

Az önkormányzatok által működtetett tulajdonosi kontroll megvalósítása

Menich-Jónás Judit¹

Absztrakt: Az önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok olyan államháztartáson kívüli szervezetek, amelyek közfeladatokat látnak el, közpénzt is felhasználnak, de nem a költségvetési gazdálkodás szabályai, hanem a gazdasági társaságoknak előírt jogszabályok szerint gazdálkodnak. Ezért az átlátható, eredményes és hatékony működés kereteit a tulajdonos önkormányzat jegyzőjének kell kialakítania, a tulajdonosi kontroll szabályokon keresztül, akár a jogszabályi előírásoknál szigorúbb kötelezettségeket is előírva.

A tanulmány keretében bemutatom, hogy az elmúlt 10 évben milyen változások mentek végbe az önkormányzati tulajdonosi joggyakorlás tekintetében. Fontos mérföldkő volt egy 2011-es törvénymódosítás, amely lehetővé tette az Állami Számvevőszék számára, hogy az önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságokat is ellenőrizze. A 2011-2016. között lefolytatott ellenőrzési tapasztalatokról kiadott elemzésekből kiindulva megvizsgáltam, hogy változott-e az önkormányzatok által folytatott gyakorlat a tulajdonosi kontrollok kiépítése és megvalósítása tekintetében. Kutatásom alapján megállapítható, hogy a helyi önkormányzatok által működtetett tulajdonosi kontroll tekintetében némi fejlődés tapasztalható.

KULCSSZAVAK: önkormányzat, önkormányzati tulajdonú gazdasági társaság, tulajdonosi kontroll, üzleti terv

JEL-kód: H70

Bevezetés

Az Állami Számvevőszék 2011-2016. között lefolytatott ellenőrzéseinek tapasztalatai alapján visszatérő problémákat jelölt meg a gazdasági társaságok irányításával kapcsolatban. Főbb hiányosságok között említette az üzleti tervek és azok tartalmi hiányosságait, a tulajdonosi ellenőrzéssel és a felügyeleti jogok gyakorlásával kapcsolatos hiányosságokat, továbbá a jogszabályi kötelezettségeket meghaladó aktív, következményeket érvényesítő irányítás hiányát.

¹ Magyar Agrár- és Élettudományi Egyetem Gazdaság- és Regionális Tudományi Doktori Iskola, doktorandusz (menich-jonas.judit@auditlight.hu)

Egy-egy nagyobb gazdasági társaság esetében a fenti hiányosságok súlyosan terhelhetik az önkormányzat költségvetését, akár fizetéseképtelenségbe sodorva az adott települést. Jelen tanulmány célja annak bemutatása, hogy milyen eszközökkel kerülhető el az önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok felelőtlen gazdálkodása. Arra kérdésre keresem a választ, hogy miként biztosítható az elszámoltathatóság, a felelős közpénzfelhasználás és vagyonkezelés, ezeken keresztül pedig az önkormányzati vagyon megóvása, vagyis hogyan érhető el a hatékony, eredményes, költségtakarékos, a vagyonnal való felelős, átlátható gazdálkodás a hatékony és eredményes irányításon, a tulajdonosi kontroll javításán keresztül. Célom olyan javaslatok megfogalmazása, amelyek a tulajdonosi kontroll kialakításának és működtetésének javítását szolgálják.

Anyag és módszer

A kutatási témát érintő jogszabályok áttekintése után az Állami Számvevőszék ellenőrzési tapasztalataiból kiindulva vizsgálom a kiválasztott önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok működése során megvalósított tulajdonosi jogkörök gyakorlását és az üzleti tervezést. Kutatásom alapjául a nyilvánosan elérhető önkormányzati rendeletek, SZMSZ-ek, alapító okiratok, határozatok és előterjesztések szolgáltak. Vizsgálatomnál 36 önkormányzati tulajdonban lévő társaságot elemzek, melyek székhelye Budapest, illetve Pest megyéhez köthetőek, melyek 2020. évre összesen 16 önkormányzathoz tartoznak.

A tulajdonos önkormányzatok honlapjáról elért üzleti tervek összehasonlítása során bemutatom, hogy jelenleg a gyakorlatban a terv és a tény adat elemzése miként valósul meg, illetve milyen tulajdonosi kontroll keretében fogadták el a 2019. évi beszámolót az önkormányzatok.

Felelős gazdálkodás követelménye az önkormányzati tulajdonban lévő gazdasági társaságoknál

A helyi önkormányzatok alapfeladata azon közszolgáltatások biztosítása a lakosság részére, amelyek a település életképességét, fennmaradását, fejlesztését biztosítják. A feladatellátáshoz szükséges forrás biztosítása érdekében az önkormányzatok részt vehetnek vállalkozásokban, főleg azért,

hogy a vállalkozás hasznából teremtsék elő ezeket a forrásokat (Holczreiter–Papp–Simon, 2015). Az utóbbi években egyre nagyobb szerepet kaptak a gazdasági társaságok, különösen az önként vállalt feladatok vonatkozásában. A feladat ellátásához szükséges infrastruktúrát a helyi önkormányzatok a gazdasági társaságok számára vagyónátadással biztosítják. Az önkormányzatok közfeladataikat elláthatják közvetlenül saját szervezeten belül, költségvetési intézményeiken keresztül, valamint szerződéses megrendeléssel, harmadik személytől megvásárolt szolgáltatásokkal. Ezen kívül a rendszerváltozás óta a többségi tulajdonukban álló gazdasági társaságokon keresztül is elvégezhetik (Hegedüs–Molnár, 2019).

Az önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok olyan szervezetek, amelyek közfeladatokat látnak el, de nem a költségvetési gazdálkodás szabályai, hanem a gazdasági társaságoknak előírt jogszabályok szerint gazdálkodnak, emellett közpénzt is felhasználnak (Hegedüs, 2015). A kizárólagos, vagy többségi tulajdonú önkormányzati társaságok államháztartáson kívüli szervezetként vesznek részt a közfeladatok ellátásában. Az önkormányzati tulajdonú cégek leginkább településfejlesztési és településüzemeltetési, temető-fenntartási, lakásgazdálkodási, távhőszolgáltatási, valamint víziközmű- és hulladékgazdálkodási feladatokat látnak el (Gyirán, 2019). Az önkormányzati tulajdonú társaságoknak az önkormányzati, nemzeti vagyonnal megfelelően kell gazdálkodniuk, és tevékenységük során a lakosságot megfelelő minőségű közszolgáltatással kell ellátniuk (Cseh–Letner, 2020). Társadalmi elvárás ezen társaságokkal szemben a hatékony, eredményes, költségtakarékos, a vagyonnal való felelős, átlátható gazdálkodás, mely a felelős vállalatirányítás, valamint a szervezeti céloknak megfelelő tervezés révén, továbbá a tulajdonosi kontrollok megfelelő kialakításával és működtetésével érhető el. Alapvető elvárás ezen társaságokkal szemben, hogy a jogszabályi kötelezettségeket betartsák, ez azonban nem elegendő a hatékony és eredményes működéshez, ugyanis a jogszabályok csak egy keretet adnak a vállalatok irányításához. Az önkormányzati tulajdonban lévő vállalatok részéről elvárt a folyamatos, rentábilis működés (Zéman–Tóth, 2015). Az önkormányzati vállalkozások közszolgáltatásai meghatározzák a lakosság életminőségét, ezért törekednek a minél jobb színvonal elérésére (Molnár, 2021).

Az elszámoltathatóság, a felelős közpénzfelhasználás és vagyonnevelés, ezeken keresztül pedig az önkormányzati vagyon megóvásának biztosítója a megfelelő tulajdonosi joggyakorlás, illetve az érdemi tulajdo-

nosi ellenőrzés. Az önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok eredményes gazdálkodásához hatékony és eredményes irányításra, minél több folyamatba épített és utólagos kontrollpont kialakítására van szükség, ezért fontos a versenyszféra működési elveinek hangsúlyosabb érvényesülése, egyértelmű célkitűzések meghatározása és a folyamatos, többrétű ellenőrzés a tulajdonosi ellenőrzés mellett belső ellenőrzés, vezetői ellenőrzés, felügyelőbizottság, könyvvizsgáló, KEHI, ÁSZ.

A tulajdonosi ellenőrzés keretében nem elegendő a követelményrendszer meghatározása, szükséges azok teljesülésének ellenőrzése, nyomon követés is. Tulajdonosi ellenőrzés hiányában következmények nélkül maradhat egy gazdasági társaság nem megfelelő működése, az üzleti tervekben rögzítettek elmaradása, a meghatározott teljesítménykövetelmények nem teljesítése. Ez a magánszektorban elképzelhetetlen (Domokos et al., 2016a).

Az önkormányzatok tulajdonosi joggyakorlására vonatkozó jogszabályok

Az önkormányzati tulajdonban lévő gazdasági társaságok tulajdonosi joggyakorlását az állami vagyonról szóló 2007. évi CVI. törvény és a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény (Nvtv.) szabályozza. A vagyon hasznosítása során az Nvtv. előírásait figyelembe véve kell eljárni mind a vagyon tulajdonosának, mind a használónak. Az önkormányzati társaságok jogi szabályozása szempontjából kiemelendő a Polgári Törvénykönyv, amely érdemi különbséget nem tesz az állami vagy önkormányzati tulajdonú társaságok és a más gazdasági szereplő birtokában lévő társaságok között (Lentner, 2019).

Tekintettel arra, hogy szervezeti formájuk gazdasági társaság, a Ptk. Harmadik Könyve is jelentős jogszabályi előírásokat, keretszabályokat tartalmaz részükre, mint például a felügyelőbizottság működésére vonatkozó előírások, vagy, hogy a tulajdonosi jogokat a helyi önkormányzat nevében a képviselő-testület gyakorolja.

A tulajdonosi joggyakorlás alapvető előírásait az önkormányzat SZMSZ-ben, illetve vagyonrendeletben rögzítheti, a közfeladatok, közszolgáltatások és egyéb feladatok tartalmát, a feladatellátás követelményrendszerét pedig a létesítő okiratban határozza meg.

Az állami vagyonnal való gazdálkodásról szóló 254/2007. (X. 4.) Korm. rendeletben meghatározott tulajdonosi ellenőrzés fogalma is kiterjeszhető az önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságokra. A 20. § (2) szerint „*a tulajdonosi ellenőrzés célja az állami vagyonnal való gazdálkodás vizsgálata, ennek keretében a rendeltetésellenes, jogszerűtlen, szerződésellenes, vagy a tulajdonos érdekeit sértő, illetve a költségvetést hátrányosan érintő vagyongazdálkodási intézkedések feltárása és a jogszerű állapot helyreállítása, továbbá a vagyonyilvántartás hitelességének, teljességének és helyességének biztosítása.*”

A megfelelő szintű tulajdonosi kontrollok kialakításáért és működtetéséért az önkormányzat jegyzője felelős, akinek gondoskodnia kell a tulajdonosi kontroll szabályok kialakításáról, ideértve az eredményes és hatékony vagyongazdálkodás és tulajdonosi ellenőrzés támogatásához szükséges vállalatirányítási keretek meghatározását, valamint a kockázatkezelési követelmények meghatározását is. Az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdés alapján a helyi önkormányzat rendeletben szabályozhatja a tulajdonában álló gazdasági társaság azon tevékenységének ellátását is, amelyre jogszabályi kötelezettség nem vonatkozik. A szabályozottság minél szélesebb körben való kiterjesztése elősegíti a feladatellátás szabályszerűségének ellenőrizhetőségét, növeli a működés átláthatóságát, hatékonyságát.

Az átláthatóság és elszámoltathatóság biztosításának eszköze lehet továbbá az önkormányzat belső ellenőrzése, valamint a társaságnál működő, de az önkormányzat érdekeit képviselő és az önkormányzatnak jelentő felügyelőbizottság. A köztulajdonban álló gazdasági társaságok takarékosabb működéséről szóló 2009. évi CXXII. törvény 4.§ (1) bekezdése értelmében a tulajdonosi érdekek védelmét szolgáló felügyelőbizottság létrehozása kötelező. Szükséges megjegyezni, hogy az önkormányzat belső ellenőrzése által utólagosan elvégzett vizsgálatok egyfajta külső ellenőrzési funkciót töltenek be, így hatékonyságuk nagymértékben függ attól, hogy az ellenőrzött gazdasági társaság irányító testületeire az önkormányzat vagyongazdálkodásért felelős vezetője milyen mértékű ráhatással bír.

Bár jogszabály nem teszi kötelezővé, de a vagyonnal való eredményes és hatékony gazdálkodás érdekében a tulajdonosi joggyakorló jogos elvárása lehet a gazdasági társaság által végzett tevékenységekből elérendő eredmények (különösen a mérleg- és eredményterv), a vagyoni, pénzügyi, piaci helyzetének, valamint a fejlődési tendenciák, középtávú fejlesztési tervek bemutatása, továbbá a feladatai ellátásához szükséges

források vizsgálata az üzleti tervezés keretében. Az átlátható, megalapozott és minden releváns információt tartalmazó üzleti terv lehetővé teszi az egyes üzletágak adatainak évenkénti összehasonlíthatóságát, ezáltal a gazdálkodás áttekinthetőségét. A tulajdonosi joggyakorlás keretében elkészített üzleti tervek bevételi és kiadási adatainak összehasonlíthatóságát korlátozza, ha a vállalkozások eltérő gyakorlatot folytatnak a tervezés során (Németh–Jakovác–Várpalotai, 2015). A tulajdonos önkormányzat elvárásokat fogalmazhat meg például az üzleti terv szerkezetére, a likviditás biztosítására, vagy a pozitív eredmény elérésére vonatkozóan, melyet – az érvényes tulajdonosi döntésekkel együtt – a gazdasági társaság figyelembe vesz az üzleti terv elkészítésekor. Az elvárások megfogalmazásában segítséget nyújthatnak a nemzetközi elemzések, ajánlások is. Az Európai Unió (továbbiakban: EU) tagállamai részére a 34 országot tömörítő Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD) dolgozott ki iránymutatásokat a köztulajdonban álló (mind az állami, mind az önkormányzati tulajdonú) gazdasági társaságok átlátható és elszámoltatható vállalatirányítására, a köztulajdon működtetésére vonatkozóan. Az ajánlás többek között kitér az állam/önkormányzat tulajdonosi szerepére, a köztulajdonban álló vállalatok piaci magatartására, illetve az igazgatóság és a felügyelőbizottság felelősségi körére is. Az OECD irányelvek alapján a felelős vállalatirányítási rendszer biztosítja, hogy a köztulajdonban álló társaság ügyvezetése függetlenül, a társaság érdekeit figyelembe véve működjön, valamint a tulajdonosi kontroll gyakorlása ne keveredjen más típusú irányítással (OECD 2005, OECD 2014). A köztulajdonban lévő vállalatok menedzsmentje számára a PwC is készített egy elemzést, melynek eredményeként négy témában (tisztázottság, kapacitás, hozzáértés, elkötelezettség az integritás iránt) fogalmazott meg javaslatokat. Szükséges tisztázni a vállalat által elérendő célokat, és az ezek elérésében meghatározott szerepeket, a megfelelő irányításhoz megfelelő erőforrás és időráfordítás szükséges, a vállalat irányításához megfelelő tapasztalat és szakértelemmel kell rendelkezni, valamint a vezetőknek társadalmi célú értékteremtéssel kell szolgálniuk az állampolgárokat (PwC, 2015).

A felügyelőbizottság által véleményezett üzleti tervet, illetve az annak részét képező beruházási és fejlesztési tervet célszerű a tulajdonos önkormányzatnak határozatban elfogadnia, ezzel biztosítva a tulajdonosi ellenőrzést és tulajdonosi joggyakorlást. Az üzleti tervben meghatározott fejlesztések végrehajtásáról és azok ütemezéséről a tulajdonos önkormányzat a gazdasági társaság éves beszámolójából, controlling jelentések-

ből, pénzügyi jelentésekből kaphat tájékoztatást. A terv és tényadatok összehasonlítása, az eltérések elemzése lehetőséget teremt a korrekcióra vagy pót-tervek kidolgozására.

Az Állami Számvevőszék ellenőrzési tapasztalatai

Egy 2011-es törvénymódosítás lehetővé tette az Állami Számvevőszék számára, hogy az önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságokat is ellenőrizze. A 2011-2016. között lefolytatott ellenőrzési tapasztalatokról több elemzést is kiadtak az önkormányzatok tulajdonosi joggyakorlásában, a gazdasági társaságok működésében rejlő tipikus hibák és kockázatok feltárása, valamint a jó gyakorlatok rögzítése érdekében. A tapasztalatok összegzésének célja az államháztartáson kívüli közpénzfelhasználás átláthatóbbá tétele, a szabályozási környezet javítása. Az ellenőrzött gazdasági társaságok között volt kizárólagos, illetve többségi tulajdonban lévő, a kultúra-média területén működő, sporttal kapcsolatos, valamint város- és piacüzemeltetési feladatokat ellátó társaság. Az ellenőrzési mintába került közhasznú, nonprofit és profitorientált társaság is, továbbá a települések nagysága (állandó lakosok száma alapján) szerint is nagy különbségek mutatkoztak. A sokszínű minta ellenére a megállapítások közel azonosak voltak.

A tulajdonosi joggyakorlás kereteinek kialakítása többségében szabályszerű volt, az alapvető előírásokat az önkormányzatok SZMSZ-ében, vagyonrendeletében, illetve a gazdasági társaságok létesítő okiratában rögzítették. Egyes esetekben szerződésben részletezték a gazdasági társaság által ellátandó feladatokkal kapcsolatos elvárásokat. A felügyelőbizottságok kijelölése néhány kivételtől eltekintve megtörtént, a tulajdonosi jogkör gyakorlásának keretében az önkormányzatok a társaságok beszámolóinak elfogadásáról jellemzően a jogszabályi előírásoknak megfelelően, a könyvvizsgálói jelentés és a felügyelőbizottság írásbeli véleménye alapján döntöttek. Ugyanakkor felhívták a figyelmet arra, hogy ahol nem működik felügyelőbizottság, ott a tulajdonosi kontroll, az ellenőrzési funkció nem biztosított, ami kockázatot jelent a szabályos működés tekintetében. Előfordult az is, hogy a tulajdonos elmulasztotta a társaság beszámolójának megtárgyalását és elfogadását, vagy a felügyelőbizottság véleményének hiányában került elfogadásra az éves beszámoló, így nem győződött meg a nemzeti vagyonnal való gazdálkodás szabályszerűségéről (Állami Számvevőszék, 2019 a, 2019 b, 2019 c).

Az elemzett önkormányzatok többsége rendelkezett gazdasági programmal, hosszú és középtávú fejlesztési és vagyongazdálkodási tervvel, ami azért fontos, mert ezek hiányában a közfeladat-ellátás minősége és számon kérhetősége nem biztosított.

Azonban ahogy Zéman, Hegedűs és Molnár (2018) is kiemeli tanulmányában, megállapításra került, hogy 2007-2010 között az önkormányzati cégek eladósodása növekedett, illetve, hogy az önkormányzatok nem fordítottak kellő figyelmet a társaságok adósságállományának növekedésére és a pénzügyi kockázatok képviselő-testületnek történő bemutatására.

Több esetben előfordult, hogy a felügyelőbizottság nem alkotott ügyrendet, annak ellenére, hogy a Ptk. alapján kötelező, anélkül működése nem törvényes, nem átlátható, nem számon kérhető.

Az Állami Számvevőszék elemzéseiben jó gyakorlatként emelte ki, hogy az önkormányzatok több esetben az éves beszámoló készítési kötelezettségen kívül további beszámolási kötelezettségeket írtak elő a társaságok számára a működésre, vagyongazdálkodásra, illetve a pénzügyi helyzet bemutatására vonatkozóan, egyes esetekben üzleti terv készítési kötelezettséggel, elősegítve ezzel az átlátható gazdálkodást és a megalapozott döntéshozatalt, a feladatellátás folyamatos nyomon követését, szükség esetén az időben történő tulajdonosi beavatkozást. Az üzleti terv elkészítésével az eredményesség mérhető lesz, a nem teljesült célok esetén lehetővé válik a felelősség megállapítása. Ezen kötelezettségeiknek a társaságok általánosságban eleget is tettek. Több tulajdonosi jogokat gyakorló önkormányzat is élt az Áht.-ban meghatározott belső ellenőrzési lehetőséggel, hozzájárulva a társaságok szabályos működéséhez.

Ugyanakkor elmondható, hogy jogszabályi rendelkezés hiányában a vizsgált társaságoknál az üzleti tervek tartalma és részletezettsége jelentős eltérést mutatott, a tervek megvalósításáról, a tervtől való eltérésről jellemzően nem számoltak be, a tulajdonos önkormányzatok általában nem fogalmaztak meg elvárásokat az üzleti terv tartalmával kapcsolatosan. Kuriózumként említhető meg az az önkormányzat, amely a monitoring tevékenysége keretében a társaságai részére egységes adattartalmú adattábla-rendszert vezetett be mind az üzleti tervre, mind a beszámolóra vonatkozóan, így azok az önkormányzat számára egységes szerkezetben biztosították a szükséges információt, lehetővé téve összehasonlító elemzések készítését, a beszámoltatás tartalmi színvonalának javítását.

Az ellenőrzések során feltárásra került az is, hogy a felügyelőbizottság, a menedzsment a jogszabályok által kötelezően előírtak teljesítésére

törekszik, további aktív irányítási eszközt nem alkalmaznak a minél eredményesebb és hatékonyabb működés érdekében.

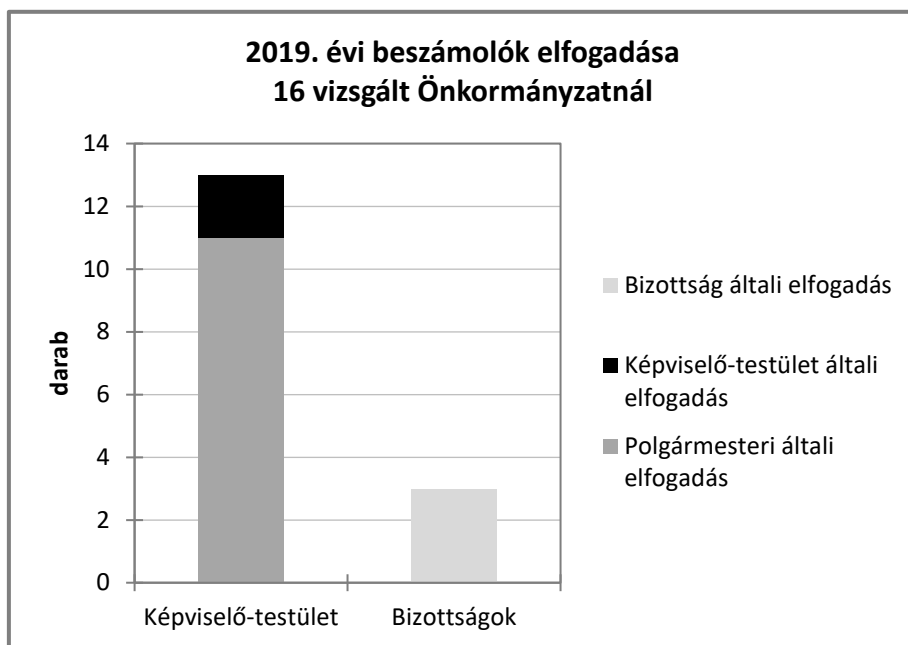
Az Állami Számvevőszék az ellenőrzési tapasztalataira építve javaslatokat fogalmazott meg az állammenedzsment területén, melyekből néhányat kiemelnék (Domokos et al., 2016b):

- A tulajdonosi jog gyakorlójának megfelelően tájékozottnak és aktívnak kell lennie, rendszeresen értékelnie kell a menedzsment és a felügyelőbizottság munkáját, melynek vissza kell hatnia azok működésére.
- A tulajdonosi jog gyakorlójának tevékenységét átláthatóan, a nyilvánosság biztosításával kell végeznie. Meg kell határoznia az átláthatóságra vonatkozó szabályokat, a nyilvánosságra hozandó adatok körét.
- A felügyelőbizottságnak aktívan ellenőriznie kell a menedzsment és a vállalat működését, a beszámoló hitelességét, a közzétételi politika teljesülését, továbbá átfogó képpel kell rendelkeznie a szabályos működést, a jövedelmezőséget és a vagyont érintő folyamatokról, eseményekről, kockázatokról.

A tulajdonosi jogkörök gyakorlása és megvalósítása a vizsgálatom alá volt önkormányzatoknál és a gazdasági társaságuknál

Tekintettel arra, hogy az elemzett Állami Számvevőszéki vizsgálatok óta 4-9 év telt el, megvizsgálom, hogy változott-e az önkormányzatok által folytatott gyakorlat a tulajdonosi kontrollok kiépítése és megvalósítása tekintetében. A tulajdonosi kontrollt valamennyi érintett önkormányzat szabályszerűen kialakította a vizsgálatba bevont önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságoknál. Az alapító önkormányzatok kijelölték a felügyelőbizottság tagjait, és a cégek könyvvizsgálóit. A 2019. évi éves beszámolót a tulajdonos az előírásoknak megfelelően határozattal elfogadta. Az 1. ábra szemlélteti, hogy 16 vizsgált önkormányzatból 3 esetben a Képviselő-testület a hatáskörébe tartozó beszámoló és üzleti terv elfogadását átruházta különféle bizottságokra, melyek a következők: Gazdasági Bizottság, Gazdasági és Tulajdonosi Bizottság és a Tulajdonosi és Városfejlesztési Bizottság. A tulajdonosi joggyakorlás tekintetében a 2020. év váratlan

eseményeket hozott, hiszen a COVID-19 járvány miatt kialakult vészhelyzetben lehetőség volt a polgármester felhatalmazására, hogy a Képviselő-testület nevében eljárjon és meghozza a határozatait. Az általam vizsgált 16 önkormányzatból a polgármesteri felhatalmazással a beszámoló és az üzleti terv elfogadásánál 11 esetben élt a testület, azonban 2 önkormányzatnál megállapítható, hogy a vészhelyzet leteltével szeptember 30-ig a Képviselő-testület hagyta jóvá a beszámolót és a 2020. évi tervet is.



1. ábra: Tulajdonosi joggyakorlás a vizsgálatom alá vont önkormányzatoknál

Forrás: Saját szerkesztés

A vizsgálatomba bevont 16 önkormányzatból 2 esetében már az önkormányzati rendelet tartalmazta a tulajdonosi joggyakorlás keretében az üzleti terv elkészítésének kötelezettségét, azonban arra vonatkozóan, hogy ezt határozattal kell elfogadni, előírás nem volt. A kutatásom során megállapítottam, hogy ahol a tulajdonos önkormányzat rendeletbe foglalta az éves üzleti terv készítési kötelezettségét, a pandémia ideje alatt a polgármester vagy a testület 7 önkormányzati tulajdonban lévő gazdasági társaságnál 2 esetében nem hozott az üzleti terv elfogadásáról határozatot.

Természetesen nem szabálytalanul jártak el, hiszen ez nem előírás, azonban célszerű a nyomonkövethetőség érdekében a tulajdonosnak minden cégére ugyanazt az utasítást előírni.

Az önkormányzatok honlapján elérhető adatbázisokból megvizsgáltam, hogy a 36 önkormányzati tulajdonú gazdasági társaság milyen információkat tett közzé az üzleti tervével kapcsolatban. Az általam elemzett társaságok részére 2 kivétellel előírták az üzleti terv elkészítését. A vizsgálatomba bevont gazdasági társaságok üzleti tervét nem minden esetben tüntették fel az önkormányzat honlapján. A 36 vizsgált önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságból függetlenül attól, hogy határozattal elfogadták vagy sem, 24 cég üzleti tervéhez fértem hozzá.

A rendelkezésre álló adatok alapján kigyűjtöttem, hogy az üzleti terveket milyen arányban fogadták el határozattal. 34 társaságból 6 esetben nem találtam elfogadott üzleti terv határozatot az önkormányzat honlapján, de a határozat nélküli üzleti tervek közül 3 esetben az előterjesztésnél bemutatott üzleti tervhez hozzáfértem. A 2020. évi közzétett határozatok alapján találkoztam olyan önkormányzattal, ahol a tulajdonosi joggyakorlás keretében négy önkormányzati érdekeltségű gazdasági társaság közül háromnál fogadták el határozattal az éves üzleti tervet. Mindezek azt bizonyítja, hogy a vizsgált társaságoknál a tulajdonosi joggyakorlás keretében mindössze 17,65 %-uknál nem fogadták el határozattal a tervet, vagy nem tették közzé a tulajdonos honlapján az elfogadásról szóló dokumentumot. Azt gondolom ez nagyon előremutató, hiszen jogszabályi kötelezettségük jelenleg nincsen az üzleti terv határozattal történő elfogadására.

Kutatásom során találkoztam olyan kerületi önkormányzattal, ahol a 2020. évi üzleti tervet 2020. év október hónapjában terjesztették elő, de volt olyan gazdasági társaság, melynek a 2020. évi üzleti terven belüli költségvetését már 2019. év végével elfogadták.

A kutatásom következő fázisában megvizsgáltam, hogy az elérhető üzleti tervek milyen részletezettséggel tartalmazzák a célkitűzéseket, illetve a társaságok költségvetéseit. Az önkormányzati gazdasági társaságok üzleti tervét elemezve arra jutottam, hogy a tulajdonosi kontroll keretében a társaságok elkészítik a dokumentumot, viszont egy önkormányzaton belül megállapítható, hogy a gazdasági társaságaiknál eltérő struktúrájú pénzügyi tervek, költségvetések születnek. Ebből arra következtetek, hogy nem kapnak az Önkormányzattól egy egységes iránymutatást.

Valamennyi vizsgált gazdasági társaság esetében az üzleti terv szöveges részében bemutatásra kerültek a társaság célkitűzései, azonban a

költségvetésük összehasonlítási szempontjai szerint négy csoportba sorolhatóak a társaságok. A csoportosítás eredményét a 2. ábrán szemléltetem.



2. ábra: Önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok pénzügyi tervének részletezettsége szerinti csoportosítás

Forrás: saját szerkesztés

Az 1. csoportba azok a cégek kerültek, akiknél a tervben szereplő pénzügyi adatok bemutatásakor csak az adott évi terv adatait tüntették fel. Az így módon kialakított pénzügyi tervnél a döntéshozóknak nincs egyértelmű viszonyítási alapjuk, mert mindössze a terv számokat ismerik, az előző évi tervhez vagy a tényleges előző évi megvalósuláshoz nem tudnak összehasonlítást végezni. A 2. csoportba olyan önkormányzati tulajdonú társaságokat soroltam, akiknél a költségvetésükben az adott évi terv adaton túl az előző évi tény vagy terv adat is szerepelt. Meglátásom ezzel kapcsolatban az, hogy ha az előző évi tény adat kerül feltüntetésre a pénzügyi tervezés során, az egy jó kiindulási alapot adhat. Hiszen ha csak az egymást követő két év terv adatai kerülnek bemutatásra, az nem biztos, hogy a valóságot tükrözi. Fontos megjegyezni, hogy a 2020. évben a pandémia időszakában keletkezett tény adatok a 2021. évi tervben megtévesztő információkat mutathatnak. A 3. csoportba pedig azokat a cégeket

tettem, akiknél részletesen bemutatásra került az adott évi terven kívül az előző évi terv és tény adat. Ez lehetőséget biztosít az összehasonlításához. Azt gondolom, hogy a tulajdonos jogos elvárása, hogy az adott évi tervszámoknál a már kikalkulált előző évi tény és terv adatok is bemutatásra kerüljenek. Amennyiben ez hiányzik a tervből, a terv és tény adatok elemzése, illetve az adott évi terv adat megalapozottságának elfogadása a tulajdonosnak nehézséget okozhat. A 4. csoportba olyan cégek kerültek, akiknél az üzleti terv nem tartalmazott pénzügyi tervet.

2 esetben, azaz a vizsgált üzleti tervek több, mint 8 %-ánál fordult elő olyan üzleti terv, melyben csak szóvegesen dolgozták ki a célkitűzéseket, pénzügyi adatot nem tartalmazott.

Az 2. ábrából látható, hogy az első két csoportba tartozik a közzétett üzleti tervek kétharmada. Az első csoport a pénzügyi adatok bemutatása tekintetében nem alkalmas, a második csoport részben alkalmas az előző évvel való összehasonlításra és elemzésére. A harmadik csoport az elemzett üzleti tervek mindössze negyedét teszi ki.

A pénzügyi terv kidolgozásakor minimális energiabefektetéssel összeállítható egy átláthatóbb és informatívabb dokumentáció, mely a tulajdonosnak egy komplexebb képet nyújt a társaság gazdálkodásáról.

Egy ilyen összetett terv egyben információt nyújt arról, hogy az előző évben tervezett adatok milyen mértékben valósultak meg, illetve mennyire megalapozott volt a tervezés. Azt gondolom, hogy ennek függvényében az adott évi terv összeállítása pontosabb lehet, mely erősíti a tulajdonosi kontrollt.

Javaslatok a tulajdonosi kontrollok kialakításának és működtetésének javítására

A gazdasági társaságok működésének átláthatóságához, a tervezéshez, beszámoltatáshoz, a szükséges korrekciók végrehajtásához szükséges a tulajdonosi joggyakorlás erősítése, a feladatellátás gazdaságosságának és hatékonyságának mérésére alkalmas követelmény- és célrendszer kialakítása, mutatószámok meghatározása.

Szabó István (2012) kutatásának eredményeként megállapította, hogy segítené az önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok tulajdonosi kontrollját, ha – a nemzetközi gyakorlathoz hasonlóan – a jelenlegi jogszabályi előírásokat szigorítanák a felelős vállalatirányítás tekintetében.

Speciális szabályokat szükséges kidolgozni, hiszen ezek a vállalatok piaci környezetben működnek, de önkormányzati vagyonnal gazdálkodnak.

Az MNV Zrt. 2013-ban a hatékony és átlátható vállalatirányítás érdekében ajánlásokat és javaslatokat fogalmazott meg az állami tulajdonú gazdasági társaságok részére, a nemzetközi irányelvek, nagyvállalati gyakorlatok figyelembe vételével. Az önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságokra nem terjed ki az MNV Zrt. hatásköre, így az Ajánlás hatálya sem.

A tulajdonosi joggyakorlónak megfelelő időben és maradéktalanul hozzá kell jutnia valamennyi, a döntéseihez szükséges információhoz, valamint ismernie kell a stratégiai célokat. Jelezni kell felé az üzleti terv teljesíthetőségének kockázatait a lehetséges kockázatkezelési alternatívákkal együtt.

Az ajánlás kiter a gazdasági társaság első számú vezetőjének feladataira is, mely szerint megfogalmazza a társasági célkitűzéseket, stratégiai irányelveket és egyeztetni azokat a tulajdonosi jogkör gyakorlójával, folyamatosan nyomon követi az üzleti és pénzügyi tervek megvalósítását, eltérés esetén akciótervet dolgoz ki, az átláthatósággal és nyilvánosság biztosításával kapcsolatos irányelveket fogalmaz meg és ellenőrzi azok betartását, figyelemmel kíséri a hatékonyságot és eredményességet, szükség esetén javaslatot tesz a tulajdonos részére. Folyamatosan tájékoztatnia kell a felügyelőbizottságot a tervekről és azok végrehajtásáról, a fejlesztésekről és minden, a társaságot érintő lényeges információról, jogügyletről. Az ajánlás hangsúlyozza, hogy szükséges biztosítani az üzleti terv havi rendszerességű nyomon követését a társaság menedzsmentje és a felügyelőbizottság számára. Amennyiben a felügyelőbizottság az üzleti tervtől való eltérést tapasztal, jelzi a tulajdonosi jogkör gyakorlójának (MNV Zrt., 2013).

A Trusted Business Partners Kft. 2014-ben kiadott egy útmutatót a köztulajdonban álló társaságok vállalatirányítási rendszerének vizsgálatához, mely részletesen bemutatja a tulajdonosi kontroll érvényesítésének lehetőségeit.

Az önkormányzati tulajdonban lévő gazdasági társaságok választott felügyelőbizottsági tagjainak ellenőrzési munkájával szemben támasztott tulajdonosi elvárások világos megfogalmazása, szabályozása, számonkérése és szükség esetén nyilvánosságra hozatala szintén a jegyző hatáskörébe tartozik. Ennek során figyelembe kell venni az adott gazdasági társaság működésének külső és belső adottságait is, melyhez azonban sok eset-

ben olyan szintű üzleti ismeretekre és gyakorlati tapasztalatokra van szükség, melyekkel a közigazgatás területén dolgozó vezetők és ellenőrzési szakemberek a kötelező szakmai továbbképzés ellenére sem feltétlenül rendelkeznek. Ahhoz, hogy ezeknek az elvárásoknak meg tudjanak felelni a felügyelőbizottsági tagok, a tulajdonosi jogkör gyakorlójának biztosítani kell az ehhez szükséges szakmai kompetenciák fejlesztését, a folyamatos képzést. Segítséget nyújtanak ehhez a nemzetközi, illetve hazai szakmai szervezetek által közzétett felelős vállalatirányítási irányelvek és jó gyakorlatok.

Bár a kialakult gyakorlat szerint a felügyelőbizottságtól a tulajdonosi joggyakorló elsősorban a tulajdonosi határozatok végrehajtásának nyomon követését kéri számon, érdemes a tulajdonosi joggyakorlás keretében a vagyongazdálkodásra és a tulajdonosi ellenőrzésre vonatkozó tevékenységekre olyan – az államháztartási belső kontrollrendszer követelményeinek is megfelelő – kockázatkezelési rendszert kialakítani, mely biztosítja, hogy az érintett társaságok felügyelőbizottságai ellenőrzési hatókörüket a társaság irányítási rendszerének rendszeres vizsgálatára is kiterjeszthesék. Az önkormányzat tulajdonosi ellenőrzésre fordítható belső ellenőri kapacitásának szűkössége és az ilyen típusú ellenőrzések utólagossága miatt az ellenőrzött társaságok felügyelőbizottságai számára a saját ellenőrzési képességek továbbfejlesztése, és adott esetben a külső szakmai támogatás igénybe vétele is nélkülözhetetlen lehet a tulajdonosi ellenőrzés jogszabályokban előírt céljainak megvalósulásához.

A kontrollok kialakításakor szem előtt kell tartani, hogy az ügyvezetés hatáskörének és felelősségének jelentős korlátozása veszélyeztetheti a gazdasági társaság működésének hatékonyságát, illetve a vagyongazdálkodási célokat.

Következtetés

Kutatásom alapján összességében megállapítható, hogy a helyi önkormányzatok által működtetett tulajdonosi kontroll tekintetében jelentős változások nem történtek az elmúlt években. Ennek ellenére némi fejlődés tapasztalható tekintetben, hogy egyre nagyobb elvárás a tulajdonos önkormányzatok részéről is a köztulajdonban álló gazdasági társaságok hatékony, eredményes, költségtakarékos, felelős, átlátható gazdálkodása. Ezt bizonyítja az is, hogy a jogszabályokban előírtakon felül további kötelezettségek teljesítését is – mint az üzleti terv készítését – egyre inkább

előírják a tulajdonosi joggyakorlás keretében. Ezt a tendenciát folytatva szükséges lenne egy adott önkormányzat tekintetében az összes tulajdonában álló gazdasági társaságra vonatkozóan egy egységes iránymutatás kidolgozása az elkészítendő dokumentumok tartalmára és részletezettségére vonatkozóan, hogy az önkormányzat számára egységes szerkezetben, összehasonlítható módon elérhetőek legyenek a szükséges információk. Ez lehetne az első lépés a hatékony és átlátható vállalatirányítás felé az önkormányzati szektorban.

Egyetértek az Állami Számvevőszék elnökének véleményével, miszerint „szerencsés lenne, ha egyes közszférabeli pozíciók betöltésekor a mostaninál hangsúlyosabban érvényesülnének a versenyszféra működési elvei.” (Domokos, 2015). A megfelelő színvonalú közszolgáltatások biztosításához szükséges, hogy a jó szakemberek megtartása érdekében emeljék a béreket, amennyiben a tulajdonosi jogkörgyakorló által kitűzött céloknak megfelelően, eredményesen végzik munkájukat. Az elérendő eredményeket szükséges előzetesen rögzíteni, melyek teljesítését folyamatosan ellenőrizni kell. Ugyanakkor véleményem szerint nem csak a személyi kérdések vonatkozásában szükséges közelíteni a piaci szereplők működéséhez, hanem a menedzsment területén is egyre több olyan módszert és eszközt (pl. stratégiai szemlélet, kontrolling, vezetői számvitel) kellene alkalmazni, melyeket az üzleti szektorban eredményesen alkalmaznak. Az önkormányzati tulajdonban lévő vállalkozások a gazdasági társaságok egy speciális típusa, alapvetően nem a minél nagyobb nyereség elérésére törekszenek, de sok esetben piaci környezetben gazdálkodnak. Az átlátható és elszámoltatható vállalatvezetés, valamint a szervezeti céloknak megfelelő tervezés javítja a gazdálkodás hatékonyságát, ezáltal növelve az önkormányzatok tulajdonában lévő vállalatok jövedelmezőségét, amely jobb minőségű közszolgáltatást és az állami erőforrások hatékonyabb felhasználását eredményezi helyi szinten.

A szakmai kompetenciák fejlesztésével, a nemzetközi és hazai szakmai szervezetek által közzétett felelős vállalatirányítási irányelvek és jó gyakorlatok alkalmazásával biztosítható az elszámoltathatóság, a felelős közpénzfelhasználás és vagyongazdálkodás, ezeken keresztül pedig az önkormányzati vagyon megóvása. A tulajdonosi kontroll javítása érdekében erősíteni szükséges a felügyelőbizottság hatáskörét. Olyan kockázatkezelési rendszert kell kialakítani és működtetni, amely biztosítja, hogy az érintett társaságok felügyelőbizottságai ellenőrzési hatókörüket a társaság irányítási rendszerének rendszeres vizsgálatára is kiterjeszthessék. Ennek

érdekében ellenőrzési képességük továbbfejlesztése, és adott esetben a külső szakmai támogatás igénybe vétele is nélkülözhetetlen lehet.

Irodalomjegyzék

- Állami Számvevőszék (2019a): Elemzés a kultúra és média területén tevékenykedő önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok ellenőrzési tapasztalatairól. Állami Számvevőszék, EL-1276-006/2019
- Állami Számvevőszék (2019b): Elemzés az önkormányzati tulajdonú, város- és piacüzemeltetési feladatokat ellátó gazdasági társaságok ellenőrzési tapasztalatairól. Állami Számvevőszék, EL-1260-019/2019
- Állami Számvevőszék (2019c): Elemzés az önkormányzati tulajdonú, sporttal kapcsolatos feladatokat ellátó gazdasági társaságok ellenőrzési tapasztalatairól. Állami Számvevőszék, EL-1260-014/2018
- Cseh B. – Lentner Cs. (2020): Az önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok működésének egyes jogi és gazdasági vetületei. Jegyző és Közigazgatás XXII. évfolyam, 3. lapszám (21-23 o.)
- Domokos L. (2015): Interjú az ÁSZ elnökével 2015. július 8.
<https://www.aszhirportal.hu/hu/ajanlo/elnoki-interju-a-napi-gazdasagban>
- Domokos L. – Várpalotai V. – Jakovác K. – Németh E. – Makkai M. – Horváth M. (2016a): Az Állami Számvevőszék hozzájárulása az „állammenedzsment” megújításához, A jó kormányzás építőkövei – fókuszban a legfőbb pénzügyi ellenőrző szerv, az Állami Számvevőszék. Tanulmányosorozat, Állami Számvevőszék, Budapest, ISBN: 978-615-5222-10-8 (8-9., 28-29.o.)
- Domokos L. – Várpalotai V. – Jakovác K. – Németh E. – Makkai M. – Horváth M. (2016b): Szempontok az állammenedzsment megújításához. Pénzügyi Szemle, 2016/2 (185-204 o.)
- Gyirán Z. (2019): A helyi önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok eladósodásának kockázata Magyarországon. Jegyző és Közigazgatás, XXI. évfolyam, 3. lapszám
- Hegedűs Sz. (2015): Eladósodás és tőkeszerkezet vizsgálata a kvázi-fiskális szektorban Magyarországon = Examining the Leverage and Capital Structure of the Quasi Fiscal Sector in Hungary. *ECONOMICA (SZOLNOK)* 8:(4/2) (129-138.o.)
- Hegedűs Sz. – Molnár P. (2019): Közüzemi vállalatok gazdálkodása. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest. (23-24. o.)
- Holczeiter M. – Papp E. – Simon B. (2015): Önkormányzati gazdálkodás. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, ISBN 978-615-5057-39-7 (33-79. o.)
- Lentner Cs. (2019): Önkormányzati pénz- és vagyongazdálkodás. Dialóg Campus Kiadó, Budapest, (117-120. o.)
- Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt. (2013): Ajánlás az állami tulajdonú társaságok számára. http://www.mnv.hu/felso_menu/tarsasagi_portfolio/eljarasi_dokumentumok/vallalatiranyitasi_ajanlasok/ajanlas_allami_tulajdonu_tarsasgok_szamara.html

- Molnár P. (2021): Önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok működőképességének vizsgálata Magyarországon többváltozós statisztikai módszerekkel. Doktori értekezés. Gödöllő (11. o.)
- Németh E. – Jakovác K. – Várpalotai V. (2015): A hulladékgyártó és távhőszolgáltató önkormányzati többségi tulajdonú társaságok ellenőrzési tapasztalatai. Fókuszban a közszolgáltatás, Állami Számvevőszék, ISBN: 978-615-5222-08-5 (5. o.)
- OECD (2005): Guidelines on Corporate Governance of State-owned Enterprises
- OECD (2014): Revision of the OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, Second Draft
- PwC (2015): State-Owned Enterprises: Catalysts for Public Value Creation?, <https://www.pwc.com/gx/en/psrc/publications/assets/pwc-state-owned-enterprise-psrc.pdf>
- Szabó I. (2012): Az önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok szerepvállalása a költségvetési szektoron kívüli feladatellátásban a megyei jogú városok önkormányzatainál. Doktori értekezés tézisei, Széchenyi István Egyetem, Regionális- és Gazdaságtudományi Doktori Iskola, https://rgdi.sze.hu/images/RGDI/honlapelemei/fokozatszerzesi_anyagok/szabo_istvan_tezisfuzet40.pdf
- Trusted Business Partners Kft. (2014): Útmutató a köztulajdonban álló társaságok vállalatirányítási rendszerének vizsgálatához. <http://www.trusted.hu/attachments/article/69/%C3%9A%20útmutató%20a%20köztulajdonban%20álló%20társaságok%20irányítási%20rendszerének%20vizsgálatahoz.pdf>
- Zéman Z. – Hegedüs Sz. – Molnár P. (2018): Az önkormányzati vállalkozások hitelképességének vizsgálata credit scoring módszerrel. Pénzügyi Szemle 2018/2 (182-200 o.)
- Zéman Z. – Tóth A. (2015): Az önkormányzatok és közüzemi vállalatok teljesítményértékelése. In: Lentner, Cs. (szerk.): Adózási pénzügytan és államháztartási gazdálkodás. Közpénzügyek és Államháztartás II., Budapest, Magyarország: NKE Szolgáltató Kft. (25 o.)
- Felhasznált jogszabályok:
- A köztulajdonban álló gazdasági társaságok takarékosabb működéséről szóló 2009. évi CXXII. törvény.
 - A nemzeti vagyronról szóló 2011. évi CXCVI. törvény.
 - Az állami vagyronról szóló 2007. évi CVI. törvény.
 - Az állami vagyronnal való gazdálkodásról szóló 254/2007. (X. 4.) Korm. rendelet.
 - Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)