tervezés szintjén komoly fejlesztésekkel kalkuláltak,

ugyanakkor a megvalósítás vontatottan haladt. A fejlesztési tervek között hulladékátrakó állomások, hulladékégető és -kezelő művek, hulladék-válogató létesítmények, hulladékgyűjtő udvarok kialakítása, valamint az elhagyott hulladéklerakó telephelyek rekultivációja szerepelt.



BEVEZETÉS

„**A** fogyasztói árak 2008-2012 közötti 20%-os emelkedéséhez képest a hulladékszállítás díjai közel háromszor gyorsabb (58%-os) ütemben drágultak.*” Ezen felül a közszolgáltatás fogyasztói árának területi alakulásában is jelentős eltérések voltak tapasztalhatóak, „a legkisebb és legmagasabb díjak közötti eltérés 2012-ben 2,5-szeres volt.*”

A közszolgáltatási díjak megalapozottságának, illetve az egységes árszint és ellátási színvonal biztosítása a lakosok esélyegyenlősége szempontjából meghatározó, mivel az indokolatlanul magas díjak a családok megélhetését veszélyeztethetik és a közszolgáltatók tevékenységének színvonala alapvetően befolyásolja a szolgáltatást igénybe vevő lakosság életminőségét. A társaságok célszerű, eredményes és gazdaságos működése tehát az egyik legfontosabb társadalmi cél, amihez a maga eszközeivel az ÁSZ is hozzá kívánt járulni.

Az ÁSZ stratégiájában megfogalmazta, hogy a helyi önkormányzatok gazdálkodásában rejlő pénzügyi kockázatok feltárásával támogatja, hogy a közpénzeket az államháztartáson kívül működő szervezetek is átlátható módon használják fel a közfeladatok szerződésben vállalt ellátása érdekében. Az önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok teljes körű ellenőrzésének lehetőségét az ÁSZ tv. 2011. január 1-jétől hatályos módosítása teremtette meg, mellyel az ÁSZ 2011 óta folyamatosan él. Ennek részeként az ÁSZ 2014-2016. között összesen 29 többségi önkormányzati tulajdonban lévő hulladékgazdálkodó gazdasági társaság szabályszerűségi ellenőrzését végezte el. Az ellenőrzések végrehajtása során a

gazdasági társaság szabályozottságát, a beszámolási feladatok teljesítését és a közfeladat-ellátás átláthatóságát, elszámoltathatóságát értékeltük. Kiemelt figyelmet fordítottunk továbbá a közfeladat-ellátás megszervezésére vonatkozó döntések szabályszerűségére és a tulajdonosi joggyakorlás eszköztárának alkalmazására.

Jelen elemzés során arra vállalkozunk, hogy a méretgazdaságossági szempontból sérülékeny gazdasági társaságokra fókuszálva mutassuk be a rendszerhibákat. Ezzel meghatározhatóvá válnak a közfeladat ellátásban részt vevő szervezetek gazdálkodási, működési kockázatai, lehetővé válik ezen kockázatok csökkentése. Az elemzés lehetőséget kínál arra is, hogy az ellenőrzési tapasztalatokra alapozva azonosítsuk a lehetséges beavatkozási pontokat, rendszerfejlesztési lehetőségeket. Az elemzéshez a témában megjelent korábbi számvevőszéki tanulmányok eredményeit is felhasználtuk.



A méretgazdaságossági szempontból sérülékeny társaságok elkülönítését indokolja, hogy hipotézisünk szerint ez a szervezeti kör nehezebben tud alkalmazkodni a piac és a jogszabályi környezet változásaihoz, eszközrendszere esetenként nem elégséges a problémák megfelelő kezelésére. Működési és gazdálkodási kockázataik a tulajdonos

* ÁSZ – Fókuszban a közszolgáltatás I. kötet: A hulladékgazdálkodó és távhőszolgáltató önkormányzati többségi tulajdonú társaságok ellenőrzési tapasztalatai, 11-12. old., 2015. október

önkormányzatok gazdálkodási stabilitását is vizsgálhatjuk. A társaságoknak olyan specifikus megoldásokat kell találniuk a problémák megelőzése és kezelése érdekében, amelyek hosszútávon biztosítják a kiegyensúlyozott gazdálkodás és minőségi működés feltételeit. Jelen elemzés¹ ehhez nyújt segítséget és egyben választ ad a sérülékeny társaságok alkalmazkodó-képességére vonatkozó hipotézisünkre is.

¹ Az elemzés alá vont ellenőrzések kétharmadánál 2011-2014. év volt az ellenőrzött időszak, egyharmadánál pedig 2008-2012. év. Ez azonban az elemzés elvégzését nem befolyásolta, mivel annak fókuszában az üzemméret és a szabályszerűség összetevése állt.

EREDMÉNYEK

Sérülékenységi kritériumok

A kisméretű, sérülékeny hulladékgazdálkodó társaságok kiválasztása objektív értékelési rendszeren alapult. A hulladékgazdálkodó társaságok közül leválogattuk a méretgazdaságossági szempontból sérülékeny cégeket. Ennek keretében az ellenőrzött társaságok működése szempontjából releváns adatokat összegyűjtöttük és referencia értékekhez viszonyítva minősítettük.

Az értékelési szempontok között az ellátott egységek, felhasználók száma, az üzemi szintű és a hulladékgazdálkodáshoz kapcsolódó árbevétel nagysága, mérlegfőösszeg, a saját tőke összege, a statisztikai létszám és ellátott közfeladatok száma volt. A referencia értékeket az ellenőrzések alapján beszerzett (ellenőrzött időszak végi) adatok átlagának figyelembevételével állapítottuk meg: az ellátott lakosok számánál 10.000 főnél, az árbevételnél 300,0 millió Ft-nál, a hulladékgazdálkodásból származó árbevételnél 150,0 millió Ft-nál, a mérlegfőösszeg és a saját tőke esetében 100,0 millió Ft-nál, a statisztikai létszámnál 25 főnél, az ellátott közfeladatok számánál pedig kettőnél húztuk meg a határt. A kiválasztási folyamat részleteit az I. számú melléklet mutatja be.

A referencia értékekhez viszonyítva határoztuk meg az adott értékelési szempontnak való megfelelést. Sérülékeny csoportba soroltuk a társaságot, amennyiben az értékelési szempontok legalább fele esetében nem érte el a referencia értéket. Az értékelés eredményként a 29 ellenőrzött hulladékgazdálkodó társaság közül 11 került a méretgazdaságossági szempontból sérülékeny kategóriába. A megmaradt 18 nagyobb üzemméretű társaság alkotta a referencia csoportot.

A sérülékeny kategóriába sorolt társaságok a referencia csoporttal szemben lényegesen kisebb szolgáltatási területen végezték tevékenységüket, mely az ellátott lakosok száma alapján szembe-tűnő (1. ábra).

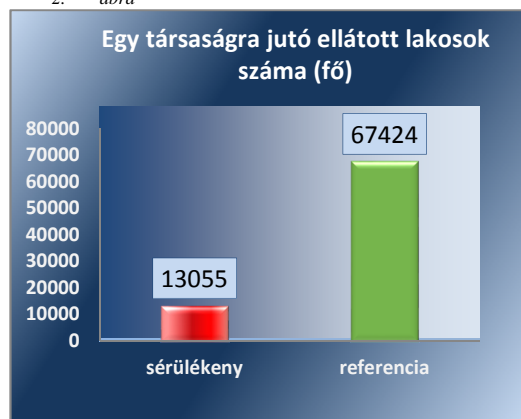
1. ábra



Forrás: Számvevőszéki jelentések

A referencia csoportba tartozó társaságok esetében az ellátott lakosok átlagos létszáma több mint ötszöröse volt, mint a sérülékeny csoportba tartozó társaságoknál (2. ábra).

2. ábra



Forrás: Számvevőszéki jelentések

Az elemzés bemutatja a sérülékeny csoportba sorolt társaságok főbb jellemzőit

A hulladékgazdálkodási közszolgáltatást a profit-, illetve nem profitorientált² társaságok jellemzően üzemeltetési szerződés keretében végezték, esetenként több közigazgatási területre kiterjesztve. A sérülékeny csoporton belül kizárólagos önkormányzati tulajdonban hét, minősített önkormányzati többségi tulajdonban négy gazdasági társaság állt. A társaságok átlagban két közszolgáltatási tevékenységet láttak el és átlagosan 18 fős statisztikai létszámmal üzemeltek. A társaságok átlagosan 90 MFt összegű mérlegfőösszeggel működtek és 133 MFt árbevételt realizáltak évente, mely bevételek 83%-a a hulladékgazdálkodási tevékenységből származott. A társaságok 2014. évi mérleg szerinti eredménye átlagosan 13 MFt veszteséget mutatott, amely visszalépést jelentett a 2011. évi³ eredményekhez képest, melyet az 3. ábra érzékeltet.

3. ábra

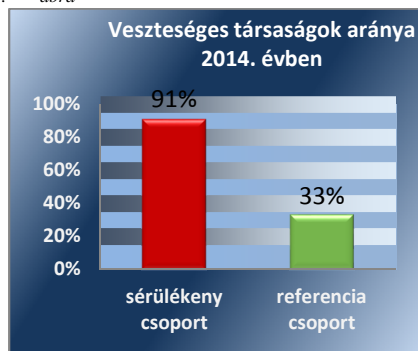


Forrás: Éves beszámolók

A sérülékeny csoportba tartozó társaságoknál a veszteséges gazdálkodás mellett komoly

szabályozottsági és szabályossági problémákat azonosítottunk. A megfelelőségi ellenőrzések eredményei azt mutatták, hogy **a méretgazdaságossági szempontból sérülékeny társaságok esetében a működés megfelelőségi szintje alacsonyabb volt, mint a nagyobb üzemméretű társaságoknál.** A tizenegy sérülékeny társaság közül tíz mérleg szerinti eredménye az ellenőrzött időszak végén negatív volt, amely 91%-os arányt jelent. Ugyanez az arány a nagyobb üzemméretű társaságok (referencia csoport) esetében 33%- volt, 18 társaságból csak 6 gazdálkodott veszteséggel. A két csoport közötti különbséget a 4. ábra szemlélteti.

4. ábra



Forrás: Éves beszámolók

² 2014. július 1-jétől csak nonprofit gazdasági társaság végezheti a hulladékgazdálkodási közszolgáltatást.

³ A 2011., 2014. évi adatok kiemelését egyrészt az indokolta, hogy az ellenőrzések többségénél ez volt az ellenőrzött időszak, másrészt az, hogy a 2014. évi adatokban a rezsicsökkentési intézkedések és hulladékkezelési járulék bevezetése már éreztette hatását. Az eltérő ellenőrzési időszakok miatt hiányzó adatokat a nyilvános cégbeszámolókból származó adatokkal pótoltuk az összegezhetőség érdekében.

Megfelelőségi szintek alakulása

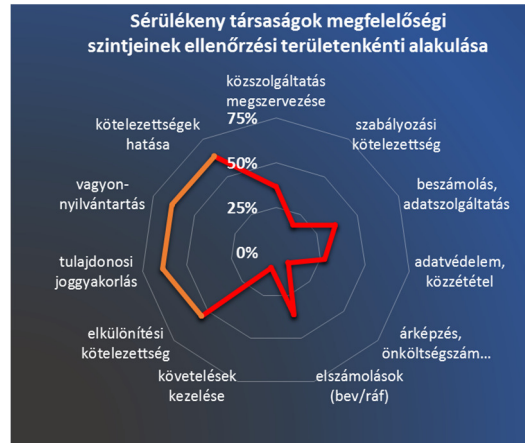
A sérülékeny csoportba sorolt társaságok esetében tizenegy értékelési szempont (ellenőrzési részterület) alapján összegeztük a jellemző hibákat, hiányosságokat. Az egyes ellenőrzési részterületek esetében, a megfelelőségi szint meghatározásával emeltük ki a működésre és gazdaságosságra kockázatot jelentő, tömegesen jelentkező problémákat. A hibák előfordulási gyakorisága alapján határoztuk meg az egyes ellenőrzési területek megfelelőségi szintjét, az alábbi képlet alkalmazásával.

$$M(Y_i) = f(Y_i) / f_{\max} \quad 4$$

Az ellenőrzési területeket három megfelelőségi szintet jelző kategóriába soroltuk (alacsony⁵, közepes⁶, magas⁷). Az ellenőrzések során minél több hiányosságot tártak fel a számvevők, annál alacsonyabb szintre sorolódott az adott ellenőrzési terület. A megbízhatósági szintek meghatározását megalapozó minősítési rendszert az II. számú mellékletben részleteztük.

A tizenegy ellenőrzési terület közül hét alacsony megfelelőségi kategóriába került, amely a hibák nagyszámú előfordulását jelezte. Négy ellenőrzési területet a közepes kategóriába soroltunk, amely a hibák többszöri, de nem meghatározó előfordulását jelentette. Magas megbízhatósági kategóriába egyetlen ellenőrzési területet sem soroltunk. A megfelelőségi szintek ellenőrzési területenkénti alakulását a 5. ábra és a III. számú melléklet szemlélteti.

5. ábra



Forrás: Számvevőszéki jelentések

A leggyakoribb hiányosságokat a követelésállomány kezelése, az árképzés és önköltségszámítás területén tapasztaltuk.

A sérülékeny csoportba sorolt társaságok átlagos 38%-os, rendkívül alacsony megfelelőségi szintje (II. számú melléklet) azt jelezte, hogy nem volt olyan ellenőrzési részterület, ahol a számvevők többször előforduló szabálytalanságot ne tártak volna fel. A hiányosságok szintjét érzékelteti, hogy a referencia csoport átlagos megfelelőségi szintje 69%-os volt (6. ábra). A referencia csoporton belül a hat legnagyobb ellátási területen működő társaság esetében pedig kiemelkedően magas, 86%-os megfelelőségi szintet mértünk.

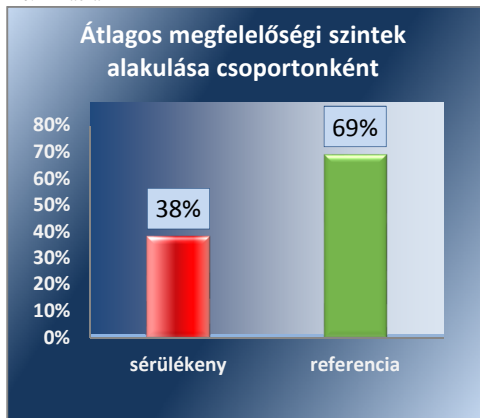
⁴ A képletben {M} a megfelelőségi szintet, {Y_i} az i-edik társaságot, {f}: a hiba előfordulási gyakoriságot, ennek alapján {M(Y_i)} az adott társaság megfelelőségi szintjét, {f(Y_i)} az adott társaság esetében előforduló hibák gyakoriságát, {f_{max}} a maximális hibalehetőségek számát jelentette.

⁵ **alacsony** (0 – 50 %): az elemzett társaságok legalább felénél probléma jelentkezett az adott területen

⁶ **közepes** (51 - 75 %): az elemzett társaságok kevesebb, mint felénél, de legalább három társaságnál volt probléma az adott területen

⁷ **magas** (76 - 100%): az elemzett társaságok közül legfeljebb két társaság esetében volt szabálytalanság

6. ábra



Forrás: Számvevőszéki jelentések

Ez összességében azt jelentette, hogy az üzemméret növekedésével a működés szabályozottsága, szabályszerűsége is növekedett.

Külön értékeltük a sérülékeny csoportba tartozó társaságok megfelelését is. A sérülékeny csoportba sorolt társaságok többsége (kilenc) az ellenőrzési részterületek minősítése szerint alacsony megfelelési szinten, kettő pedig közepes szinten állt. Az alacsony megfelelési szint a társaságok esetében azt jelentette, hogy az ellenőrzési területek legalább felénél hiányosságot tártak fel a számvevők.

Sérülékeny társaságok jellemző hiányosságai, típushibái

A referencia csoport jellemzőinek részletes ismertetésére nem kerül sor, az elemzési fókuszra figyelemmel a kisebb üzemméretű csoportnál tapasztalt hiányosságok bemutatására koncentráltunk.

A sérülékeny társaságok esetében hatványozottan jelentkező megfelelési problémák hozzájárultak a veszteségek kialakulásához. A szervezeti és

tevékenységi dimenzióban végrehajtott minősítések szolgáltak alapul a hiányosságok tételes számbavételéhez, a lehetséges megszüntetési módok feltérképezéséhez, a működési és jövedelmezőségi kockázatok csökkentéséhez.

A közszolgáltatás megszervezése

A köz- és településtisztaság, hulladékgazdálkodás biztosítása az ellenőrzött időszakban az önkormányzatok törvényi³ kötelezettsége volt. Az elemzés alá vont tizenegy társaság közül hét esetében a közszolgáltatás megszervezése azonban nem volt szabályszerű. Az önkormányzatok jellemzően eleget tettek a rendeletalkotási kötelezettségüknek, ugyanakkor a rendeletek tartalma sok esetben nem felelt meg a jogszabályokban előírt követelményeknek. A hulladékgazdálkodási díjak meghatározása során több esetben nem, vagy csak késedelmesen vették figyelembe az árfelugyaszításra, valamint az önkormányzati árszabályozás megszüntetésére vonatkozó törvényi⁴ rendelkezéseket.

A hulladékgazdálkodási közfeladat-ellátás módjának és mértékének meghatározásához az előírások szerint közszolgáltatási szerződést kellett kötni. A társaságok által kötött szerződések jellemzően nem feleltek meg a tartalmi követelményeknek. A szerződések több esetben nem tartalmazták a közszolgáltatás díjának megállapítására és beszedésére vonatkozó módszer leírását, a díjnak a szerződés megkötésekor érvényesíthető legmagasabb mértékét és a díj megváltoztatása érdekében alkalmazandó eljárást.

Jellemző volt továbbá a hulladékgazdálkodási terv, illetve az arról készült beszámoló hiánya. A tervekkel összefüggésben megállapított jegyzői mulasztások miatt a tervezés és az ezzel összefüggő kétévenkénti beszámolás előírásai nem teljesültek, így a tulajdonosi jogok szűkültek, az in-

formációk nem jutottak el teljes mértékben a döntéshozókhoz. **A szabályozási, tervezési, szerződéskötési és beszámolási hiányosságok jelentősen hozzájárultak az árképzésnél tapasztalt problémák kialakulásához.**

A tulajdonosi joggyakorlás

A tulajdonosi jogok gyakorlása az elemzés alá vont társaságok esetében alapvetően megfelelő volt, ugyanakkor négy társaságnál hiányosságokat tapasztaltunk. A felügyelő bizottságok a jogszabályi rendelkezések ellenére jóváhagyott ügyrend nélkül látták el feladataikat. A bizottságok a felügyeleti rendszer alappilléreként a szabályos működésért, a rendszeres ellenőrzési feladatok elvégzéséért feleltek. Ügyrend nélkül a felügyeleti tevékenység keretei, az ellenőrzési feladatok meghatározása, a szabályos működés feltételei hiányoztak.

Előfordult, hogy a legfőbb döntéshozó szerv a felügyelő bizottságok véleményének hiányában döntött a társaság beszámolójának elfogadásáról, illetve egy esetben elmulasztotta jóváhagyási kötelezettségét is. Előfordult továbbá, hogy a társaságok nem gondoskodtak a javadalmazási szabályzatok elkészítéséről, illetve azok jóváhagyásáról. E szabályzatokban kellett rendelkezni többek között a premizálás feltételeiről. A prémiumrendszer keretei kialakításának hiányában a kifizetések szabályszerűsége néhány társaság esetében nem volt kontrollálható. Előfordult olyan eset, amikor az ügyvezetői prémium kifizetésére prémiumfeltétel kitzúzése nélkül, vagy veszteséges gazdálkodás mellett került sor.

A felügyelő bizottságok működésénél tapasztalt szabálytalanságok miatt négy társaság esetében a tulajdonosi képviselő nem töltötte be teljes körűen a szerepét, a tulajdonosi jogok gyakorlása sérült, a felügyeleti jelzőrendszer nem működött

megfelelően. Ennek következtében a tulajdonos önkormányzat a menedzsment munkáját, a társaság működését nem tudta szabályszerűen kontrollálni, mely hozzájárult a működési kockázatok növekedéséhez.

A tulajdonosi joggyakorlók a közfeladat-ellátás számon kérhető követelményeit, objektív értékelési kritériumokat, mutató, vagy mérőszámokat és az adatszolgáltatás rendjét sem határozták meg. Mindezek hiányában a közfeladat-ellátás mérhetősége nem volt biztosított, szabályszerűségének objektív megítélése és értékelése nem volt megvalósítható.

A hiányosságok pótlása érdekében az ÁSZ figyelemfelhívással élt az érintett polgármesterek felé az ellátás színvonalának értékeléséhez szükséges követelmények, valamint a szakmai feladatellátás gazdaságosságának, hatékonyságának mérésére alkalmas mutatószámok meghatározása, a tulajdonosi monitoring-rendszer kiépítése érdekében.

A számviteli szabályozás és elkülönítési kötelezettség

Kilenc társaság esetében a számviteli politika keretében elkészítendő szabályzatok részben hiányoztak, vagy tartalmuk hiányos volt. Ezen szabályzatok biztosítanak keretet többek között az elkülönítési, bizonylatolási, nyilvántartási, leltározási, értékelési, önköltségszámítási feladatok végrehajtásához. A megfelelő számviteli rend kialakítása meghatározó a gazdálkodási folyamatok tekintetében. Megjegyzendő ugyanakkor, hogy önmagában a szabályozási hiányosság nem minden esetben eredményezte a vagyongazdálkodás szabálytalanságát.

Hiányosságként jelentkezett, hogy a társaságok a törvényi előírások ellenére belső szabályzataikat, nyilvántartásaikat nem úgy alakították ki, hogy azok a kiegészítő melléklet adatainak közvetlen

alátámasztására is alkalmasak legyenek és az ágazati jogszabályokban meghatározott adatok rendelkezésre állását biztosítsák. Ezen felül a társaságok önköltségszámítási szabályzatai többségében nem töltötték be funkciójukat, mivel a közszolgáltatás önköltségének megállapítására nem voltak alkalmasak.

A könyvvizsgálók jellemzően nem észlelték és figyelemfelhívó megjegyzésben vagy vezetői levélben sem jelezték, hogy a társaságok nem a számviteli törvényben előírt módon alakították ki a számviteli szabályozási rendszerüket. Ennek következménye többek között, hogy a vagyoni és pénzügyi helyzet tulajdonosi áttekintése is megnehezült. **A szabályozási hiányosságok a sérülékeny csoportba sorolt társaságok esetében koncentráltan jelentkeztek.**

A sérülékeny társaságok közel fele (5 db) az ágazati előírások ellenére a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás bevételeinek és ráfordításainak – az egyéb tevékenységektől és/vagy másik közfeladattól történő – elkülönítéséről nem gondoskodott. Elkülönítés hiányában a tevékenységi költségelszámolásokhoz, beszámolókhöz, a közszolgáltatási díjakat megalapozó kalkulációkhoz szükséges alapadatok nem álltak rendelkezésre. A beszámolási és adatszolgáltatási feladatok végrehajtásának feltételei hiányoztak. **Az elkülönítés hiányában a társaságok jellemzően nem biztosították az egyes tevékenységek átláthatóságát, valamint a keresztfinanszírozás kizárását.**

A vagyonyilvántartás megfelelése

A vagyonyilvántartások vezetése, a leltározási kötelezettségek végrehajtása hét társaságnál alapvetően megfelelt az előírásoknak, ugyanakkor négy társaság esetében a mennyiségi felvétel el-

maradása, illetve az értékbeli egyeztetések hiányosságai megnehezítették a vagyoni helyzet áttekintését. A könyvvizsgálók ugyanakkor nem észrevételezték, illetőleg nem jelezték, ha a leltározási kötelezettséget a társaságok elmulasztották vagy szabálytalanul teljesítették. **A szabálytalanosságok miatt a köztárgyon megfelelő védelme több társaság esetében nem volt biztosított.**

A beszámolás és adatszolgáltatás

A társaságok közül hét a beszámolási és adatszolgáltatási kötelezettségét nem az előírásoknak megfelelően teljesítette. Az ellenőrzési tapasztalatok azt mutatták, hogy a társaságok jelentős többsége – a 2012. és az azt megelőző évekre vonatkozóan előírt – tevékenységi költségelszámolást az önkormányzat felé nem nyújtott be. 2013. évtől ugyancsak nem, vagy nem megfelelően teljesítették a tevékenységi mérleg és eredménykimutatás elkészítésére vonatkozó kötelezettséget. A könyvvizsgálók jellemzően nem észlelték, illetve nem kifogásolták a törvényi kötelezettség elmulasztását. A tevékenységi mérlegek és eredménykimutatások a számviteli beszámoló kiegészítő mellékletének részét képezik, azok hiánya esetén a beszámoló teljes körűen nem felelhet meg a számviteli törvényi előírásainak, továbbá nem biztosíthatják a gazdálkodási tevékenységek ágazati jogszabályok szerinti átláthatóságát. A beszámolási és adatszolgáltatási kötelezettségekkel kapcsolatban feltárt szabálytalanságok volumene általánosan jelentkező problémára hívta fel a figyelmet. **A közszolgáltatói tevékenység elszámoltathatósága és átláthatósága a sérülékeny csoportba sorolt társaságok többségénél nem volt biztosított.**

Az adatvédelem és közzététel

A személyes adatok védelme és a közzétételi kötelezettségek teljesítése nyolc társaság esetében

nem volt biztosított. Jellemző hiányosság volt, hogy a szervezeti, személyzeti, illetve a működésre és gazdálkodásra vonatkozó közérdekű adatokat nem, vagy nem teljes körűen tették közzé, ezzel a közügyek átláthatóságát nem biztosították. Ezzel nem kizárólag a lakosság, hanem a tulajdonosok jogai is sérültek. A társaságok meghatározó hányada adatvédelmi felelőssel, adatvédelmi és adatbiztonsági szabályzattal nem, vagy csak késedelmesen rendelkezett. **A személyes adatok védelmére, valamint a közérdekű adatok megismerésére vonatkozó törvényi előírások megsértésével a társaságok meghatározó hányada nem biztosította az információs alapjogok érvényesülését.**

A bevételek, ráfordítások elszámolása

A véletlenszerű mintavétellel kiválasztott gazdasági események elszámolásánál típushibákat tárunk fel. Gyakori hiányosság volt, hogy a társaságok nem a jogszabályban előírt díjat alkalmazták, mely esetenként vagyonszertést, vagy jogosulatlan anyagi előnyszerzést jelentett számukra. Ezen felül több társaságnál előfordultak a mérleg valóságát nem befolyásoló könyvviteli szabálytalanságok, elkülönítési és elszámolási problémák. **A közszolgáltatási tevékenységhez kapcsolódó bevételek és ráfordítások elszámolása a társaságok többségénél nem volt megfelelő.**

Az árképzés és önköltségszámítás

A közszolgáltatási díjak meghatározására 2012. év végéig az önkormányzatok képviselő-testületei voltak jogosultak, melyek a társaságok által szolgáltatott adatok, kalkulációk alapján hozták meg döntéseiket. 2013. január 1-jétől megszűnt az önkormányzatok árszabályozási jogköre. A díjakat a MEKH javaslatának figyelembevételével miniszteri rendeletben kellett meghatározni. A

szabályozási környezet változásával párhuzamosan a felelősségi viszonyok is megváltoztak. A MEKH díj-előkészítési, -felülvizsgálati feladata és felelőssége nőtt. A MEKH a társaságok által szolgáltatott adatokból és a díjelőkészítést támogató adatbázisokból dolgozott.

Az árszabályozási folyamat változásaitól függetlenül az árképzés és az önköltségszámítás gyakorlata a társaságok döntő többségénél nem felelt meg az előírásoknak. Jellemző hiányosságként jelentkezett az, hogy a díjkalkulációk főkönyvi és analitikus alátámasztása hiányos volt, vagy a költségek felosztásának módszere nem volt átlátható. Volt olyan társaság is, ahol árképzést alátámasztó kalkulációk nem készültek. Általánosságban megállapítható volt, hogy az önköltségszámítás szabályait nem határozták meg, elő- és utókalculációt nem, vagy nem szabályszerűen alkalmaztak, így az árképzés alátámasztottsága nem volt biztosított. Mindezek következtében a lakossági és nem lakossági felhasználói kör közötti keresztfinanszírozás nem volt egyértelműen kizárható, a díjak megalapozottsága nem volt biztosított. A lakossági és nem lakossági díjtételek a társaságok többségénél jelentős eltérést mutattak, volt olyan társaság, ahol a nem lakossági díj közel négyszerese volt a lakossági díjnak, amely nem felelt meg a jogszabályi előírásoknak. **A szabályozatlanság és a szabálytalanságok miatt a jogszabályi követelmények teljesülésének ellenőrzéséhez szükséges feltételek az elemzés alá vont társaságok többségénél hiányoztak. A hiányosságok miatt a ráfordítások megtérülését, a költségminimalizálási elv érvényesítését és a keresztfinanszírozás kizárását nem lehetett objektíven értékelni.**

A követelésállomány kezelése

A díjhátralékok esetében 2012. év végéig a települési önkormányzat jegyzőjénél, 2013. évtől a

NAV⁵-nál kellett kezdeményezni az adók módjára történő behajtást. A társaságok az ellenőrzött időszak végén átlagosan 41,8 MFt összegben tartottak nyilván követeléseket, amelyek az átlagos árbevétel közel egyharmadát tették ki. A követelések meghatározó része vevő kintlévőségből származott, ezen belül is a hulladékgazdálkodási tevékenységhez volt köthető.

A társaságok egy kivétellel szabálytalanul intézkedtek a követelések behajtása érdekében. Előfordult, hogy az önkormányzat a jegyző által indított behajtási intézkedések kapcsán a társaságot 10%-os ügyintézési díjjal terhelte, mely ellentétes volt az adók módjára történő behajtás törvényi előírásaival. Több társaság a törvényi előírásokkal szemben külső követeléskezelő társaságot bízott meg sikerdíj ellenében a kintlévőségek beszedésére. A sikerdíj az adók módjára történő behajtással szemben többletköltséggént jelentkezett. Szintén jellemző hiányosság volt, hogy a kintlévőségek adók módjára történő behajtását az ellenőrzött időszakban nem, vagy nem minden esetben kezdeményezték. **A követelésállomány szabálytalan kezelése számos esetben a társaságok számára vagyonszűnést okozott, mely a pénzügyi egyensúlyukra kedvezőtlenül hatott.**

A lejárt kintlévőségek után sok esetben nem, vagy nem megfelelően számoltak el értékvesztést, a tartozások minősítését nem szabályszerűen végezték el. A könyvvizsgálók ugyanakkor a beszámoló auditálása során nem kifogásolták az elszámolások szabálytalanságait. A hiányosságok azt eredményezték, hogy a társaságok olyan bevételt tartottak nyilván, melyek pénzügyi realizálása bizonytalan volt, ezzel az óvatosság elvét sértették meg. **A beszámolóban szereplő adatok nem biztosítottak a tulajdonosok számára teljes körű, megbízható és valós képet a vagyoni, pénzügyi helyzet áttekintéséhez és döntéseik megalapozásához.**

A követeléskezelés kapcsán feltárt hiányosságok nagymértékben hozzájárultak ahhoz, hogy a lejárt esedékességű kintlévőségek az elemzés alá vont társaságok többségénél növekedett. Ezek a kedvezőtlen tendenciák a társaságok likviditási helyzetét negatívan befolyásolták. **A követeléskezelés hiányosságai hozzájárultak az elemzésben érintett társaságok pénzügyi egyensúlyának romlásához, sérülékenységük növekedéséhez.**

A kötelezettségállomány feladatellátásra gyakorolt hatása

A kötelezettségek állománya négy társaság esetében veszélyeztette a hulladékgazdálkodási közfeladat ellátását, a működés zavartalanságát. A problémát a szállítói tartozások volumene és a lejárt állomány emelkedése jelentette, amely együtt járt azzal, hogy az érintett társaságok a rövid lejáratú kötelezettségeiket nem tudták határidőben teljesíteni. Néhány társaság esetében tulajdonosi beavatkozásra volt szükség a fizetési képtelenség elkerülése, illetve a tőkemegfelelés biztosítása érdekében. Esetenként a kötelezettségállomány mértéke és szerkezete nem jelentett közvetlen veszélyt a társaság működésére, ugyanakkor az eladósodottságot jellemző mutatók kedvezőtlen alakulása felhívta a figyelmet a működés felülvizsgálatának szükségességére.

7. ábra



Forrás: Társaságok éves beszámoló

A tőkeáttétel⁸ a társaságok esetében átlagban a 0,6-os célérték szintjén állt. Ez egyrészt azt jelentette, hogy a társaságok kisebb hányadánál a saját és idegen források aránya megfelelő volt, ugyanakkor a többségnél túlzott külső finanszírozottság jelentkezett. Ezen felül az eladósodottság mértéke⁹ átlagosan 1,8 értéket mutatott, mely jelentősen meghaladta az elvárt 1,0 alatti célértéket. A nettó eladósodottságot¹⁰ mérő mutató - a kötelezettségállomány magas szintje miatt - meghaladta a negatív céltartományt. Az adósságfedezeti mutató¹¹ a 2,0 feletti, elvárt szinttől való elmaradását szintén az idegen források magas aránya okozta. Az eladósodottsági mutatók kedvezőtlen alakulása (7. ábra) mellett, az eladósodottság szerkezete sem mutatott pozitív képet. A kötelezettségek meghatározó hányada rövid lejáratú kötelezettségekből, ezen belül is szállítói állományból tevődött össze. A szállítói állomány kétharmada lejárt határidejű volt. A kötelezettségek alakulására a jogszabályi környezet változása mellett meghatározó befolyással bírt a gazdálkodás színvonala, ezen belül a követeléskezelés, a tevékenység diverzifikáció, valamint a költséghatékony

megoldások (pl.: hulladékszegény technológiák bevezetése, eszközpark fejlesztése, komplex kezelőrendszerek telepítése) alkalmazása. A rezsi-csökkenési előírások bevételek kiesést okoztak, a lerakási járulék bevezetése többletterhet jelentett a társaságok számára. **A követelésállomány szabályozatlan és szabálytalan kezelése tovább rontotta a pénzügyi egyensúlyt.**

Önkormányzati beavatkozások és hatásai

A hulladékgazdálkodási ágazat jelentős szerkezeti átalakuláson ment át, a jogszabályi környezet változása új kihívások elé állította a hulladékgazdálkodó társaságokat. Az árfegyaszításra vonatkozó rendelkezések, a központi árszabályozási mechanizmus elindítása, a rezsi-csökkenési intézkedések, a hulladéklerakási- és felügyeleti díj intézményének bevezetése meghatározó befolyást gyakoroltak a társaságok jövedelmezőségére. A változások okozta többletköltségek és a bevételkiesés tíz-húsz milliós nagyságrendű terhet róttak évente a társaságokra.

A számvevők az elemzésben érintett társaságok ellenőrzése során számos olyan működési kockázatot azonosítottak, amelyek hatással voltak a tulajdonos önkormányzatok gazdálkodására. Megállapítható volt, hogy azoknak a társaságoknak romlott jelentősen a pénzügyi helyzetük, amelyek nem keresték a bevételnövelő, költségcsökkentő lehetőségeket, ennek keretében nem fordítottak elegendő figyelmet például a szabályszerű árképzésre, illetve a kintlévőségek beszedésére. A jövedelmezőségre kedvezően hatott az innovációs készség, tevékenységi diverzifikáció és a pályázati aktivitás.

⁸ eladósodottsági mutató (tőkeáttétel): idegen tőke/összes forrás

⁹ eladósodottság mértéke: kötelezettségek / saját tőke

¹⁰ nettó eladósodottság: (kötelezettségek-követelések) / saját tőke

¹¹ adósságfedezeti mutató.: (befektetett eszközök+forgó eszközök) / idegen forrás

Az elemzett társaságok közel felénél a tulajdonos önkormányzatoknak be kellett avatkozniuk a likviditási, illetve hosszú távú fizetési problémák kezelése érdekében. Ennek keretében önkormányzati működési támogatásra, tulajdonos által finanszírozott tőkeemelésre, tagi kölcsönre, tartozás átvállalására került sor. Előfordult továbbá, hogy az önkormányzat úgy vállalt kezességet a társaság által felvett működési célú hitelekre, hogy már a kezességvállalás időpontjában is látzott, hogy a hitel visszafizetése nem biztosított.

Az önkormányzati kötelezettségvállalások minden esetben meghaladták a jegyzett tőke kétharmadát, de esetenként annak többszörösét is elérték. **A különféle beavatkozások befolyásolták az önkormányzatok pénzügyi helyzetét, gazdálkodási stabilitását is, költségvetési kockázataik növekedtek.**



KÖVETKEZTETÉSEK

Rendszer továbbfejlesztési lehetőségek

Könyvvizsgálat, az ellenőrzési rendszer második védelmi vonala

A könyvvizsgálat minden társadalomban kulcsfontosságú szerepet tölt be az általános és a piaci bizalom, hitelesség megteremtésében, megőrzésében, esetenként helyreállításában. Önkéntes jogkövetésre ösztönzi a vállalkozásokat, és erősíti az ellenőrzöttség tudatát. Egy független szakértő jelenléte visszatartó erő a visszaélések elkövetése ellen, hozzájárul a vállalkozás gazdálkodási színvonalának emeléséhez, a bevételek határidőre történő beszedéséhez, a hitelezők védelméhez, alapvető összetevője a pénzügyi stabilitásnak, bizonyosságot nyújt a gazdálkodó szervezetek vagyoni, pénzügyi és jövedelmi helyzetének valódiságáról.

A gazdasági szereplők ellenőrzéseinek második védelmi vonalában többek között a bejegyzett könyvvizsgálók tevékenykednek, vizsgálataikkal arra hivatottak, hogy csökkentsék a szabálytalan gazdálkodás kockázatát. Az ÁSZ ezért ellenőrzései során figyelemmel van arra, hogy a könyvvizsgálati tevékenység megfelelően betölti-e funkcióját. **A sérülékeny csoportba sorolt közszolgáltatók esetében az auditálás az üzemméretből adódóan nem volt kötelező, ugyanakkor a tulajdonosok a szabályosság megerősítése céljából gondoskodtak annak megszervezéséről. A független auditok végrehajtása ellenére a számvevők számos esetben tártak fel olyan szabálytalanságot, amelyet a könyvvizsgálóknak jelezni kellett volna, de nem tettek. A könyvvizsgálói védelmi vonal hiányosságai a**

sérülékeny és a referencia csoportba tartozó társaságok ellenőrzése során egyaránt megmutatkoztak.

A hulladékgazdálkodó társaságok esetében jellemző volt, hogy a kötelezően előírt számviteli szétválasztási szabályokat nem dolgozták ki, illetve amennyiben kidolgozták, azt a beszámoló elkészítése során nem alkalmazták. Ezt pedig a könyvvizsgálók nem jelezték a beszámoló auditálása során. Az előbbieken túl az ellenőrzött szervezetek körében tipikusan előforduló – könyvvizsgáló által nem kifogásolt – szabálytalanság volt, hogy a mérleg tételeit alátámasztó leltárak nem álltak rendelkezésre, illetve az értékcsökkenés és értékvesztés elszámolása nem szabályszerűen történt.



Mindezeket a hiányosságokat az ÁSZ jelezte a számvevőszéki jelentésekben a tulajdonosi joggyakorlók felé a szabályszerű működés elősegítése, a tulajdonosi joggyakorlás kontrolljainak erősítése érdekében. Továbbá felhívta a figyelmet a második védelmi vonalhoz tartozó felügyeleti ellenőrzés hiányosságaira, a megfelelő működés szükségességére, ennek keretében az ÁSZ jelzéseket tett a Magyar Könyvvizsgálói Kamara felé a hiányosságok kiküszöbölése, a könyvvizsgálói standardok betartatása céljából.

Árképzés, önköltségszámítás

A központi árszabályozási rendszerben a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díjat a MEKH javaslatának figyelembevételével a miniszter rendeletben állapítja meg. A közszolgáltatók a MEKH-nek minden olyan tájékoztatást és adatot meg kell adjanak, amely a MEKH díjelőkészítő tevékenységéhez szükséges. A társaságoknak a MEKH által megjelölt tartalommal, formában és határidőn belül kell eleget tenniük tájékoztatási és adatszolgáltatási kötelezettségüknek. A központi árszabályozási rendszer bevezetésével, a rezsicsökkentési intézkedések végrehajtásával ugyan lényeges lépés történt az egységes, értékarányos tarifarendszer kialakítása irányába, mégis az egyes ellátási területeken, vagy akár azon belül is (a felhasználók vonatkozásában) továbbra is jelentős árkülönbségek tapasztalhatóak. Ezt az egyes települések eltérő adottságai, a szolgáltatás eltérő színvonala, az önkormányzati árszabályozási rendszerből fennmaradt torzítások, vagy a MEKH részére szolgáltatott adatok megbízhatósági problémája is okozhatja. További ellenőrzésekkel, elemzésekkel lehet feltárni, hogy ezen okok fennállnak-e. A jelenlegi ellenőrzési eredmények, információk még nem elégségesek a felvetett kérdések megválaszolására.

Az ÁSZ a közszolgáltatáshoz kapcsolódó bevételek és ráfordítások elkülönítésére vonatkozó kötelezettség, valamint megalapozott önköltségszámítás fontosságára minden jelentésében felhívta a figyelmet. A központi árszabályozási rendszer akkor működhet megfelelően, ha a Hivatal díjelőkészítése megbízható, valós közszolgáltatói adatokon nyugszik. A Hivatal az adatszolgáltatás vonatkozásában jelentkező problémákra reagálva 2015. és 2016. évben is ajánlást⁶ adott közre a hulladékgazdálkodók számára előírt számviteli szétválasztási szabályok gyakorlati alkalmazásáról és a javasolt költségfelosztásról. Ezek a szabá-

lyok ugyanakkor nem kötelező erejűek, azaz továbbra is jelentős mozgástér mutatkozik a közszolgáltatók esetében az elkülönítési kötelezettség teljesítése, így közvetve az önköltségszámítás és az árképzés tekintetében is.

Azzal, hogy a díjelőkészítési feladatokat 2013 óta a MEKH látja el, felelősséget vett át a társaságoktól az árképzés megbízhatóságával összefüggésben. **Éppen ezért van kiemelt jelentősége annak, hogy a MEKH hogyan tudja érvényesíteni szabályozási, illetve felügyeleti jogkörét. Rendelkezik-e a megfelelő eszközökkel, személyi és tárgyi feltételekkel a díj-előkészítési és – felülvizsgálati feladatok hatékony végrehajtásához.**

Követeléskezelés problémája

A törvényalkotó a követeléskezelés területén tapasztalt problémákra reagálva a szabályszerű, hatékony és eredményes követeléskezelési rendszer megteremtését tűzte ki célul. Ennek keretében 2016. évben létrehozta a Nemzeti Hulladékgazdálkodási és Koordináló Vagyonkezelő Zrt.-t, melynek törvényben meghatározott feladatai között a közszolgáltatási díjak beszedése, valamint a közszolgáltatás keretében keletkező kintlévőségeket kezelése is megtalálható.

A számlázási és a követeléskezelési rendszer elindításának tapasztalatai mentén indokolt lehet a központosítási folyamat felülvizsgálata. **A szükséges korrekciók végrehajtása lehetőséget biztosíthat az ideális működési modell kialakítására, a funkcionális és szakmai feladatok központi és területi szint között történő optimális megosztására.**

Fejlesztési elképzelések, lehetőségek

A társaságoknak olyan specifikus megoldásokat kell(ett) találniuk a jövedelmezőségi, feladat-ellátási problémák megelőzése és kezelése érdekében, amelyek hosszútávon biztosítják a kiegyensúlyozott gazdálkodás és minőségi működés feltételeit. A tervdokumentumokban és a szakmai beszámolóknak szereplő információk alapján megállapítható, hogy a gazdasági társaságok és az elemzésben érintett települések a tervezés szintjén komoly fejlesztésekkel kalkuláltak, ugyanakkor a megvalósítás vonatottan haladt.

A hulladékgazdálkodási tevékenység fejlesztésével kapcsolatos célokra, feladatokra az önkormányzatok többsége a jogszabályi előírásoknak megfelelően kitért tervdokumentumaikban. Az önkormányzatok gazdasági programjaikban minden esetben megfogalmaztak hulladékkezelési közszolgáltatásra vonatkozó terveket, feladatokat. Ennek keretében célkitűzésként határozták meg például a tevékenységek diverzifikálását (biogáz termelés, veszélyes hulladék kezelés), a gyűjtőkörzetek szélesítését (új szolgáltatási területek), az illegális hulladéklerakó helyek felszámolását, a szelektív hulladéklerakó helyek számának növelését, a hulladéktároló edényzetek korszerűsítését (préskonténer telepítése), a hulladék újrahasznosítását.

A hulladékgazdálkodási tervekben a fejlesztési elképzelések között a hulladékszegény technológiák bevezetése, az újrahasználható és a tartós termékek piacra kerülésének ösztönzése, a hasznosítható összetevők elkülönített begyűjtése, ipari előkészítése, az ehhez szükséges létesítmények és eszközpark létrehozása, illetve alkalmazása, a szelektív hulladékgyűjtés körének szélesítése, a telephelyek bővítése, a szolgáltatás színvonalának, költséghatékonyságának javítása, inert hulladéklerakó létesítése szerepeltek, valamint a szelektív hulladékgyűjtés elterjesztése érdekében a marketing tevékenység erősítése. A lakosság kör-

nyezettudatosságának PR akciók keretében történő erősítését tervezték a szelektív hulladékgyűjtésben való aktivitás növelése érdekében. Az eszközpark fejlesztése alatt hulladékudvarok, gyűjtőszigetek, gyűjtőedényzet és begyűjtő járművek, válogatóművek létesítését és beszerzését értették. Kiemelték, hogy gondoskodni kell a települési hulladékban megjelenő veszélyes összetevők minél nagyobb arányú elkülönített begyűjtéséről és külön kezeléséről, egyrészt a közszolgáltatás keretein belül, másrészt a gyártói felelősségen alapuló visszavételi kötelezettségek bevezetésével. Rögzítették, hogy támogatni szükséges a régi, korszerűtlen, kis kapacitású lerakóhelyeket kiváltó, területi hulladékártalmatlanító létesítmények megépülését. Fontosnak tartották, hogy a lerakók begyűjtő-körzetében komplex rendszerek alakuljanak ki, amelyek az elkülönített begyűjtési és lerakás-csökkentési feladatokat is teljesítik. Rendelkeztek továbbá az illegális hulladéklerakók, és a műszakilag nem megfelelő lerakók rekultiválásáról, a biológiailag lebomló hulladékok hasznosításáról, komposztáló művek telepítéséről. A települési szilárd hulladék szervesanyag tartalmával kapcsolatos célkitűzések teljesítése érdekében deklarálták, hogy a kerti és közterületi zöldhulladékot, a konyhai szerves hulladékot és a papírhulladékot elkülönítetten kell gyűjteni. A műanyag, fém, üveg, papír és karton hulladék értékesítése, a gumiabroncs, elektronikai hulladék, építési hulladék újrahasznosítása és a biohulladék komposztálásával előállított termésmenővelő anyag értékesítése a bevételnövelés egyik lehetséges módjaként jelent meg a tervdokumentumokban.

Voltak önkormányzatok, melyek a célkitűzések mellé teljesítménymutatókat is rendeltek. A törvényi előírásokkal összhangban előirányozták például, hogy az elkülönített begyűjtéssel és kezeléssel el kell érni a lerakási arány csökkenését, az újrahasznosítási arány növekedését a csomagolási, a veszélyes, a biológiai hulladékok esetében, valamint a veszélyes hulladékok kigyűjtési arányának a növekedését.

FOGALOMTÁR

eladósodottsági mutató (tőkeáttétel): idegen tőke/összes forrás. Egészségesnek mondható egy olyan mértékű áttétel, amelyet az üzleti tervek szerint és az elmúlt időszak tapasztalatai alapján a társaság megfelelő biztonsággal ki tud termelni. Nagy eszközberuházás-igényű iparágakban értéke magasabb, azaz magasabb eladósodottság is elfogadható, de 75-85%-ot meghaladó értéknél már itt is erős, sőt túlzott külső finanszírozottságról beszélhetünk. Általánosságban véve kedvező, ha értéke kisebb, mint 0,6.

eladósodottság mértéke: kötelezettségek / saját tőke. Fontos szerepet játszik ez a mutató egy vállalat megítélésében. Azt mutatja, hogy a saját források a kötelezettségek hány százalékát fedezik. Törekedni kell, hogy a mutató tartósan (jelen-tősen) 1 alatti értéket érjen el.

nettó eladósodottság: (kötelezettségek-követelések) / saját tőke. Azt mutatja, hogy a kintlévőségekkel csökkentett kötelezettségeket milyen mértékben fedezi a saját forrás. Ez feltételezi, hogy a követelések pénz-ügyileg előbb realizálódnak, mint ahogy a kötelezettségeket teljesíteni kell. A mutató minél kisebb, csökkenő értéke a kedvező.

adósságfedezeti mutató: (befektetett eszközök+forgó eszközök) / idegen forrás. Azt mutatja, hogy 1 Ft adósságra hány Ft vagyont jut. Általánosságban véve kedvező, ha értéke 2 körül van, de nagy eszközberuházás-igényű iparágakban értéke kisebb is lehet.

gazdasági társaság Ptk. 3.88. § (1) bekezdése szerint „a gazdasági társaságok üzletszerű közös gazdasági tevékenység folytatására, a tagok vagyoni hozzájárulásával létrehozott, jogi személyiséggel rendelkező vállalkozások, amelyekben a tagok a nyereségből közösen részesednek, és a veszteséget közösen viselik”.

keresztfinanszírozás tilalma 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.

kezeség A kezesre vonatkozó előírásokat a Ptk. 6:416-430. §-ai tartalmazzák. Kezeségi szerződéssel a kezes kötelezettséget vállal a jogosulttal szemben, hogyha a kötelezett nem teljesít, maga fog helyette a jogosultnak teljesíteni. Kezeség egy vagy több, fennálló vagy jövőbeli, feltétlen vagy feltételes, meghatározott vagy meghatározható összegű pénzkövetelés vagy pénzben kifejezhető értékkel rendelkező egyéb kötelezettség biztosítására vállalható.

A Ptk. szerint kezeséget csak írásban lehet vállalni. A kezes kötelezettsége ahhoz a kötelezettséghez igazodik, amelyért kezeséget vállalt. A kezes kötelezettsége nem válhat terheesebbé, mint amilyen elvállalásakor volt, kiterjed azonban a kötelezett szerződészegésének jogkövetkezményeire és a kezeség elvállalása után esedékké váló mellékkövetelésekre is.

közszolgáltatás A közszolgáltatás: „közcélu, 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.” Az Ebktv. 3. § d) pontja a következőképpen határozza meg a közszolgáltatást: „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”.

közszolgáltató A közszolgáltatás ellátására feljogosított hulladékkezelő (Forrás: a 2011-2012. években a Hgt. 21. § (3) bekezdés a) pontja)

Az a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási engedéllyel rendelkező és a Ht. szerint minősített gazdálkodó szervezet, amely a települési önkormányzattal kötött hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződés alapján hulladékgazdálkodási közszolgáltatást lát el. (Forrás: a 2013-2014. években a Ht. 2. § (1) bekezdés 37. pontja).

nem lakossági felhasználó Az a jogi személy, illetőleg jogi személyiséggel nem rendelkező gazdasági társaság, aki (amely) a meghatározott szolgáltatásra, és/vagy a keletkező hulladék elszállítására közüzemi szerződést kötött a közszolgáltatóval.

lakossági felhasználó Az a természetes személy, aki az Önkormányzat közigazgatási, vagy ellátási területén ingatlannal rendelkezik, és aki a közszolgáltatóval a hulladékelszállítására szerződést kötött.

nonprofit gazdasági társaság Ctv. 9/F. § (2) bekezdése szerint „az a gazdasági társaság minősül non-profit gazdasági társaságnak és cégnevében az a gazdasági társaság tüntetheti fel a nonprofit jellegét, amelynek létesítő okirata tartalmazza, hogy a gazdasági társaság tevékenységéből származó nyereség a tagok között nem osztható fel, hanem az a gazdasági társaság vagyoniát gyarapítja.” (hatályos 2014. március 15-től)

többségi befolyást biztosító részesedés (többségi tulajdon) A Ptk. 8:2. § (1) bekezdése szerint „többségi befolyás az olyan kapcsolat, amelynek révén természetes személy vagy jogi személy (befolyással rendelkező) egy jogi személyben a szavazatok több mint felével vagy meghatározó befolyással rendelkezik.”

VÉGJEGYZET

¹ ÁSZ - Állami Számvevőszék

² MEKH - Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal

³ a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (hatályos 2014. október 11-ig) – Ötv.

Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (hatályos 2013. január 1-jétől) – Mötv.

⁴ a hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény (hatályos 2012. december 31-ig)– Hgt.

a hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény (hatályos 2013. január 1-jétől) – Ht.

⁵ NAV - Nemzeti Adó-és Vámhivatal

⁶ a MEKH 1/2015. és 1/2016. számú ajánlásai a hulladékgazdálkodási közszolgáltatók számára előírt számviteli szétválasztási szabályok gyakorlati alkalmazásáról és javasolt költségfelosztásról

II. számú melléklet

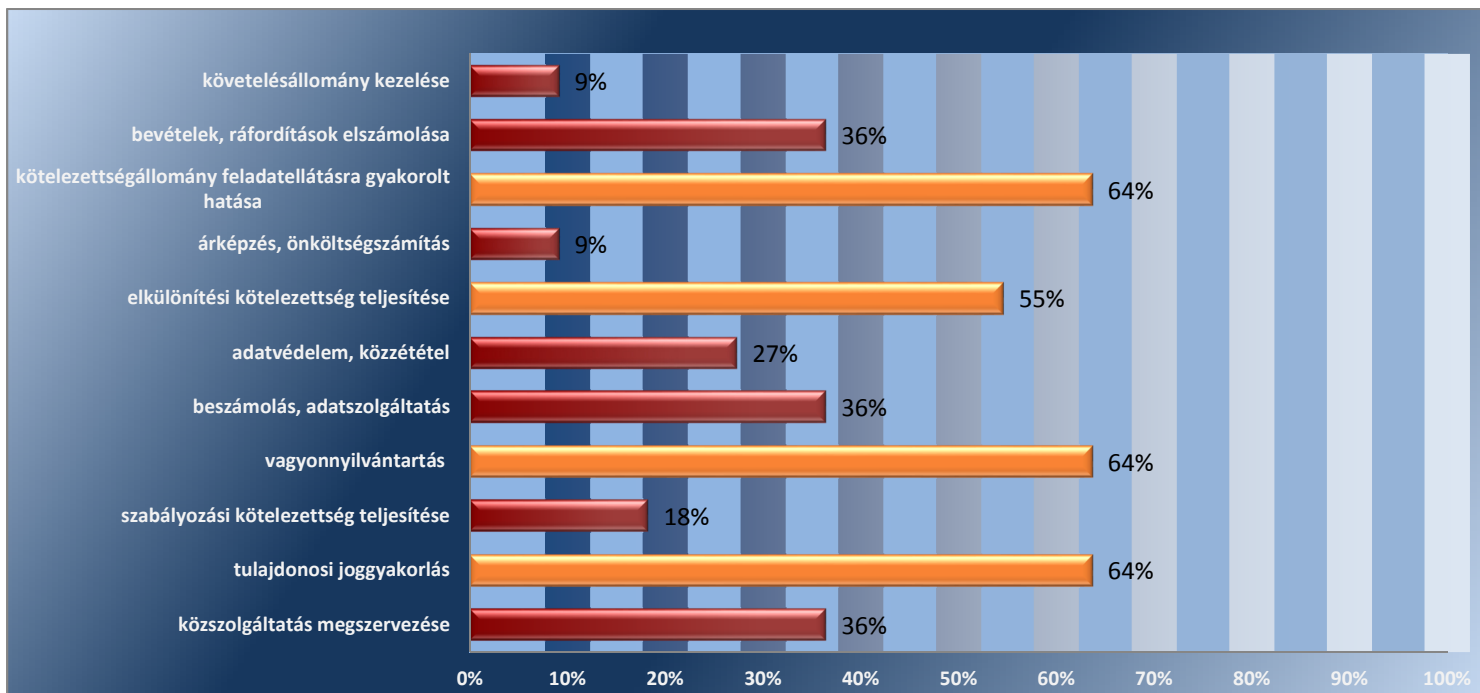
a méretgazdaságossági szempontból sérülékeny társaságok megfelelési szintjének meghatározása és annak módszere

		Méretgazdaságossági szempontból sérülékeny társaságok											Szabálytalan társaságok száma területenként	f(Y _i)	Megfelelés (ellenőrzési terület szerint) $M(Y_i) = f(Y_i) / f_{\max}$
Ellenőrzési terület		X ₁	X ₂	X ₃	X ₄	X ₅	X ₆	X ₇	X ₈	X ₉	X ₁₀	X ₁₁			
1	Y ₁ közszolgáltatás megszervezése	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	7	f(Y ₁)	36%
2	Y ₂ tulajdonosi joggyakorlás	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	4	f(Y ₂)	64%
3	Y ₃ szabályozási kötelezettség teljesítése	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	9	f(Y ₃)	18%
4	Y ₄ vagyonyilvántartás (elkülönítés, leltár)	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	4	f(Y ₄)	64%
5	Y ₅ beszámolás, adatszolgáltatás	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	7	f(Y ₅)	36%
6	Y ₆ adatvédelem, közzététel	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	8	f(Y ₆)	27%
7	Y ₇ elkülönítési kötelezettség teljesítése (bevétel, ráfordítás)	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	5	f(Y ₇)	55%
8	Y ₈ árképzés, önköltségszámítás	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	10	f(Y ₈)	9%
9	Y ₉ kötelezettségállomány feladatellátásra gyakorolt hatása	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	4	f(Y ₉)	64%
10	Y ₁₀ bevételek, ráfordítások elszámolása	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	7	f(Y ₁₀)	36%
11	Y ₁₁ követelésállomány kezelése	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	10	f(Y ₁₁)	9%
Szabálytalan terület száma társaságonként		7	9	10	7	4	8	5	6	8	8	3	75		
Megfelelési szint (társaságok szerint)		f(X ₁)	f(X ₂)	f(X ₃)	f(X ₄)	f(X ₅)	f(X ₆)	f(X ₇)	f(X ₈)	f(X ₉)	f(X ₁₀)	f(X ₁₁)			
$M(X_i) = f(X_i) / f_{\max}$		36%	18%	9%	36%	64%	27%	55%	45%	27%	27%	73%			$f_{\max} = 11$
0% - 50% - alacsony															
51% - 75% - közepes															
76% - magas															
Átlagos megfelelési szint $\bar{M} = \sum M(X_i) / X_{\max}$														38%	

Pl. **Szervezeti dimenzió:** A 2-es számú társaság a 11 ellenőrzési terület közül 9-nél nem megfelelő minősítést kapott a számvevőszéki jelentésben, ezzel összességében 18%-os, alacsony megfelelési szintet ért el. Az 5-ös számú társaság 4 ellenőrzési terület esetében kapott nem megfelelő minősítést, ezzel összességében 64%-os közepes megfelelési szintet ért el. **Tevékenységi dimenzió:** Az árképzés és a követelésállomány kezelése a legtöbb társaságnál nem volt megfelelő, mely 9%-os (alacsony) megfelelési szintet eredményezett összességében. **Átlagos megfelelési szint:** A sérülékeny csoportba tartozó összes társaság átlagos megfelelése 38%-os, azaz alacsony szintet jelez. (ellenőrzött időszakra vonatkozó megállapítások alapján)

III. számú melléklet

a méretgazdaságossági szempontból sérülékeny társaságok megfelelőségi szintjének ellenőrzési részterületenkénti alakulása



Forrás: Számvevőszéki jelentések

Magyarázat: A fenti ábra a II. számú melléklet tevékenységi dimenziójában rögzített értékeket szemlélteti diagram formában. Az oszlopokon szereplő arányszámok azt jelzik, hogy a 11 sérülékeny csoportba sorolt társaság hány százaléka esetében volt probléma az adott ellenőrzési területen. (az ellenőrzött időszakra vonatkozó számvevői megállapítások alapján)

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