

Domokos László – Várpalotai Viktor – Jakovác Katalin –  
Németh Erzsébet – Makkai Mária – Horváth Margit

# Szempontok az állammenedzsment megújításához

*Fókuszban az állami és önkormányzati tulajdonú  
gazdasági társaságok irányítása*

**ÖSSZEFOGLALÓ:** Az állammenedzsment egyik kulcsfontosságú területe az állami és önkormányzati, összefoglalóan köztulajdonú gazdasági társaságok irányítása. A nemzetközi szakirodalom áttekintésével azonosítottuk a jól irányított köztulajdonú vállalatok kulcs tényezőit. A köztulajdonú gazdasági társaságok irányítására vonatkozó hatályos jogszabályok jogi elemzésével megállapítottuk, hogy a jogszabályok olyan irányítási kereteket biztosítanak, amelyek összhangban vannak a nemzetközi ajánlásokkal. Ugyanakkor a 2011–2015. közötti időszakban nyilvánosságra hozott, az állami és önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok ellenőrzési tapasztalatait bemutató 113 számvevőszéki jelentés összehasonlító elemzésével alapvető és visszatérő, súlyos közpénzügyi következményeket eredményező irányítási problémákat tártunk fel, mint például a teljesítménykövetelmények, tervezés, önköltségszámítás és tulajdonosi ellenőrzés hiányát, hiányosságát. A rendszerszintű problémák orvoslására részletes ajánlásokat fogalmaztunk meg a köztulajdonú vállalatok tulajdonosi joggyakorlói, a felügyelőbizottságai és a menedzsmentjei számára.

**KULCSSZAVAK:** állammenedzsment, állami és önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok, vállalatirányítás, portfóliókezelés

**JEL-KÓDOK:** G34, G38, H11, H30, M10

Csakis a jól, hatékonyan és eredményesen irányított állami/önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok szolgálják a köz érdekét. Az általuk kezelt vagyon a köz tulajdona, tevékenységük és gazdálkodásuk minősége, eredményessége és hatékonysága egyfelől hozzájárul a felelős közpénzgazdálkodáshoz, másfelől az általuk előállított javak és szolgáltatások számos esetben érintik a lakosság életminőségét, biztonságát, egészségét és jólétét. Vajon a mai magyar gya-

korlat mennyiben biztosítja ezeknek a céloknak az elérhetőségét? Kell-e aggódnunk amiatt, hogy az állami/önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok irányítása kívánni valót hagy maga után? Vannak-e olyan általános irányítási problémák, amelyek akadályozhatják ezeknek a társaságoknak az eredményes és hatékony gazdálkodását? Milyen irányítási kulcsterületeken van lehetőség, illetve szükség előrelépésre? Tanulmányunk ezeket a kérdéseket járja körül.

A számvevőszéki ellenőrzés egy viszonylag új és nagy hangsúlyt kapott területe az álla-

Levelezési e-cím: [varpalotaiv@gmail.com](mailto:varpalotaiv@gmail.com)

mi/önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok ellenőrzése. Bár az állami tulajdonú gazdasági társaságok ellenőrizhetőségét már az Állami Számvevőszékről szóló 1989. évi XXXVIII. törvény is biztosította, az önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok ellenőrizhetőségét egy 2011. január 1-jétől hatályos törvénymódosítás teremtette meg. Az állami/önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok számvevőszéki ellenőrzése súlyos problémákra mutatott rá, amely irányításukhoz kapcsolódott. Így például

- egy-egy nagyobb vállalat rossz gazdálkodására, amely súlyosan terhelheti a költségvetést vagy akár a fizetőképtelenség határára sodorhatja az adott várost;
- a rejtett adóssággént megbúvó vagyonszökkenésre;
- több tízmilliárdos veszteséget termelő vállalat vezetőinek magas prémiumaira;
- vagyonnal való felelős gazdálkodást lehetlenné tevő nyilvántartási hiányosságokra;
- 19 évvel korábbi jogszabályokra utaló, nem aktualizált szerződések;
- irreálisan alacsony vagyonezelési díjakra stb.

Az Állami Számvevőszék állami és önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok ellenőrzési tapasztalataira építve javaslatokat fogalmazott meg az állammenedzsment megújítására. Ennek eredményeként a kormány határozatban<sup>1</sup> nyilvánította ki elkötelezettségét a többségi állami tulajdonú gazdasági társaságok átlátható, hatékony és gazdaságos működése feltételeinek kialakításában, illetve abban, hogy a többségi állami tulajdonú gazdasági társaságok vezetőinek tevékenységét folyamatosan értékelni kell a szabályosság, eredményesség, gazdaságosság szempontjából; továbbá az állami cégek vezetőinek szigorú etikai és integritás elveknek kell megfelelniük (ÁSZ, 2015).

Tanulmányunk célja a kormányhatározatban megfogalmazott szándék megvalósításá-

nak támogatása azáltal, hogy a számvevőszéki jelentések alapján azonosítjuk az állami/önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok rendszerszintű irányítási problémáit és – felmérve a hatályos jogi környezetet és a szakirodalom jó gyakorlatokra vonatkozó ajánlásait – részletes javaslatokat fogalmazunk meg orvoslásukra.<sup>2</sup> Emellett célunk, hogy a *Pénzügyi Szemle* szakmai közönségét az állammenedzsment megújítását célzó javaslataink megvitatására ösztönözzük és arra, hogy tudásukkal és tapasztalataikkal maguk is járuljanak hozzá a jó állammenedzsment kialakításához.

A tanulmány első fejezetében az állammenedzsment fogalmán belül helyezük el az állami/önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok irányításának témakörét, illetve fő szereplőit. A második fejezetben a szakirodalom áttekintésével elemezzük az állami/önkormányzati tulajdonú vállalatok irányításával kapcsolatban megfogalmazott ajánlásokat. A harmadik fejezetben az állami/önkormányzati tulajdonú vállalatok irányítására irányadó hatályos magyar jogszabályok jogi elemzésével azt a hipotézisünket igazoljuk, hogy a hatályos jogszabályok által kialakított irányítási modell összhangban van a szakirodalom ajánásaival, ugyanakkor a modell erősen keretjellegű, amit az irányítóknak kell tartalommal kitölteniük. A negyedik fejezetben az állami/önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok társadalmi-gazdasági súlyára, illetve a számvevőszéki ellenőrzések összehasonlító elemzésével feltárt rendszerszintű problémákra alapozva érvelünk az állammenedzsment megújításának szükségessége mellett. Az ötödik fejezetben az állammenedzsment megújítását célzó, tulajdonosi joggyakorló, felügyelőbizottság és a menedzsment szerepkörök szerint csoportosított javaslatainkat mutatjuk be. Tanulmányunkat az ellenőrzések állammenedzsment megújításában betöltött fontos szerepének hangsúlyozásával zárjuk.

## AZ ELEMZÉS MÓDSZERE

Tanulmányunkban a nemzetközi irodalom, különös hangsúllyal a nemzetközi szervezetek, tanácsadó cégek gondozásában megjelent anyagok felhasználásával mérjük fel az állami és önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok irányítására vonatkozó ajánlásokat. A jogi elemzéssel áttekintjük az állami és önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok irányítására vonatkozó hatályos magyar szabályozást, amelyet összevetünk a nemzetközi irodalom ajánlásaival. Az állami és önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok irányításának gyakorlatát az Állami Számvevőszék 113 jelentésében közzétett tapasztalatainak statisztikai, gyakorlati elemzésével mutatjuk be, azonosítva a problémás területeket. Az állami és önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok irányításának megújítására megfogalmazott javaslatainkat a nemzetközi irodalom ajánlásai és a számvevőszéki jelentések elemzésében kirajzolódó állami és önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok irányításához kapcsolódó problémák összevetése alapján fogalmazzuk meg.

## AZ ÁLLAMMENEDZSMENT FOGALMA

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

Tanulmányunk az állammenedzsment egy részterületére fókuszál. Azt elemzi, miként

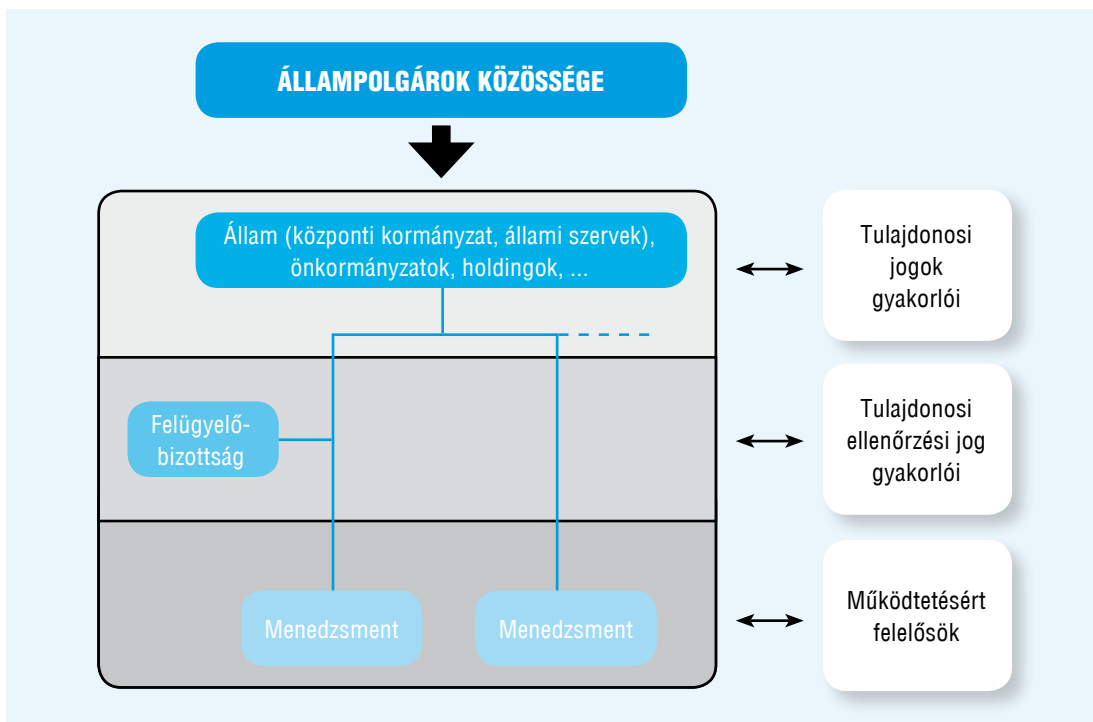
biztosítható, hogy az állami és önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok irányításában résztvevők a közjót leginkább szolgáló módon, hatékonyan és eredményesen gazdálkodjanak a rájuk bízott, többnyire közszolgáltatás nyújtására elkülönített, végső soron az állampolgárok tulajdonát képező közösségi vagyonnal. Elemzésünkben az állami/önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok irányításának fogalma mindazokat a joggyakorlásokat és kötelezettségteljesítéseket foglalja magában, amelyeket egyfelől a tulajdonosi jogok birtokosa közvetlenül vagy az általa megbízott testület (jellemzően felügyelőbizottság), másfelől az állami tulajdonú vállalat működtetéséért felelős ügyvezető vagy vezető testület (igazgatóság) gyakorol, akikre a továbbiakban menedzsmentként hivatkozunk (*lásd 1. ábra*).

## A JÓ ÁLLAMMENEDZSMENT: KÖRKÉP A NAGYVILÁGBÓL

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

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

## AZ ÁLLAMI/ÖNKORMÁNYZATI TULAJDONÚ GAZDASÁGI TÁRSASÁGOK IRÁNYÍTÁSÁNAK FŐBB RÉSZTVEVŐI



Forrás: saját szerkesztés

1 Tervezés: célok meghatározása, a tevékenység kereteinek és irányának a kijelölése és eszközök hozzárendelése a célokhoz.

2 Szervezés: a feladatok, az eszközök és az emberek egymáshoz rendelése abból a célból, hogy a feladatok elvégezhetőek legyenek és valóban végrehajtásra is kerüljenek.

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

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

A menedzsmenttudománynak ugyan nincs egyetlen, minden helyzetben bevethető és leg-

jobb megoldást nyújtó receptje, ennek ellenére önmagában a fenti négy funkció tudatosítása minden vezető számára alapvető fontosságú.

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

Mielőtt azonban az ajánlások ismertetésére térnénk át, fontosnak tartjuk felhívni a figyelmet arra, hogy az állami és önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok hatékony és eredményes irányítása alapvetően egységes módon képzelhető el. Ugyanis feladatuk, irányításukhoz kapcsolódó kihívásaik, működési környezetük alapvetően megegyeznek: mind-egyiküknek a közjó érdekében kell munkál-

kodniuk, mindegyikük esetében a tulajdonosi joggyakorló, a felügyelőbizottsági és menedzserszerepekörök hasonló típusú érdekkonfliktusai és kihívásai merülnek fel, és mindegyikük ugyanabban a társadalmi-gazdasági környezetben működik.<sup>3,4</sup> Az állami és önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok irányításához kapcsolódó kérdések közös tárgyalása a nemzetközi szervezetek idevonatkozó témájú anyagaiban is általános. Az OECD elemzései és ajánlásai is egységesen „állami tulajdonú vállalatként” kezeli mindazokat a társaságokat, amelyet egyfelől az adott állam joga gazdasági társaságoknak ismer el, másfelől amelyekben az állam tulajdonosi jogokat gyakorol azáltal, hogy az állam a vállalat működését ténylegesen felügyeli a szavazati jogok többségének vagy meghatározó kisebbségének birtoklásával. Az állam esetükben bármely közhatalommal felhatalmazott szervezetet jelenthet (például központi kormányzat, helyi és megyei önkormányzatok, államigazgatási szervek), továbbá az általuk egyes tulajdonosi jogaik gyakorlásával megbízott vállalatokat – (például holdingok, vagyonkezelők) (OECD, 2015a). Hasonló megközelítést tartalmaz az Európai Unió 80/723 számú, A tagállamok és a közvállalkozások közötti pénzügyi kapcsolatok átláthatóságáról szóló Irányelve, amely a közvállalkozás fogalma alatt mindazokat a vállalkozásokat érti, „amelyre az állam és a regionális (vagy helyi) hatóságok közvetve vagy közvetlenül meghatározó befolyást gyakorolhatnak annak tulajdonosaként, a vállalkozásban fennálló pénzügyi részesedésükön keresztül vagy a vállalkozásra vonatkozó szabályok által”. Az állammenedzsmentre vonatkozóan az állami és önkormányzati tulajdon között nem tesz különbséget a PwC tanácsadó cég Közpolitikai Kutatóintézetének köztulajdonban lévő vállalatok irányítására vonatkozó stratégiai anyaga sem (PwC, 2015).<sup>5</sup>

Az OECD elemzése (OECD, 2015a), a tagországokkal folytatott konzultáció tapaszt

alatait is felhasználva részletes ajánlásokat fogalmaz meg az állami tulajdonú – ismételten hangsúlyozzuk, hogy az OECD elemzése állami és önkormányzati tulajdon között nem tesz különbséget – vállalatok irányítására vonatkozóan annak érdekében, hogy működésük minél hatékonyabb, eredményesebb, átláthatóbb és elszámoltathatóbb legyen. Az ajánlások elsősorban a kormányzatok illetve a tulajdonosi jog gyakorlásával felruházott szervezetek számára szolgál útmutatóul ahhoz, hogy tulajdonosi jogaik gyakorlása során elkerülhessék a passzív tulajdonlás és a túlzott állami beavatkozásból eredő problémákat. Az állami és privát vállalatok irányítása részben hasonló kihívásokat vet fel, ezért az OECD meggyőződése szerint az állami vállalatok irányítási gyakorlatának megújításakor a privát vállalatokra vonatkozó ajánlások is irányadók.<sup>6</sup> Az OECD ajánlásait hét témakör köré csoportosítja.

① Az állam tulajdonosi szerepét igazoló ajánlások.

② Az állam tulajdonosi szerepére vonatkozó ajánlások.

③ Az állami tulajdonú vállalatok piaci magatartására vonatkozó ajánlások.

④ A privát társtulajdonosok, befektetők egyenlő bánásmódjára vonatkozó ajánlások.

⑤ Érdekelte felekkel való kapcsolatokra és a felelős vállalati magatartásra vonatkozó ajánlások.

⑥ Nyilvánosságra hozatalra és átláthatóságra vonatkozó ajánlások.

⑦ Állami tulajdonú vállalatok igazgatóságának és felügyelőbizottságának felelősségi köreire vonatkozó ajánlások.

Az egyes témakörökhöz kapcsolódóan az OECD igen részletes ajánlásokat tesz. Terjedelmi okok miatt ezekből csak néhányra térünk ki a következőkben. Az OECD ajánlása szerint az állam tulajdonosi szerepét arra kell használnia, hogy a közjót szolgálja. Ehhez tisztáznia, illetve rendszeresen felülvizsgálnia kell, hogy adott esetben miért tartja célszerűnek

az állami tulajdonlást és az általa elérendő közpolitikai célt. Emellett meg kell határozni a tulajdonosi politikáját, amiben rögzíti az irányításban betöltött szerepét és a végrehajtásban résztvevőkre vonatkozó szabályokat, felelősségi köröket.

A köztulajdonban lévő vállalatok irányításának aktívnak, professzionálisnak és eredményesnek kell lennie, hasonlóan a privát vállalatokéhoz. Az állam adjon teljes működési szabadságot vállalatai menedzsmentjének a kitűzött célok elérésére és tartózkodjon az irányításba avatkozástól. A tulajdonosi joggyakorlónak megfelelő kapacitással és kompetenciával kell rendelkeznie annak érdekében, hogy feladatait hatékonyan elláthassa. Az államnak megfelelő ösztönző rendszer létrehozása mellett meg kell határozni a vállalat által elérendő célokat, közte a pénzügyi és vagyoncélokat, és a tolerálható kockázati szintet és ezek elérését nyomon kell követni.

A jogi és szabályozói környezetnek egyenlő feltételeket kell nyújtania az állami és privát tulajdonú vállalatoknak, tisztességes versenyt biztosítva. Ennek biztosítására el kell határolni az állam tulajdonosi és szabályozói feladatköreit. Amennyiben az állami tulajdonú vállalatnak vannak privát tulajdonosai is, akkor biztosítani kell egyenlő elbánásukat és hozzáférésüket a társaság adataihoz. Továbbá amennyiben az állami tulajdonú vállalat társulásban magán-állami partnerségre lép, a szerződő félnek biztosítania kell a szerződéshez fűződő jogok fenntartását. Az államnak, a tulajdonosi jogot gyakorló szervezetnek és az állami tulajdonú vállalatnak tiszteletben kell tartania az érdekelt felek törvényben vagy megállapodásban rögzített jogait.

Az állami tulajdonú vállalatoknak és irányításuknak transzparensnek kell lenniük és meg kell felelniük a magánvállalatok magas számviteli, közzétételi, megfelelőségi és audit standardjainak. Az állami tulajdonú vállalatok jelentéseinek – többek között rendszeres

monitorozhatóságuk, az irányításukban közreműködők teljesítményének megítélhetősége és a közvélemény tájékoztatásának érdekében – tartalmazniuk kell

- a lényeges pénzügyi, illetve egyéb, tevékenységükre vonatkozó adatokat, mint például a kitűzött célokat és azok teljesítését,
- a pénzügyi és működési eredményt, beleértve az ellátott közpolitikai feladat költségét és fedezetét,
- a vállalat irányítóinak javadalmazását, a vezetők képzettségét, kiválasztásuknál alkalmazott eljárásukat,
- az előrelátható kockázatokat és kezelésükre megtett intézkedéseket,
- az államtól kapott pénzügyi támogatásokat, garanciákat.

A térben és időben is összehasonlítható beszámolókat nyilvánosságra kell hozni és független külső vizsgálatnak kell alávetni.

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

A Világbank állami tulajdonú vállalatok irányítására vonatkozó javaslatai (Világbank, 2014) sok átfedést mutatnak az OECD javas-

lataival (OECD, 2015a). A Világbank anyagát a világ számos pontjáról összegyűjtött gyakorlati példa is színesíti.

A PwC tanácsadó cég állami tulajdonú vállalatok menedzselését elemző anyagában (PwC, 2015) négy hívó szó köré csoportosította javaslatait.<sup>7</sup> (1) Tisztázni kell az állami tulajdonú vállalat által elérendő célt és azt, hogy ezt a vállalat milyen módon teljesítheti. (2) Megfelelő erőforrás és időráfordítás szükséges, hogy az irányítás megfelelő legyen. (3) A vezetőknek megfelelő szakértelemmel és tapasztalattal kell rendelkezniük az állami tulajdonú vállalatok irányításához. (4) Integritás iránt elkötelezett vezetőkre van szükség, akik az állampolgárokat társadalmi értéket teremtő módon szolgálják.

## AZ ÁLLAMI ÉS ÖNKORMÁNYZATI TULAJDONÚ GAZDASÁGI TÁRSASÁGOK IRÁNYÍTÁSÁNAK SZABÁLYOZÁSA MAGYARORSZÁGON

A köztulajdonú vállalatok irányításáról Magyarországon számos jogszabály rendelkezik. Általános szinten a gazdasági társaságok irányításának szempontjából kitüntetett szerepkörök – gazdasági társaságok tulajdonosai (tagok), vezető tisztségviselői és felügyelőbizottság – feladat- és jogköreit a Ptk.<sup>8</sup> szabályozza, nem téve különbséget magán- és köztulajdon között. A Ptk. azonban – összhangban magánjogi fókuszával – csak a vállalatok irányítására vonatkozó főbb kereteket szabályozza, ugyanakkor azok részletezését az érintettek, elsősorban a gazdasági társaság tulajdonosaira (tagokra, részvényesekre) bízta.

A köztulajdonú gazdasági társaságokra vonatkozóan a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény rendelkezik a felelős gazdálkodás követelményeiről, a vagyon átlátható, hatékony és költségtakarékos működtetéséről, értékének megőrzéséről, illetve gyarapításáról.

Szintén a köztulajdonú gazdasági társaságok irányításához kapcsolódik a 2009. évi CXXII. törvény, amely rendelkezik a felügyelőbizottságok kötelező felállításáról, illetve az igazgatóság és felügyelőbizottság minimális és maximális létszámáról, javadalmazásuk felső határáról, és a vonatkozó információk kötelező közzétételéről. Szintén ide kapcsolódik a többségi állami tulajdonú gazdasági társaságok vezető állású munkavállalói javadalmazási rendszerének megújításáról szóló kormányhatározat, amely a nyereséges gazdálkodást ösztönzi azáltal, hogy veszteséges gazdálkodás esetén megtiltja a vezetői prémiumok kifizetését.

A köztulajdonú vállalatok átlátható működését a számvitelről szóló 2000. évi C. törvény is erősíti azáltal, hogy nélkülözhetetlennek minősíti a gazdálkodást folytató szervezetek vagyoni, pénzügyi és jövedelmi helyzetéről és azok alakulásáról objektív információk rendelkezésre állását. Emellett olyan számviteli szabályokat rögzít, amelyek alapján megbízható és valós összképet biztosító tájékoztatás nyújtható a törvény hatálya alá tartozók jövedelemtermelő képességéről, vagyonáról, vagyonának alakulásáról, pénzügyi helyzetéről és jövőbeli terveiről. Az állami és önkormányzati gazdasági társaságok irányításának átláthatóságát célozza az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény rendelkezése is, amely közből nyilvánossá teszi az állami és önkormányzati vagyonnal kapcsolatos adatokat. A nyilvános adatok körét az állami vagyonról szóló 2007. évi CVI. törvény tovább szélesíti.

A kormányzati szektorba sorolt köztulajdonú gazdasági társaságok irányításához kapcsolódik a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló 370/2011. (XII. 31.) kormányrendelet, amely előírja a megfelelő kontrollkörnyezet, kockázatkezelési rendszer, kontrolltevékenységek, információs, kommunikációs és monitoringrendszerek kialakítását, működ-

tesét és fejlesztését, ezáltal is előmozdítva a szabályos, eredményes és hatékony gazdálkodást.<sup>9</sup>

A tulajdonosi joggyakorlásra vonatkozóan az állami vagyronról szóló törvény előírja az állami tulajdonú vagyron nyilvántartásának, illetve megfelelő hasznosításának kötelezettségét. A jogszabályi előírások mellett az MNV Zrt. mint számos állami tulajdonú gazdasági társaság tulajdonosi joggyakorlója igen részletes vállalatirányítási ajánlásokat és javaslatokat fogalmazott meg, amelyek felhasználják a vonatkozó OECD-ajánlásokat, nagyvállalati és tőzsdei gyakorlatokat.<sup>10</sup> Az MNV Zrt. által kezelt portfólióba tartozó társaságok integritásának elősegítésére az MNV Zrt. saját etikai kódexét (MNV, 2013) is átvételre ajánlja.

Az önkormányzati tulajdonú állami vállalatok stratégiai irányítását tekintve fontos a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény, amely előírja, hogy a helyi önkormányzatok képviselő-testületeinek hosszú távú fejlesztési elképzeléseit gazdasági programban, fejlesztési tervben kell rögzíteniük. Ezek a gazdasági programok, fejlesztési terveknek kell tartalmazniuk az egyes közszolgáltatások biztosítására, színvonalának javítására vonatkozó fejlesztési elképzeléseket.

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

Összevetve az ajánlásokat az állami tulajdonú vállalatok irányítására, működésére vonatkozó hatályos szabályokkal megállapítható, hogy a hatályos magyar szabályozásban lefektetett

keretek, illetve tulajdonosi joggyakorló által megfogalmazott iránymutatások hasonlóságot mutatnak, illetve számos esetben összecsengenek a nemzetközi ajánlásokkal. Ugyanakkor, mint ahogy azt a következő részekben bemutatjuk, az állami és önkormányzati tulajdonú vállalatok irányításának gyakorlata a számvevőszéki ellenőrzések tapasztalatai szerint több esetben nem teljesíti a jogszabályi előírásokat, illetve eredményes, hatékony és átlátható gazdálkodásra sarkalló tartalommal nem tölti ki a jogszabály által nyújtott kereteket.

## MIÉRT SZÜKSÉGES AZ ÁLLAMMENEDZSMENT MEGÚJÍTÁSA?

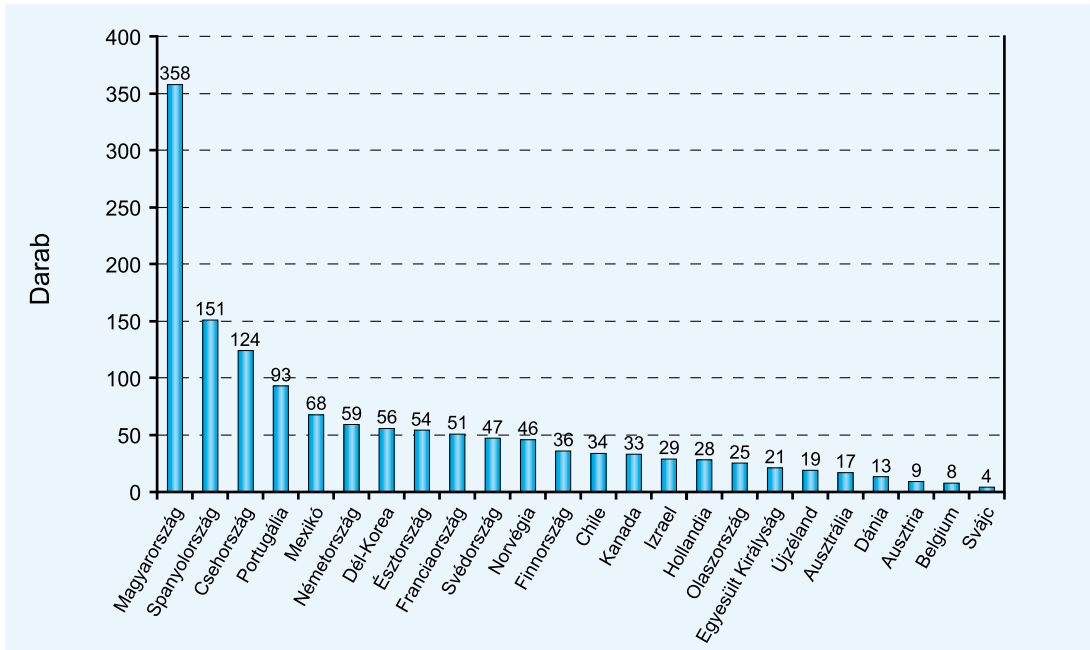
Az állami/önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok jelentős szerepet töltenek be a nemzetgazdaságban. Társadalmi szerepük is megkerülhetetlen, hiszen szinte minden állampolgár nap, mint nap találkozik (köz)szolgáltatásaikkal, amelyekért közvetve vagy közvetlenül jelentős összegeket fizet. A köztulajdonú vállalatok hatékony és eredményes irányítása, vagyonuk megóvása és gyarapítása egyfelől elemi közérdek másfelől hatalmas felelősség és kihívás. Az állammenedzsment megújításának szükségessége, mint a következőkben bemutatjuk, abból a két tényező együtteséből fakad, hogy a köztulajdonú vállalatok társadalmi-gazdasági jelentőségük mellé irányításuk számos, számvevőszéki ellenőrzések révén feltárt problémája, hiányossága társul.

### Növekvő tér, növekvő kihívások

Az állami tulajdonú vállalatok gazdasági súlya a fejlett és felzárkózó országokban egyaránt jelentős. *Christiansen* (2011) 2009-es adatokat felhasználó kimutatása szerint (lásd 2. ábra) az OECD-tagországokban a központi kormányzatok többsége több tucatnyi gazdasági társa-



### A KÖZPONTI KORMÁNYZAT TÖBBSÉGI TULAJDONÁBAN ÁLLÓ GAZDASÁGI TÁRSASÁGAINAK SZÁMA 2009-BEN



Forrás: Christiansen (2011)

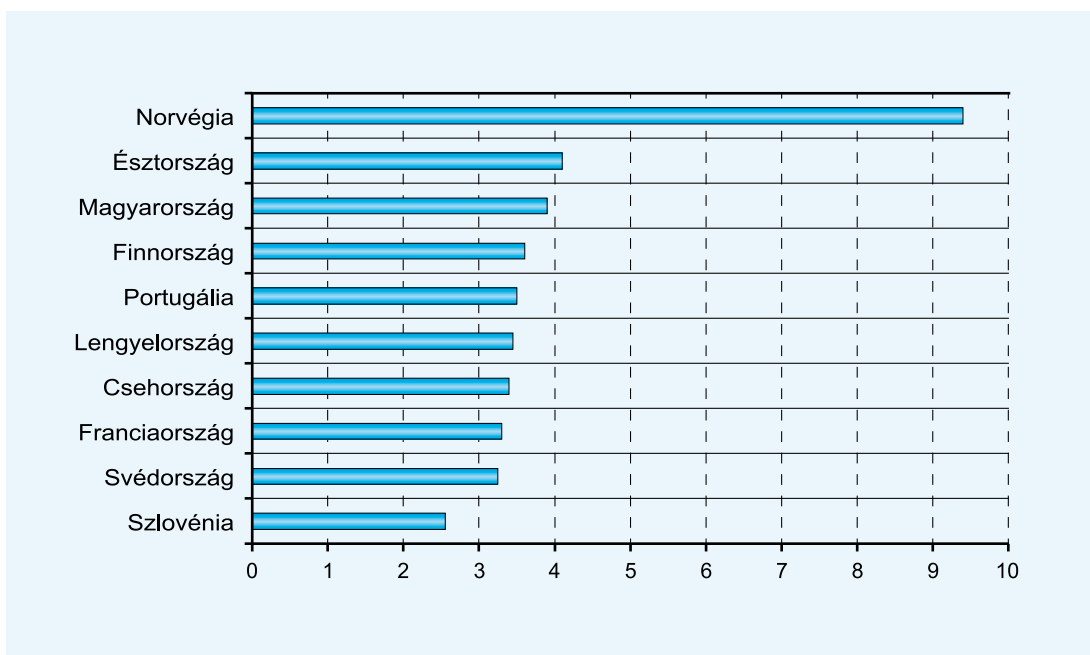
ságot tulajdonolt. Magyarország e tekintetben listavezető, a második helyezett Spanyolország a magyar számokhoz viszonyítva kevesebb, mint feleannyi állami tulajdonú gazdasági társasággal rendelkezett.<sup>11</sup>

A központi kormányzati tulajdonban lévő gazdasági társaságokban foglalkoztatottak aránya az OECD-országok között 2009-ben Norvégia és Észtországot követve Magyarországon volt a harmadik legmagasabb (lásd 3. ábra). Magyarország esetében ez azt jelenti, hogy 2009-ben csak a központi kormányzat által tulajdonolt gazdasági társaságoknak több mint 150 000 munkavállalója volt, azaz a magyar munkaerőpiacon minden 25. foglalkoztatott állami tulajdonú gazdasági társaság alkalmazottja. A gazdasági társaságok számát, illetve foglalkoztatási súlyokat összevetve az is megállapítható, hogy a magyar központi kormányzat által tulajdonolt gazdasági társa-

ságok az OECD többi tagállamában működő társaikhoz képest relatív kisebb méretűek. Ezt magyarázza egyrészt az a tény, hogy a legtöbb EU-tagállamban az állami vállalatokat holdingokba szervezték, ezért kevesebb gazdasági társaság működik átlagosan több foglalkoztatottal. Másrészt ezekben az országokban a cégek jelentős része helyi önkormányzati vagy tartományi tulajdonban áll, amelyek ebben a statisztikában nem kerültek feltüntetésre.

A 2009-ben fennálló helyzethez képest Magyarországon mind az állami, mind az önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok száma emelkedett. A 2010-ben elindított gazdaságpolitikai fordulat részeként ugyanis a természetes monopóliumok esetében (mint például gáz, villamos energia, vízszolgáltatás, hulladékgyűjtés) ma már az állam és az önkormányzatok saját tulajdonú gazdasági társaságok révén szervezik meg a lakosság és a közületek ellátását.

### A KÖZPONTI KORMÁNYZAT GAZDASÁGI TÁRSASÁGAINÁL FOGLALKOZTATOTTAK LÉTSZÁMA AZ ÖSSZES FOGLALKOZTATOTT SZÁZALÉKÁBAN (2009-BEN)



Forrás: Christiansen (2011)

A gazdasági célokat szolgáló (megnövekedett) közbizony mind tulajdonosi, mind irányítási szempontból számos, az állammenedzsment reagálását igénylő kihívást jelent.

**PÉNZÜGYI KIHÍVÁST** képez a tulajdon megszerzéséhez szükséges forrás biztosítása (lásd például az egyetemes szolgáltatókat), amely kihat a központi vagy helyi költségvetésre. Emellett a köztulajdonú vállalatok beruházásainak finanszírozása, az ahhoz esetlegesen szükséges tulajdonosi garancia is részben a költségvetést terhelhetik, különösen olyan esetekben, amikor a projektek nagyságrendje vagy a beruházás jellege miatt piaci vagy uniós finanszírozási formák nem lehetségesek (lásd például a paksi bővítés). Nem utolsó sorban az állami/önkormányzati vállalatok esetlegesen szükségessé váló tőkepótlása képezhet finanszírozási igényt.

**SZAKMAI KIHÍVÁST** jelent, hogy az állami/önkormányzati vállalatok által előállított javak és

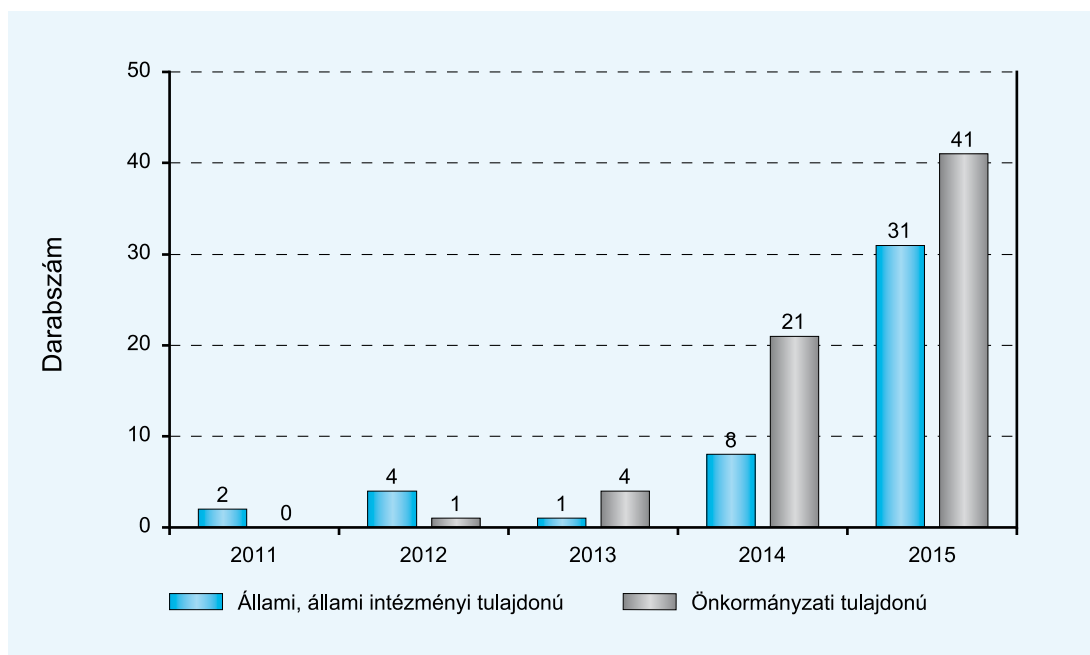
szolgáltatások magas minőségének biztosításához és a bővülő irányítói, tulajdonosi szerepkörök ellátásához megfelelő szakértelemre van szükség, amelyet a közszférának a nyílt munkaerőpiacon magáncégekkel versenyezve kell megszereznie.

**ETIKAI KIHÍVÁST** képez a magánszféra és a közszféra találkozási pontjainak kiszélesedése, amely – minden mást változatlanul feltételezve – a korrupciós kockázatok emelkedését eredményezi.<sup>12</sup>

#### Köztulajdonú vállalatok számvevőszéki ellenőrzéseinek tapasztalatai

A 2011–2015 időszakban évről-évre emelkedett az ÁSZ állami/önkormányzati tulajdonú vállalatokat érintő ellenőrzéseinek száma (lásd 4. ábra). Bár a lefolytatott ellenőrzések elsőd-

### AZ ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK ÁLLAMI/ÖNKORMÁNYZATI TULAJDONÚ VÁLLALATOKAT ÉRINTŐ ELLENŐRZÉSEINEK SZÁMA



Forrás: saját szerkesztés az ÁSZ jelentései alapján

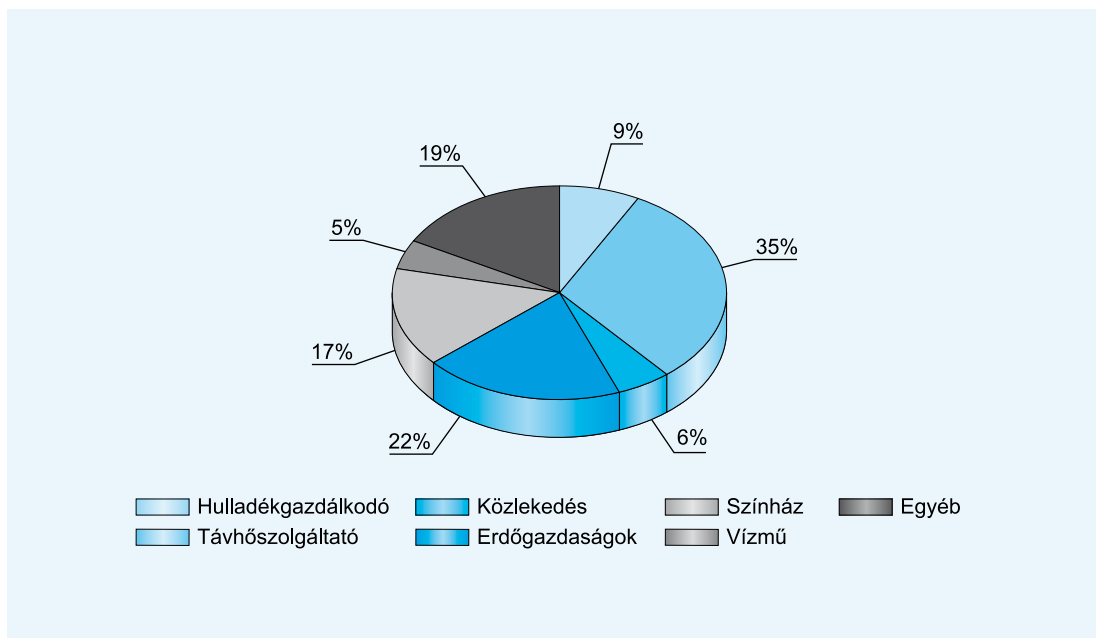
legesen a vállalatok pénzügyi helyzetét, a vagyongazdálkodását, a belső kontrollrendszerük kialakítását, illetve az ezek szerves részét képező területek szabályszerűségét vizsgálták, a jelentések mélyreható összehasonlító elemzésével a köztulajdonú vállalatok irányítására vonatkozóan rendszerszintű megállapításokat tehetünk.

Az elemzett időszakban 113 számvevőszéki jelentés kapcsolódik a különféle ágazatokban működő állami/önkormányzati tulajdonú vállalatokat ellenőrzéséhez. Az ellenőrzött gazdasági társaságok között található 35 távhőszolgáltató, 17 színház, 22 erdőgazdaság, 9 hulladékgazdálkodó, 6 közlekedési vállalat, 5 vízmű, illetve további 19 pénzügyi, infrastruktúra- és egyéb szolgáltató ágazatban működő és tulajdonosi joggyakorló gazdasági társaság (lásd 5. ábra).

Az ÁSZ jelentéseiben megfogalmazott javaslatok és a javaslat címzettjeinek évről-évre növekvő száma (lásd 6. ábra) önmagában jelzi,

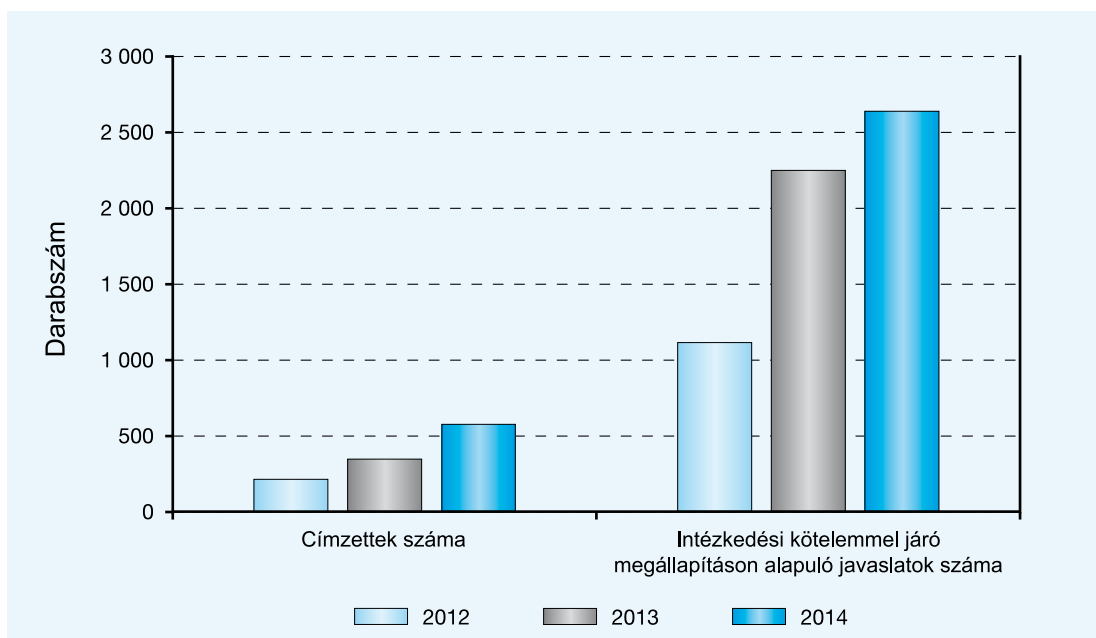
hogy bőven akad javítani való a közpénzek kezelésében. Számos javítani való akad a köztulajdonú vállalatok háza táján is. Az ÁSZ a köztulajdonban lévő gazdasági társaságok ellenőrzéséhez kapcsolódóan például a 36 távhőszolgáltató és hulladékgazdálkodó társaság esetében 186, a színházak esetében 94, az erdőgazdaságok esetében 87, a víziközmű-társaságok esetében 42 intézkedési kötelezettséggel járó javaslatot tett. A megfogalmazott intézkedési kötelezettséggel járó javaslatok elsődlegesen az állami és önkormányzati tulajdonú vállalatok szabályos működését hivatottak biztosítani, afelé „terelve” az érintetteket, hogy a javaslatokat építsék be az állami és önkormányzati tulajdonú gazdasági vállalatok működésének gyakorlatába, kiküszöbölve többek között az ellenőrzött gazdasági társaságok irányításához kapcsolódóan feltárt szabálytalanságokat, hiányosságokat, nem megfelelő gyakorlatokat.

### AZ ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK ÁLLAMI/ÖNKORMÁNYZATI TULAJDONÚ VÁLLALATAIT ÉRINTŐ ELLENŐRZÉSEINEK MEGOSZLÁSA (2011–2015 ÉVEKRE ÖSSZESÍTVE)



Forrás: saját szerkesztés az ÁSZ jelentései alapján

### INTÉZKEDÉSI KÖTELEMMEL JÁRÓ MEGÁLLAPÍTÁSON ALAPULÓ JAVASLATOK ÉS A CÍMZETTEK SZÁMA (2012–2014)



Forrás: saját szerkesztés az ÁSZ éves beszámolója alapján

Az összehasonlító elemzésünk alá vont 113 számvevőszéki jelentés megállapításai és javaslati, továbbá *Horváth – Szilas* (2015) és *Németh – Jakovác – Várpalotai* (2015) alapján a köztulajdonú vállalatok irányítását érintően a következőket azonosítottuk visszatérő problémaként.

■ **VILÁGOS TELJESÍTMÉNYKÖVETELMÉNYEK LEFEK-TETÉSÉNEK HIÁNYA.** Az ellenőrzött 36 önkormányzati tulajdonú hulladékgazdálkodó és távhőszolgáltató gazdasági társaságok háromnegyedénél az üzleti terv nem tartalmazott a szakmai feladatellátás gazdaságosságának, hatékonyságának mérésére alkalmas kritériumrendszert, mutatószámot. Ez azért jelent problémát, mert teljesítménykövetelmények híján homályba vész az elérni kívánt cél, a kiváltani szándékozott hatás, megítélhetetlen lesz az eredményesség és hatékonyság érvényesülése, ellehetetlenül az elszámoltathatóság.

■ **ÜZLETI TERVEK HIÁNYA ÉS TARTALMUK HIÁNYOS-SÁGAI.** A vállalatok számára az üzleti tervek olyan fontos dokumentumok, amelyek kijelölik a társaságok számára a tevékenységükkel, gazdálkodásukkal elérendő célokat és egyben viszonyítási pontot jelentenek az értékeléshez. Az ellenőrzött 36 hulladékgazdálkodó és távhőszolgáltató társaság ugyan öt kivétellel elkészítette a 2012. évre vonatkozó üzleti terveit, azonban az üzleti tervek tartalma és részletzettsége jelentős eltérést mutatott. A tulajdonos önkormányzatok közül csupán egy fogalmazott meg elvárásokat az üzleti tervvel kapcsolatban. Az üzleti tervek és beszámolók bevételi és ráfordítási adatainak összehasonlíthatóságát korlátozta, hogy az ellenőrzött társaságok tevékenységeiket nem megfelelően különítették el, valamint a támogatások (önkormányzati, távhőtámogatás) tervezése vonatkozásában egyes társaságok tervezték a támogatást, míg mások a tervezett hiány összegében mutatták ki a szükséges támogatás összegét. Az üzleti tervek megvalósításáról, a bevételi-kiadási teljesítések tervektől való eltéréséről mindössze tíz társaság számolt be. Ezek

közül is csak öt társaság üzleti terve tartalmazott szakmai mutatókat. 23 vállalat ugyanakkor egyáltalán nem rendelkezett szakmai feladatellátás mérésére alkalmas kritériumrendszerrel, sem az arra vonatkozó előírással.

■ **A JOGSZABÁLYI ELŐÍRÁSOKNAK NEM MEGFELELŐ ÖNKÖLTSÉGSZÁMÍTÁS, NEM MEGALAPOZOTT ÁRAZÁS.** A Fővárosi Közterület-fenntartó Zrt., közlekedési vállalatok, távhőszolgáltató vállalatok, hulladékgazdálkodók, színházak ellenőrzése önköltségszámítással kapcsolatos szabálytalanságokat és hiányosságokat is feltárt. Megfelelő önköltségszámítás nélkül sem a számviteli törvényben foglalt előírások maradéktalan betartása, sem a vezetési és felügyeleti funkciók (úgy mint tervezés, árképzés, költségelemzés, hatékonyságmérés és -ellenőrzés) teljes körű betöltése nem várható el. A feltárt önköltségszámítási hiányosságok lehetetlenné teszik annak megítélését, hogy a közszolgáltatásokért fizetett árak és díjak mennyiben vannak, illetve voltak összhangban a társaságok közszolgáltatások nyújtásához kapcsolódó ráfordításaival, a háztartások kiadásait csak a lehető legkisebb, de a közvagyon megóvására és a szolgáltatás színvonalának emelkedését eredményező gyarapodására szolgáló mértékben terhelték-e. A közszolgáltatások árazásának megalapozatlanságát erősíti az a tény is, hogy a kevésbé tökeigényes hulladékszállítási szektorban az ellenőrzött 9 szolgáltatónál a legkisebb és legmagasabb díjak közötti eltérés 2012-ben több mint 2,5-szeres volt.

■ **A KÖZVAGYON MEGÓVÁSÁNAK ÉS GYARAPÍTÁSÁNAK HIÁNYOSSÁGAI.** Az Állami Számvevőszék ellenőrzései rámutattak arra, hogy egyes önkormányzati tulajdonban lévő gazdasági társaságoknál elmaradt az eszközök amortizációt meghaladó mértékű pótlása, amely rejtett eladósodottságot eredményezett. Másfelől az üzleti tervek sok esetben nem tartalmaztak beruházásokat alátámasztó számításokat. Pedig ezek hiányában a vagyon pótlása és gyarapítása tekintetében nem hozhatók megalapozott döntések. Mindemel-

lett a vagyon nyilvántartása, illetve a leltárral történő alátámasztottság tekintetében is tártak fel hiányosságokat ellenőrzések. A víziközmű-társaságok, illetve az erdőgazdaságok ellenőrzése rámutatott a vagyonkezelési szerződések aktualizálásának elmaradására, amelyeknek következtében például az erdőgazdaságok irracionálisan alacsony díjat fizettek az általuk használt területekért az MNV Zrt.-nek.

■ **TULAJDONOSI ELLENŐRZÉS ÉS A FELÜGYELETI JOGOK GYAKORLÁSÁNAK HIÁNYOSSÁGAI.** Az elszámoltathatóság, a felelős közpénzfelhasználás és vagyonkezelés egyik biztosítéka a megfelelő tulajdonosi joggyakorlás, illetve az érdemi tulajdonosi ellenőrzés. A víziközmű-társaságok ellenőrzése ugyanakkor feltárta, hogy a tulajdonosi joggyakorló nem követelte meg a beruházásokat alátámasztó számításokat és a vagyon megőrzését, gyarapítását nem ellenőrizte. Hasonló volt a helyzetkép az önkormányzati többségi tulajdonban lévő gazdasági társaságok esetében is, ahol az önkormányzatok belső ellenőrzése jellemzően nem járult hozzá a közfeladat-ellátás szabályszerű teljesítéséhez, a vagyon megővéséhez.

■ **A JOGSZABÁLYI KÖTELEZETTSÉGEKET MEGHALADÓ AKTÍV IRÁNYÍTÁS HIÁNYA.** Jogállamban az állami/önkormányzati tulajdonú vállalatok irányításában résztvevők számára alapvető elvárás, hogy a jogszabályi kötelezettségeket betartsák. Ez mindenképp szükséges, de nem elégséges feltétele a köz szolgálatának. Ahogy korábban bemutattuk, a jogszabályok ugyanis jellemzően csak keretet adnak a vállalatok irányításához, amelyeket az irányításban résztvevőknek oly módon kell tartalommal megtölteniük, hogy a vállalat minél eredményesebb, hatékonyabb módon szolgálja a közösség érdekeit, illetve érje el a kitűzött stratégiai célokat. Az Állami Számvevőszék ellenőrzései feltárták, hogy a köztulajdonban lévő vállalatok irányításában jellemző, hogy a tulajdonosi jogot gyakorló, a felügyelőbizottság, a menedzsment elsődlegesen a jogszabályok által kötelezően előírtak

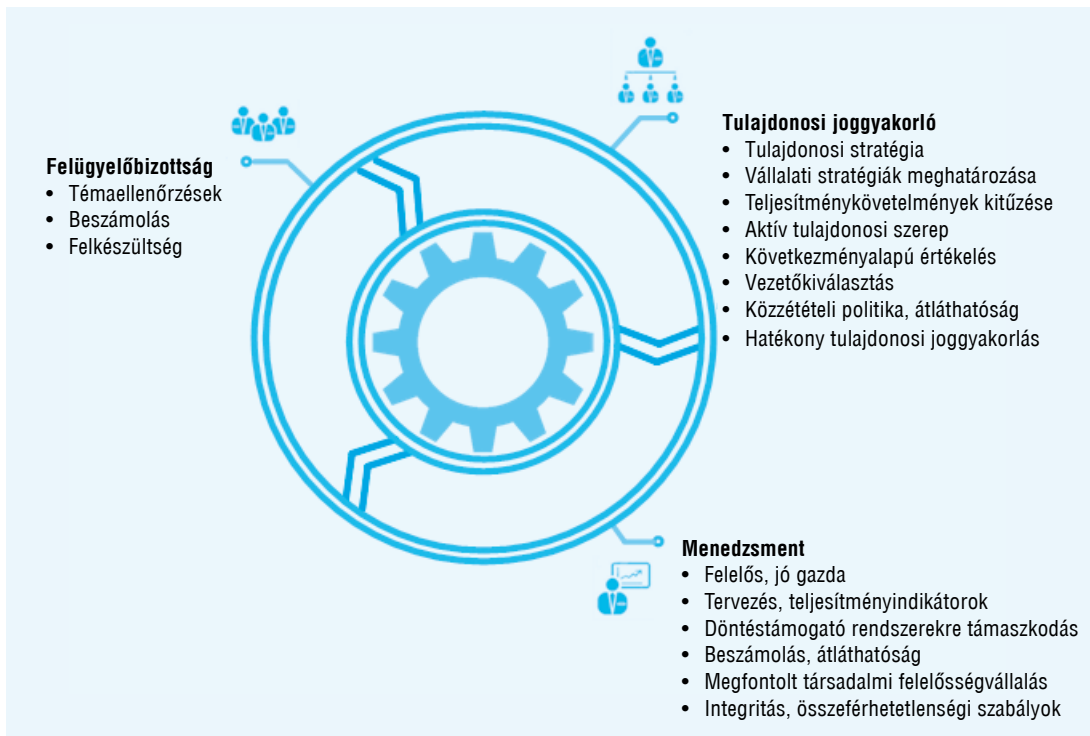
teljesítésére törekszik és csak kevésbé igyekszik tevékenységét kiterjeszteni a jogszabályok kötelező jellegű előírásait kiegészítő további aktív irányítási eszközökkel.

## JAVASLATOK AZ ÁLLAMMENEDZSMENT MEGÚJÍTÁSÁRA

A köztulajdonú vállalatok társadalmi-gazdasági jelentősége és a számvevőszéki ellenőrzések összegzése révén feltárt irányítási problémák, hiányosságok szükségessé teszik az állammenedzsment megújítását. Ahhoz, hogy működésük eredményesebb, hatékonyabb és végző soron a köz által is elismerten magasabb színvonalú legyen, az irányításukat végző tulajdonosi, tulajdonos képvisleti és menedzsmentszerepkörök összehangolt megújítására van szükség. Az összehangolt megújítással érhető el, hogy az egyes irányítási szerepkörök olyan ösztönző rendszert képezzenek, amely a közvagyon megőrzése és gyarapítása, illetve a közpénzek felelős és takarékos felhasználása mellett a fenntartható módon megfizethető, magas színvonalú (köz)szolgáltatások és termékek előállítását biztosítja a köz megaláztatóságára. (Lásd 7. ábra)

A következőkben tulajdonosi, tulajdonos-képvisleti és menedzsmentszerepköröket érintő javaslatunkat vesszük sorra.<sup>13</sup> A javaslatok bemutatásával egyben lehetőséget kívánunk biztosítani arra, hogy azokat megvitathassák a szakértők, szakmai műhelyek. Meggyőződésünk, hogy az ellenőrzési tapasztalatokon alapuló javaslataink megvalósulása számos, jelenleg nem kielégítően funkcionáló területen eredményezne jelentős előrelépést, támogatva az eredményesen, hatékonyan és célszerűen működő állammenedzsment kialakítását. Emellett bízunk benne, hogy a szakértők, szakmai műhelyek további szempontok, javaslatok megfogalmazásával maguk is hozzájárulnak a jó állammenedzsment megvalósulásához.

## SZEMPONTOK AZ ÁLLAMI TULAJDONÚ VÁLLALATOK IRÁNYÍTÁSÁNAK MEGÚJÍTÁSÁHOZ



Forrás: saját szerkesztés

### Tulajdonosi szerepköröket érintő javaslatok

1 A tulajdonosi jogkör gyakorlója rendszeres időközönként vizsgálja felül és hozza nyilvánosságra azokat a közpolitikai célokat, amelyek a vállalatok állami tulajdonlását indokolják.

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

3 Tulajdonosi jogkör gyakorlójaként világos teljesítménykövetelményeket kell meghatározni a vállalatot működtető menedzsmenttel és a felügyelőbizottsággal szemben.

4 Az tulajdonosi joggyakorlónak megfelelően tájékozott és aktívan közreműködő tulajdonosként kell viselkednie. Rendszeresen értékelni kell a menedzsment, illetve a felügyelőbizottság teljesítményét. Az értékelésnek

vissza kell hatnia mind a menedzsment, mind a felügyelőbizottság működésére, az abban közreműködők anyagi javadalmazására, illetve megbízásuk fenntartására.

5 A tulajdonosi joggyakorló korábbi szakmai teljesítményük, képességeik és a köz szolgálat iránti elkötelezettségük alapján válassza ki a menedzsment és a felügyelőbizottság tagjait.

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

7 A tulajdonosi joggyakorló tevékenységét átláthatóan, a nyilvánosság számára megismerhetően gyakorolja. Határozza meg mind maga, mind a menedzsment és a felügyelőbi-

zottság számára a működésük átláthatóságára vonatkozó szabályokat, a nyilvánosságra hozandó adatok körét.

⑧ Az állam és az önkormányzatok alakítsák ki tulajdonosi joggyakorlásuk hatékony módját.

A köztulajdonú vállalatok akkor tudják eredményesen betölteni társadalmi-gazdasági szerepüket, ha egyfelől tulajdonosai a köz számára is megismerhető módon tisztázzák az általuk elérendő közpolitikai célt, a követendő stratégiát és a menedzsment számára is világos teljesítménykövetelményeket szabnak. A tulajdonosi jogkör gyakorlóit a célok és követelmények megvalósítását egyrészt a felkészült vezetők alkalmazásával, másrészt az eredményekkel folyamatos monitorozásával és értékelésével, harmadrészt az átláthatóság biztosításával, a nyilvánosság erejével mozdíthatják elő.

Az állammenedzsment javításához a tulajdonosi feladatok ellátásának módját is célszerű újragondolni. A vállalatok számossága miatt (lásd a korábban tárgyalt 2. ábra) az államnak és egyes tekintélyes társasági portfólióval rendelkező önkormányzatnak – mint tulajdonosnak – a megfelelő tájékozottság és aktív közreműködés biztosítása önmagában is kihívás, mivel megfelelő mennyiségű és minőségű szakértelem rendelkezésre állását igényli. Központi szinten ezért megfontolandó egy olyan menedzsmentudást koncentráló, nemzetközi tapasztalatokkal is összhangban lévő, új állammenedzsment-struktúra kialakítása, amely az állami vagyonnal kapcsolatos stratégiai irányok és döntések előkészítését, azok végrehajtásának egységes elvek szerinti értékelését, valamint az értékelési módszertan kialakítását végezné (lásd 8. ábra).

### A Felügyelőbizottságokat érintő javaslatok

① A felügyelőbizottság tagjainak a tulajdonosi érdekek érvényesülése érdekében rendszeresen meg kell győződniük a felügyeletükre bízott

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

② A felügyelőbizottságnak rendszeresen számot kell adnia a tulajdonosnak az általuk végzett ellenőrzések, vizsgálatok eredményéről, teljes felelősséget vállalva azok tartalmáért.

③ A felügyelőbizottságok tagjainak olyan szakértelemmel és tapasztalattal kell rendelkezniük, amely biztosítja a tulajdonosi érdekek érvényesülésének ellenőrzését, a felügyeletükre bízott vállalatok működésének átlátását és az esetleges szabálytalanságok felismerésének képességét.

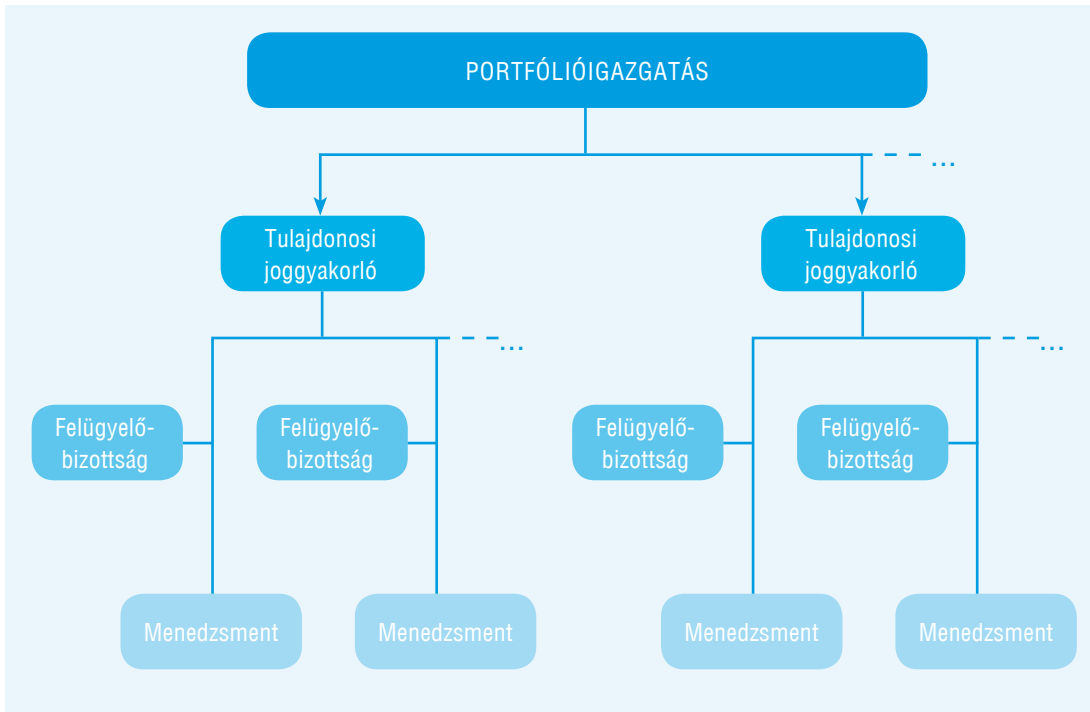
A felügyelőbizottság alapvetően a tulajdonosi érdekek érvényesítésére létrehozott szerv, amely akkor látja el eredményesen feladatát, ha aktívan ellenőrzi a menedzsment és a vállalat működését, beszámolóik hitelességét, a közzétételi politika teljesülését és tapasztalatairól tájékoztatja a tulajdonost. Azonban feladatellátása akkor lehet teljes, ha nemcsak a vállalat teljesítményéről rendelkezik átfogó képpel, hanem mindazokról a folyamatokról, eseményekről, felmerült kockázatokról is, amelyek a vállalatok külső és belső szabályoknak megfelelő működését, illetve jövőbeli jövedelmezőségét, vagyont érinthetik. A szerteágazó feladat ellátása csakis megfelelő szakértelem birtokában lehetséges.

### Menedzsmentet érintő javaslatok

① Az állami vállalatok vezetőinek a köz iránt elkötelezetten, a szabályokat és a költségvetési kereteket betartó, a követeléseket kikényszerítő, a kötelezettségeket határidőre teljesítő jó gazdaként kell munkálkodniuk.



**A PORTFÓLIÓIGAZGATÁS RENDSZERE**



Forrás: saját szerkesztés

2 A menedzsmentnek részletes üzleti terveket kell készíteniük, illetve teljesítménykritériumokat és indikátorokat kell meghatározniuk.

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

4 Az állami vállalatok vezetőinek beszámolási kötelezettségük mellett biztosítani kell az átlátható működést mind a tulajdonosok, mind a nyilvánosság felé.

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

6 Az állami tulajdonú vállalatok vezetői tartásuk be a közszolgálat etikai és integritás elveit.

Jogállamban a közjó szolgálatának útját jogszabályokkal jelölik ki, ezért a közszféra vezetőivel szemben az elsődleges elvárás a szabályok betartása. Mindemellett egy vezetőnek alkalmazkodnia kell a környezet gyors, számos kihívást jelentő változásaihoz, ezért a köztulajdonban lévő vállalatok vezetőivel szemben egyre inkább elvárás az innovációs készség, a kockázatkezelés képessége és a szervezeti tanulás előmozdításának a képessége.

A jó vezető naprakész információval rendelkezik a vállalat működéséről, tevékenységének és folyamatainak jellemzőiről, minőségéről, továbbá felelősen gazdálkodik, etikus, betartja és betartatja a szabályokat, és biztosítja, hogy a rábízott szervezet a közcélok, az elvárt teljesítmény megvalósításában eredményesen mű-

ködjön (legyen tiszta az utca, pontos a vonat, meleg a távfűtéses otthonokban, egészséges az ivóvíz stb.).

A menedzsment magas szintű integráltsága is elengedhetetlen, amelynek biztosítását támogathatja a belső ellenőrzés jelzéseinek figyelembevétele, az átlátható működés, a korrupciós kockázatú felületek minimalizálása, illetve az etikai elvek betartása. Az ellenőrzésre hivatott szereplők közül a belső ellenőrzésnek állandó szervezeti jelenlétével van lehetősége a legközvetlenebb módon nyomon követni a vállalat működésének szabályosságát.

## ÖSSZEGZÉS ÉS KÖVETKEZTETÉSEK

Tanulmányunkban összevetettük a nemzetközi szakirodalomban fellelhető, állami és önkormányzati tulajdonú vállalatok irányítására vonatkozó ajánlásokat a hatályos, hazai szabályozással és az Állami Számvevőszék ellenőrzései alapján kirajzolódó valós gyakorlat. Megállapítottuk, hogy a hazai szabályozás olyan irányítási keretet biztosít a köztulajdonú vállalatok számára, amely összhangban van a nemzetközi ajánlásokkal. Ugyanakkor a számvevőszéki ellenőrzések által feltártak rávilágítottak arra, hogy az állami és önkormányzati tulajdonú vállalatok irányításának gyakorlata több esetben nem felel meg a jogszabályi előírásoknak, illetve az irányításban résztvevők jellemzően nem töltik ki a jogszabály által nyújtott kereteket az eredményes, hatékony és átlátható gazdálkodásra sarkalló tartalommal. Megállapítottuk, hogy a köztulajdonú vállalatok társadalmi-gazdasági jelentősége és a számvevőszéki ellenőrzések összegzése révén feltárt irányítási problémák, hiányosságok szükségessé teszik az állammenedzsment megújítását. Tanulmányunkban olyan – a nemzetközi szakirodalom ajánlásaival is összhangban lévő – javaslatokat fogalmaztunk meg, amelyek megvalósításával számos, jelenleg nem

kielégítően funkcionáló irányítási területen jelentős javulás érhető el, támogatva az eredményesen, hatékonyan és célszerűen működő állammenedzsment kialakítását.

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

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

Ahogy a védelmi vonalak kiépítettsége is ellenállóvá tesz egy erődítményt, úgy a többrétű ellenőrzés is erősíti a jogkövető magatartást. A köztulajdonú vállalatok irányítását illetően ezért fontos, hogy minél több kontrollmechanizmus kerüljön kialakításra, a belső ellenőrzés, a vezetői ellenőrzés, a felügyelőbizottság, a könyvvizsgáló, a tulajdonosi joggyakorló, a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal és a közpénzek legfőbb független őre, az Állami Számvevőszék mind alkalmazza és érvényesítse ellenőrzési jogosítványait.

A köztulajdonú vállalatok irányításának megújítása és annak következetes érvényesítése, ellenőrzése csakis együtt járulhat hozzá a köz érdekét és megalégedettségét szolgáló, jól működő állammenedzsment megteremtéséhez.

## JEGYZETEK

- <sup>1</sup> 1660/2015. (IX. 15.) kormányhatározat a többségi állami tulajdonú gazdasági társaságok vezető állású munkavállalói javadalmazási rendszerének megújításáról.
- <sup>2</sup> A tanulmánynak nem célja annak elemzése, hogy milyen gazdasági funkciók ellátását célszerű az államra vagy az önkormányzatokra bízni.
- <sup>3</sup> Az azonosságokat hangsúlyozza Domokos (2015) is, aki szerint az állami cégek vezetőinek kinevezést meghatározó kormányhatározatban foglalt szempontokat indokolt lehet érvényesíteni az önkormányzati cégek esetében is.
- <sup>4</sup> A továbbiakban – hacsak az állami és önkormányzati tulajdon megkülönböztetésére nincs szükség – állami/önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok szinonimájaként használjuk az állami/köztulajdonú gazdasági társaság, az állami/köztulajdonú vállalat, illetve az állami vállalat fogalmakat is.
- <sup>5</sup> A Világbank ajánlásait a szűken értelmezett állami tulajdonú gazdasági társaságokra fogalmazza meg. Ugyanakkor megjegyzi, hogy az anyagban megfogalmazott ajánlások más köztulajdonú, így például az önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok teljesítményét is javíthatja (Világbank, 2014, 28. oldal)
- <sup>6</sup> A privát vállalatokra vonatkozó ajánlásokat az OECD (2015b) kiadványa tartalmazza.
- <sup>7</sup> Angolul találóan 4 „C”-ben foglalják össze: Clarity (tisztázottság), Capacity (kapacitás), Capability (hőzzerítés), Commitment (elkötelezettség).
- <sup>8</sup> 2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről
- <sup>9</sup> A belső kontrollrendszer kialakításához a Nemzetgazdasági Minisztérium útmutatókat is készített. Lásd: <http://ngmszakmaiteruletek.kormany.hu/belso-kontrollrendszer>
- <sup>10</sup> Az állami tulajdonú társaságok számára kiadott ajánlás is elismeri, hogy Magyarországon az állami – illetve tágabban a köztulajdonban álló – társasági portfólióba tartozó társaságok körében a hatékony és átlátható vállalatirányítás megléte egyre fokozódó társadalmi elvárásként jelentkezik (MNV, 2014).
- <sup>11</sup> Az értékelést árnyalja, hogy a hivatkozott tanulmány Lengyelországra csak részadatokat közöl, az alapján viszont Lengyelországban közel 600 központi kormányzati tulajdonú gazdasági társaság működött. Megjegyezzük, hogy az adatok időben igen változékonyak lehetnek, mivel például szervezeti változások, így például összevonások vagy szétválások esetén, egy adott országban működő állami tulajdonú vállalatok száma töredékére csökkenhet vagy többszöröserre növekedhet.
- <sup>12</sup> A magán- és a közszféra találkozási felületének kiszélesedésére példa a költségvetési intézmények által az EU-támogatások pályázatára megbízott szakértők köre, akikkel szemben az ÁSZ integritásfelmérése szerint nem támasztottak ugyanolyan etikai követelményeket, mint a köztisztviselőkkel szemben (Pulay, 2015).
- <sup>13</sup> Javaslatainkhoz kapcsolódóan további megfontolások találhatóak korábbi tanulmányunkban (lásd Domokos és szerzőtársai, 2016).

## IRODALOM

BARTOL, K. M. – MARTIN, D. C. (1991): *Management*. McGraw-Hill

COASE, R. H. (1937): The Nature of the Firm. *Economica*. 4. Évf., 386–405. oldal

- CHRISTIANSEN, H. (2011): The Size and Composition of the SOE Sector in OECD Countries, OECD Corporate Governance Working Papers No. 5, <http://dx.doi.org/10.1787/5kg54cwps0s3-en>
- DOMOKOS L. (2015): Jó gyakorlatok – Fókuszban a közszolgáltatás konferencia nyitóelőadás. <http://www.aszhirportal.hu/hu/hirek/domokos-laszlo-erositeni-azonkormanyzati-cegek-ellenorzeset>
- DOMOKOS L. – VÁRPALOTAI V. – JAKOVÁC K. – NÉMETH E. – MAKKAI M. – HORVÁTH M. (2016): Az Állami Számvevőszék hozzájárulása az állammenedzsment megújításához. In: Németh E. (szerk.) A jó kormányzás építőkövei – fókuszban a legfőbb pénzügyi ellenőrző szerv, az Állami Számvevőszék. Szerk. Megjelenés alatt.
- DOMOKOS L. – PULAY Gy (2015): Strengthening integrity against corruption: The Integrity Project of the State Audit Office of Hungary. *International Journal of Government Auditing*, 42. évf. 3. sz. 22–26. oldal
- HORVÁTH M. – SZILAS I. (2015): Önkormányzatok többségi tulajdonú távhőszolgáltató gazdasági társaságai gazdálkodásának egyes elemei a rezsicsökkentés tükrében. <https://www.asz.hu/hu/tanulmanyok-2015-ev>
- NÉMETH E. – JAKOVÁC K. – VÁRPALOTAI V. (2015): A hulladékgazdálkodó és távhőszolgáltató önkormányzati többségi tulajdonú társaságok ellenőrzési tapasztalatai. <https://www.asz.hu/hu/tanulmanyok-2015-ev>
- NORTH, D. C. (1961): *The Economic Growth of the United States, 1790–1860*. Prentice Hall, Englewood Cliffs, New Jersey
- PULAY Gy. (2015): Korrupciós kockázatok a közbeszerzési eljárásoknál. <http://www.aszhirportal.hu/hu/hirek/pulay-gyula-korrupcios-kockazatok-akozbeszerzesi-eljarasoknal>
- ÁSZ (2015): Megkezdődött az állammenedzsment megújítása <http://www.aszhirportal.hu/hu/hirek/megkezdodott-az-allamenedzsment-megujitasa>
- MNV (2013): Az MNV Zrt. Etikai Kódexe. [http://www.mnvzrt.hu/data/cms939218/Etikai\\_Kodex.pdf](http://www.mnvzrt.hu/data/cms939218/Etikai_Kodex.pdf)
- MNV (2014): Ajánlás az állami tulajdonú társaságok számára. [http://www.mnvzrt.hu/eljarasi\\_dokumentumok/ajanlas\\_az\\_allami\\_tulajdonu\\_tarsasgok\\_szamara/ajanlas\\_allami\\_tulajdonu\\_tarsasgok\\_szamara.html](http://www.mnvzrt.hu/eljarasi_dokumentumok/ajanlas_az_allami_tulajdonu_tarsasgok_szamara/ajanlas_allami_tulajdonu_tarsasgok_szamara.html)
- OECD (2011): State-Owned Enterprise Governance Reform: An Inventory of Recent Change. <http://www.oecd.org/daf/ca/corporategovernanceofstate-ownedenterprises/48455108.pdf>
- OECD (2015a): OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises. <http://www.oecd.org/daf/ca/OECD-Guidelines-Corporate-Governance-SOEs-2015.pdf>
- OECD (2015b): G20/OECD Principles of Corporate Governance. [http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/g20-oecd-principles-of-corporate-governance-2015\\_9789264236882-en#page1](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/g20-oecd-principles-of-corporate-governance-2015_9789264236882-en#page1)
- PwC (2015): State-Owned Enterprises: Catalysts for Public Value Creation? <http://www.pwc.com/gx/en/psrc/publications/assets/pwc-state-owned-enterprise-psrc.pdf>
- Világbank (2014): Corporate Governance of State Owned Enterprises: A Toolkit. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/20390/9781464802225.pdf?sequence=1>