

Milicz Ákos

Az állam piaci szerepvállalása és ellenőrzésének lehetőségei az állami tulajdonú gazdasági társaságoknál

ÖSSZEFOGLALÓ: A tanulmány az állam gazdaságban betöltött szerepével és annak ellenőrizhetőségével, e tevékenységek utólagos kontrolljával foglalkozik. A cikk középpontjában az állami szerepvállalás hatékonyságának mérhetősége, magyarországi jellemzői, aktuális tendenciái állnak, amelyhez szervesen kapcsolódik az átlátható költségvetési gazdálkodás eszménye, az elszámoltathatóság követelménye. A tanulmány bemutatja az állami szerepvállalás helyét, formáit elméleti megközelítésben, majd ennek teljesítménymérésére, ellenőrizhetőségére, kontrolljára vonatkozóan ismertet elméleti javaslatokat, értékes módszertanokat és lehetőségeket. A tanulmány összefoglalja az elmélet és a hazai gyakorlat egymáshoz való viszonyát, és ütközteti a magyarországi többségi állami tulajdonú társaságok körében végzett felmérés¹ eredményeit ezen elméletekkel. A saját felmérés eredményeiből levont gyakorlati következtetések és kritikai észrevételek zárják az írást.

KULCSSZAVAK: állami feladatok, állami szerepvállalás, közösségi kiadások ellenőrzése, belső ellenőrzés, belső kontroll, teljesítménymérés
JEL-KÓD: H83

A hazai közigazgatásban, közszolgálatban egyre erősödő tendencia az állam szerepének újraértelmezése, funkciójának vizsgálata, egyúttal teherviselő-képességének és az elosztási rendszerekben betöltött szerepének kritizálása, túlzott távolságtartása vagy éppen túlzott szerepvállalása miatt. Ez a vita a 2008-as válság óta felerősödött, hazánkban pedig kifejezetten reneszánszát éli az állam versenypiacra való belépése.

Napjaink magyarországi jogalkotásában számtalanszor merül fel a kérdés, hogy pontosan kinek kell egy feladatot végrehajtania, azt ki finanszírozza, ki szabályozza, ki ellenőrzi megvalósítását, és ki végzi el ténylegesen magát

a feladatot. Mindeközben beszélünk erős országról, olcsó állam eszményéről, hatékony és papírmentes elektronikus közigazgatásról, új közszolgálati modellekről, keressük az adóforintok hatékony felhasználását, kutatjuk és leplezzük a korrupciót, és hasonlítjuk Magyarországot több mutató alapján más országok közigazgatási, közszolgáltatási rendszeréhez.

Tanulmányomban azt vizsgálom, hogy a modern XXI. századi közszolgáltató állam szerepe hogyan egyeztethető össze a közpénzek felhasználásának közgazdasági kihívásaival, problémáival és Magyarország milyen utat jár be jelenleg. Arra keresem a választ, hogy mit, hogyan, miképpen érdemes mérni, vizsgálni, elemezni, illetve ellenőrizni az állami szerepvállalás területén.

Levelezési e-cím: milicz@t-online.hu

Tanulmányom három témát tárgyal egymás után:

① az állam piaci szerepvállalásának elméleti kérdései,

② az állami szerepvállalás teljesítményének megítélése és ellenőrzésének lehetősége, majd

③ egy kérdőíves felmérés eredményeit közli a hazai állami vállalatok működésének egyes jellemzőiről.

Mivel az állam piaci szerepvállalási célja határozza meg azt a teljesítménykritériumot, amit ellenőrizni kell, cikkem részletesen vázolja az állam piaci jelenlétére vonatkozó kritériumokat, majd ehhez kapcsolja hozzá a teljesítmény ellenőrzésének komplex feladatait, amelybe beletartozik a gazdaságossági, szabályossági, eredményességi, hatékonysági, irányítási stb. megfelelés is. Tanulmányom második részében egy konkrét felmérés eredményeit mutatom be, amely az elméleti felvételeket és az ideáltipikus modelleket hasonlítja össze a valós gyakorlattal, azaz többségi állami tulajdonú gazdasági társaságok önkéntes kérdőívben megadott válaszait összegzem és mutatom be, reflektálva az elméleti modellekre, követelményekre.

AZ ÁLLAM HELYE, SZEREPE A MODERN GAZDASÁGBAN – ELMÉLETI MODELLEK

Alapvető modellek a szakirodalomban

A hazai szakirodalom – (Varga, 2011), (Verébelyi, 2009), (Muraközi, 2009), (Fekete & Szigeti, 2005), (Sárközy, 2006), (Báger & Kovács, 2007), (Bara & Szabó, 2000), (Hoós, 2002), (Bod Péter, 2002), (Veress, 2001), (Jenei, 2008), (Voszka, 2011), (Voszka, 2013), (Csaba, 2010., (Huff, 2011) – igen részletesen foglalkozik az állam helyével, szerepével a gazdaságban, vizsgálja ennek történelmi és politikai aspektusát, elemzi módszereit, modelljeit, országonkénti megvalósulását, olykor összeha-

sonlító-elemző formában is. Ugyanezen kérdéskört a nemzetközi szakirodalom még több irányzatból, tucatnyi megközelítésben tárgyalja, ezeket lásd részletesen Voszka Éva (Voszka, 2005) publikációjában összegyűjtve, ott bemutatva azt a megannyi nézetet, irányzatot, amelyet a téma nemzetközi tudósai publikáltak ebben a kérdésben, s amelyeket terjedelmi okok miatt nem mutatja be részletesen e tanulmány.

Nagyrészt azonban egységesek azok a nagy elméleti kategóriák, amelyekbe az állami jelenlét formáit soroljuk. Az állam alatt mindvégig gyűjtőfogalmat értek, idesorolom a központi közigazgatást, a társadalombiztosítás rendszerét, az elkülönített állami pénzügyi alapokat, a helyi önkormányzatokat, a közalapítványokat, a költségvetési szervek tulajdonában lévő gazdasági társaságokat, a köztisztviselőket, azaz minden olyan szervet, szervezetet, hivatalt, amely költségvetési forrásból, ha tetszik adóforintokból, uniós forrásokból, befizetett járulékokból, illetékekből gazdálkodik saját állampolgárai, a közösség tagjai javára és érdekében.

Ezen szervezetek piaci szerepvállalását illetően a következő a nagy gyűjtőkategóriákat – mint felfogásokat, irányzatokat, modelleket – ismertetem, de ezek mellett léteznek egyéb irányzatok is, mint például a fejlesztő állam koncepciója vagy a szociális piacgazdaság modellje.

Az általam kiemelt főbb típusok a következők:

■ **ÉJJELI ŐR ÁLLAMRÓL** beszélünk, amikor az állam minimális szerepet vállal a gazdaságban és egyúttal a társadalom életének regulálásában is. A jogi kereteket biztosítja, a gazdasági életben szabályoz és a nem magánosítható javakat, azaz a tiszta közjavakat biztosítja. Feladata a jogállamiság fenntartása (törvénykezés, jogszabályalkotás), a védelmi feladatok ellátása (honvédelem, rendvédelem, polgári védelem, katasztrófavédelem stb.) és a makrogazdasági működőképesség fenntartása (bankrendszer, pénzkibocsátás, gazdaságpolitika irányítása,

fiskális intézkedések stb.), valamint az alapjogok védelmével összefüggő intézményvédelmi kötelezettség teljesítése (idetartozik az igazság-szolgáltatás, az ügyészségek működtetése stb.).

■ **JÓLÉTI ÁLLAMRÓL** akkor beszélhetünk, ha jelentős mértékű az allokáció és a redisztribúció, vagyis a gazdaságpolitika célja az állampolgárok komfortérzetének folyamatos növelése viszonylag magas adókvetés mellett, tehát az egyenlőségre törekvés, a teljes foglalkoztatás megvalósítása, a szociális ellátórendszer kiegészítése, szolidaritásra ösztönzés, széles körű oktatás megvalósítása, a lakáshoz jutás segítése úgy, hogy ezeket az állam szervezi és irányítja, míg fedezetül az állampolgároktól beszedett adók és más hozzájárulások szolgálnak.

■ **SZOLGÁLTATÓ ÁLLAMNAK** tekintjük azt a berendezkedést, amikor az állam igazodik a nemzet igényeihez, kultúrájához és állampolgárközpontúan, de széles hozzáférhetőség mellett lát el bizonyos szolgáltatásokat oly módon, hogy ezek terheit (költségeit) – bizonyos elvek szerint – megosztja a lakosság, a gazdaság és a költségvetés között (például e-közigazgatási rendszer működtetése, kormányablakok stb.).

Minden állam a maga gazdaságpolitikájában, hatalmi berendezkedésében és közpolitikai felfogásában fekteti le azokat az elveket, döntéseket és irányokat, amelyeket követni kíván. Ennek része a szabályozási, a jóléti és a szolgáltató szerepkör súlyának, terének, mértékének meghatározása is (Hoós, 2002), (Véress, 2001).

Az állami szerepvállalás mértékének meghatározása során vizsgálni kell, hogy melyek azok a feladatok, amelyek nem delegálhatók az államból, azaz inherensek (az inherens szó latin eredetű, szó szerinti jelentése: elválaszthatatlan, valamitől nem megfosztható, szerves részét képező) (Kovács, 2009). Inherens állami feladat az a tevékenység, amelyet az állam hatalmi erejénél fogva és nem szolgáltatásként nyújt. Ilyen értelemben a hatósági feladatok, törvénykezési, jogalkotási, védelmi tevékeny-

ségek, diplomáciai és az állam-képviselési feladatok tartoznak elsősorban ide. Ezeket az állam nem bízhatja a magánszféra szereplőire, azaz nem delegálhatja, nem szervezheti ki, nem adhatja koncesszióba, nem indíthat rá PPP-programot. Minden más szolgáltatást elvben delegálhat, azaz gazdasági társaságra, magánszemélyek csoportjára, civil szervezetre (civil szervezet alatt a 2011. évi CLXXV. törvény szerint működő egyesületeket, alapítványokat, társadalmi önszerveződéseket értem) bízhatja ezek ellátását.

A feladatok delegálása kapcsán meg kell állapítani, hogy a delegálással az állam nem mentesül a feladat ellátásának szakszerű, költséghatékony, eredményes elvégzésének felelőssége alól. Bár harmadik fél nyújtja a szolgáltatást, annak megrendelője az állam, ilyen formában az állam feladata a közpénzből nyújtott támogatások ellenőrzése, illetve az állam helyett (az ő nevében) ellátott szolgáltatások színvonalának, jogszerűségének, hatékonyságának stb. ellenőrzése (Kovács, 2011).

Lássunk erre néhány hazai gyakorlati példát az elmúlt évekből.

▶ A fizetési meghagyásos ügyeket 2010. május 31-ig a bíróságok, június 1-jétől a közjegyzők végzik hazánkban. A közjegyző kamarai tag, önállóan adózó, saját irodát működtető személy. Az állam delegálta a fizetési meghagyásos ügyek lebonyolítási feladatait, de megtartotta a jogintézményre vonatkozó szabályozás jogát magának, azaz továbbra is az állam mondja meg, milyen díjszabás mellett, hogyan kell a fizetési meghagyásos ügyet elintéznie a közjegyzőnek.

▶ A számviteli törvény szerinti küszöbök meghaladó méretű gazdasági társaságok éves beszámolóinak ellenőrzését a könyvvizsgálók végzik, akik a beszámolót záradékkal látják el. A könyvvizsgálatot nem állami szervezet [például Nemzeti Adó- és Vámhivatal (NAV), Állami Számvevőszék (ÁSZ), Kormányzati Ellenőrzési Hivatal (KEHI)] végzi, hanem olyan

magán- illetve jogi személyek, akik a Magyar Könyvvizsgálói Kamara tagjai. Felettük a koordinációs, minőségbiztosítási, képzési, ellenőrzési feladatokat a Magyar Könyvvizsgálói Kamara, illetve a Könyvvizsgálói Közfelügyeleti Hatóság végzi. Azonban az állam a jogszabályokon keresztül meghatározza a könyvvizsgálat részletes szabályait, eljárásrendjét, a kamara működését, a kamarai tagok munkájának köztestületi ellenőrzését stb. Az állam tehát fenntartja a szabályozási feladatait, a hatósági feladatait pedig részben a Magyar Könyvvizsgálói Kamarához, mint köztestülethez delegálta.

▶ A felsőoktatás területén közel 55 olyan PPP-konstrukcióban végzett beruházás zajlott le 2012-ig, amely nem egyszerű infrastrukturális fejlesztés, hanem az üzemeltetési és működtetési szolgáltatások egy részének átengedését is jelenti a magánvállalkozó üzemeltetőnek. Az állam tehát delegálja a kollégium, kutatóépület, oktatási épület stb. építésének és későbbi üzemeltetésének feladatait, ugyanakkor továbbra is ő a szolgáltatások nyújtója, a hallgatókkal továbbra is az egyetem/főiskola kerül jogviszonyba. Az állam határozza meg továbbra is a szolgáltatás színvonalát, követelményeit, szabályait. Miközben a hallgató például kollégiumi térítési díjat fizet, azaz ő is hozzájárul a közterhek viseléséhez.

▶ A közterületi parkolási díjak mobiltelefonnal történő beszedése 2014. július 1-je óta állami feladat, amelyet 100 százalékos állami tulajdonú társaságként a Nemzeti Mobilfizetési Zrt. végez kizárólagosan, s felelős az elektronikus díjfizetési tevékenység teljes lebonyolításáért. Mindeközben több hasonló szolgáltatást nyújtó társaság (EME Zrt., Mastercard Mobil, Cellum, távközlési szolgáltatók) kiszorultak erről a piacról. Ez esetben az állam a szabályozást úgy alakította ki, hogy a beszedési feladat kizárólagosan állami társasághoz került, míg a szolgáltatás nyújtói (parkoló társaság) és az igénybe vevő (parkolást

végző) jellemzően nem állami szereplők, tehát az állam beékelődött a piaci szereplők közé.

▶ Negyedik szolgáltatóként az állam a mobiltelefonálási piacra kívánt lépni, mely terv 2010-ben merült fel először. A távközlési piacon a Magyar Villamos Művek vezette konzorcium nyerte el az ehhez szükséges frekvenciataromány használati jogát és nyújthatja szolgáltatásait az ügyfeleknek (Kis, 2014). Az állam feladta azt a törekvését, hogy negyedik szolgáltatóként belépjen a mobiltelefonálási piacra. Hasonló közmuvelőző cégként kezdte meg munkáját az Első Nemzeti Közmuvelőző Holding, amelynek tulajdonosa az állami tulajdonú Magyar Fejlesztési Bank. A cég a lakosság számára piaci körülmények között egyetemes földgáz-, távhő- és áramszolgáltatást nyújt 2015 májusától, későbbi tervekben pedig állami szemétszállítás is szerepel. Tehát az állam nemcsak szabályozóként és megrendelőként, hanem saját állami tulajdonú szervezettel lép a piacra és nyújtja szolgáltatásait a lakosságnak.

Az állami szerepvállalás és a piaci beavatkozás formái is sokszínű képet mutatnak. Egyértelmű, hogy az állam feladata a reguláció, azaz a törvénykezési és szabályozási feladatok ellátása, amelyek a gyakorlatban törvények, rendeletek, összességében jogszabályok megalkotását jelentik. A hazai szabályozással az állam meghatározza a piaci szereplők lehetőségeit, mozgásukra, magatartásukra, jogügyleteikre vonatkozóan kötelező előírásokat tesz, ezek megsértésekor pedig szankcionál (adó bírság, felügyeleti bírság, engedélyek bevonása, adószám-felfüggesztés, súlyosabb esetben büntető eljárás indítása).

Ugyanakkor nem a törvénykezés az egyetlen módja az állami beavatkozásnak, szerepvállalásnak. Az úgynevezett fiskális és monetáris gazdaságpolitikai intézkedések révén az állam ugyancsak befolyásolja a magángazdaság szereplőit. Eltérítheti eredeti szándékuktól, módosíthatja a jogügyletek értékét, hatályát, idő-

tartamát stb. Például a költségvetésből adott támogatás (szubvenció, transzfer), amely lehet átadott pénzösszeg egy beruházás támogatására, támogatási célú adományozás a helyi hagyományörző egyesületnek, veszteséget utólag megtérítő dotáció egy mezőgazdasági termelőnek, pályázati támogatás nyújtása egy ifjúsági turisztikai szálláshely üzemeltetőjének stb. (Jenei, 2008). De gazdaságpolitikai elemek közé tartozik az adórendszer alakítása, a kötelező társadalombiztosítási rendszer működtetése, a kamatpolitika, a direkt devizapiaci beavatkozás is. Mindegyik formájában közös, hogy az állam döntése, intézkedése (vagy ennek elmaradása) révén valamely gazdasági szereplő jobban jár, azaz költséget spórol, többlethozamra tesz szert eredeti helyzetéhez képest (lásd például a MALÉV esetét, amely céget az állam a rendszerváltás óta folyamatosan tőkeinjekciókkal, hitelgaranciák nyújtásával, visszavásárlással próbálta életben tartani), míg mások helyzete, pozíciója romlik, konkrétan terménye túl drágává válik, bevételeinek egy részétől elesik, kiszorul bizonyos piacról stb. (Major & Szilágyi, 2007).

A törvénykezés és a gazdaságpolitika alakítása mellett további eszközei vannak az államnak arra vonatkozóan, hogy beavatkozzon egy adott gazdaság vérkeringésébe. Ez pedig a direkt társaságok alapítása állami tulajdonosi háttérrel. Noha az állam a legritkább esetben működtet nyereségszerzési céllal gazdasági társaságot, hazánkban számos ilyen állami tulajdonú gazdasági társaság működik. Ezen intézkedéseknek azonban konformnak kell lennie a nemzetközi joggal, így az európai uniós jogszabályokkal is. Ellentétes a közösségi joggal a tiltott állami támogatások, a versenyt korlátozó, a közös piac elveivel összeegyeztethetetlen, a foglalkoztatást, a közlekedést, a filmipart stb. szubvencionáló direkt támogatások, valamint az állami kezességvállalásba, a csekély összegű (de minimis) támogatásokba csomagolt állami támogatás, szerepvállalás is (Hargita, 2003).

A rendszerváltás előtt állami vállalatok működtek, ezek egyszerre szimbólumai és végrehajtói is voltak a szocialista tervgazdálkodásnak. A piacgazdaságtól azonban nem idegen, hogy oda az állam saját gazdasági társasággal belépjen és az a piac szabályai szerint kockázatokat vállalva, nyereségi célt is kikötve működtessen egy gazdasági társaságot. Ebben a konstrukcióban az állam szerepe kettős.

BEFEKTETÉSI SZEREP: közösségi pénzből (jellemzően adóforintokból és apportként bevitt állami vagyonból) gazdasági társaságot alapít és annak adózás utáni pozitív eredményét osztalékként elvonva hosszú távon többletbevételekre tesz szert (amelyből más veszteséges állami feladatokat finanszírozhat a költségvetésen keresztül). Ez lényegében befektetési tevékenység, illetve ha továbblépünk, akkor bizonyos állami szolgáltatások keresztfinanszíroztatása, esetleg adósságszolgálat hosszú távú biztosítása stb. Ezt a helyzetét az állam akkor tudja tartósan és hosszú távon stabilizálni, ha egyébként más eszközökkel – jellemzően szabályozással – a környezetet olyanná alakítja, hogy a társaság a piacon egyeduralmódóvá, monopóliummá váljon, amelynek extra hasznaiból képződik az osztalék.

MŰKÖDTETÉSI SZEREP. Saját éves költségvetéséből az állam minden évben meghatározott összeget nyújt a társaságnak működési költségek fedezésére (ez valamiféle utólagos tőkeinjekció, pótbefizetés, amikor a saját – alapításkor még meglévő de időközben elporladó – tőkéjét az állam utólag visszaemeli legalább arra a minimális szintre, hogy a jegyzet tőke/saját tőke aránya a törvényben előírt minimális szintet elérje, különben a társaság átalakításáról, végső esetben megszüntetéséről kell döntenie). Közszolgáltatási szerződést is köthet vele és szolgáltatást rendelhet meg tőle, amelynek árbevétele fedezi a gazdasági társaság működési költségeit. Ebben az esetben a folyó, operatív feladatokat az állam nem egy költségvetési szervre, hanem egy olyan saját

gazdasági társaságára delegálja, amely felett az irányítási és felügyeleti, tulajdonosi jogokat ő maga gyakorolja. Jó példa erre a KINCSINFO Kincstári Informatikai Kft. létrehozása és működése, amely gazdasági társaság kizárólagosan a Magyar Államkincstár megrendelésére és csak neki nyújt informatikai fejlesztéseket.

Az állami tulajdonlás céljai és valós helyzete hazánkban

Az állami tulajdonlás céljait az ismertetett modellek, irányzatok rajzolják ki minden országban, így hazánkban is. Természetesen e szempontok keveredhetnek, s időnként egymásnak is ellent mondhatnak (például regulációs okból alkalmazott, ellenőrzési célú adóbevallási teher ellentétes a karcsú és kis létszámú állam eszményével).

Az állami tulajdonlás céljait a következő mozgatórugók mentén határozom meg és négy fő kategóriába sorolom ezeket aszerint, hogy az államnak milyen alapvető célja, stratégiája van a tulajdonolt cégekkel, illetve az ellátott feladattal.

① Az állam saját hatáskörben, tartósan saját költségvetési szervezettel kíván megoldani egy feladatot, amelyhez értelemszerűen vagyont (épület, berendezések, gépjárművek, költségvetési támogatás stb.) is átad, hozzárendel. Célja, hogy a vagyon kezelése mellett a lehető legmagasabb színvonalú szolgáltatást tudja biztosítani az állampolgárok, az igénybe vevők részére. E célok klasszikusan az inherens állami feladatokhoz kapcsolódnak és költségvetési szervekkel látják el. Például ilyen a köz- és felsőoktatás (iskolai egyetemi épület, gépek-berendezések, költségvetési normatív támogatás), de hasonlóképpen említhetjük az egészségügyet, a honvédelmet, a közművelődési szolgáltatásokat is. Idesorolom még az állam tulajdonában lévő, forgalomképtelen részvényekkel működő szervezeteket is (ame-

lyek ugyan nem költségvetési szervek), mint a Magyar Nemzeti Bank Zrt., a Magyar Államadósság Kezelő Központ Zrt. vagy a Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt.

② Nem költségvetési, hanem gazdasági társasági formában ugyan, de az előző ponthoz hasonló céllal kívánja megoldani az állam például a közterület-fenntartás, a villamos rendszerirányítás, a közútkezelés, a személyszállítás, a közraktározás, a vízszolgáltatás stb. feladatait. E célokra, feladatokra az állam 100 százalékos tulajdonában álló gazdasági társaságok alakultak, illetve a helyi, lokálisan működő gazdasági társaságok esetében jórészt a helyi önkormányzatok is rendelkeznek némi tulajdonrészsel. Ezen társaságok működésében azonban már megjelenik az üzletszerű gazdasági tevékenység, s nem kizárólagosan költségvetési támogatásból, hanem a fogyasztók, igénybe vevők által megfizetett szolgáltatási díjbevételekből is fedezik kiadásait (hulladékkezelési díj, rendszerátviteli díj, útdíj, menetjegydíj, közraktározási díj, vízdíj stb.). E társaságok képezik az állam tartós vagyonának egy részét, és a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény 2. számú mellékletében szerepelnek. A kormányzati politikától függően e cégek néha onnan kikerülnek, néha pedig oda visszakerülnek, jó példa erre a regionális Vízmű Zrt.-k, vagy a Volán társaságok esete.

③ Az állam ideiglenesen vagy tartósan saját felügyelete alatt akar tudni valamilyen erőforrást, vagyonelemet, nemzeti előnyt megtestesítő dolgot vagy azt birtokló szervezetet. Ezzel az állam birtokába kerül az a stratégiai erőforrás, amely kulcsfontosságú lehet a nemzetgazdaság számára, az ellátás biztonsága, az államadósság, a pénzügyi rendszer stabilitása stb. miatt. Ilyen megfontolásból vásárolta meg a Magyar Állam a RÁBA Nyrt. többségi részét 2011-ben, de hasonló indoklással lett meghatározó tulajdonos a MOL Nyrt.-ben, a MALÉV-ben, a Welt 2000 Kft.-ben, vagy éppen az egykori Postabankban. Sajátosság

ezekben a helyzetekben, hogy a valós okok, a felvásárlási döntés háttere általában nem derül ki a laikusok számára, az nem válik nyilvánvalóvá és indokolttá, vagy kifejezetten titkos célokat, nemzetbiztonsági hátteret sejtet. Bár a média műsorai, az országgyűlési képviselők interpellációi és a különféle vizsgáló bizottságok is foglalkoznak a mindig aktuális tranzakciókkal, a háttérben megbúvó diplomáciai megállapodások, nemzetbiztonsági érdekek általában rejtve maradnak.

4 Végül az állam ideiglenes segítségnyújtás céljával, jelentős beavatkozásoktól mentesen felvásárol (hétköznapi szóhasználatban: „megment”) gazdasági társaságokat azáltal, hogy üzletrészeit állami tulajdonba veszi. Hasonlóan az üzletrészekhez, a föld állami tulajdonba vétele, illetve a „kiszolgáltatott” devizahitelek ingatlanjainak állami tulajdonba kerülése is megtörténhet. E vagyontárgyak kezelését a Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt., illetve a Nemzeti Eszközkezelő Társaság látja el, deklaráltan ideiglenesen, átmeneti jelleggel. Más példa: ugyancsak átmeneti időre, 1–3 éves időtávra vásárolta meg a Magyar Állam az MKB Bank részvényeinek 99,9 százalékát. E társaságok, vagyontárgyak esetében az állam tehát nem készül a tartós állami tulajdonlásra, a szükséges reorganizációt elvégezve, későbbi kedvező gazdasági helyzetben a társaságok üzletrészeit, az ingatlanokat eladja (visszaadja) korábbi vagy új tulajdonosának. Ebben az esetben a vagyonkezelés egyetlen célja a reálvagyon megőrzése, ésszerű hasznosításának megszervezése abból a célból, hogy a tulajdonlás költségei (beszámoltatási rendszer, könyvvizsgálat, igazgatóság tiszteletdíja, felügyelőbizottság működése stb.) megtérüljenek és a vagyontárgy értékéből ne veszítsen, állagát megóvják.

Az állami tulajdonlás célja, stratégiája szempontjából meghatározó jelentőségű, és ebből fakadóan ellenőrizendő és tisztázandó az a célkitűzés, amely okán az állam tulajdonossá kíván válni egy-egy szervezetben. Ez a kérdés

az állami tulajdonú szervezet teljesítményének megítélése szempontjából lényeges. Tisztázni kell tehát, hogy a konkrét jogügylet a fentiek közül mely kategóriába esik és mi annak konkrét célja, megtérül-e a befektetés, mi az állam elvárása, és miképpen válik a vagyonelem a szűk vagy tág közösség hasznára, javára. A teljesítmény értékelésének, ellenőrzésének pedig az alapja a célkitűzés, amely kiváltotta az állam vásárlási, alapítási döntését.

Az állami (közösségi) tulajdonlás teljesítményértékelése, eredményes, hatékony és gazdaságos voltának elemzése

Ma hazánkban a közösségi vagyonnak számos tulajdonosa van. Míg tanulmányomban eddig leegyszerűsítve csak államról beszéltem, valóságban be kell látni, hogy közösségi vagyonnal gazdálkodik maga az állam központi költségvetési intézményrendszere (minisztériumok és háttérintézményeik, gazdasági társaságaik), a helyi önkormányzati intézményrendszer (helyi, megyei és ezek társulásai), a társadalombiztosítás alrendszere (OEP, ONYF) és az elkülönített állami pénzalapok (Munkaerő-piaci Alap, Nemzeti Kulturális Alap stb.) is.

Ezen szervezeteknél – tartozzanak az államháztartás bármely alrendszerébe – a vagyongazdálkodás feladata többrétű. Nem önmagában a vagyon szakszerű kezelése a feladatuk, hanem a vagyon hasznosításával járó közösségi szolgáltatások nyújtása is az állampolgárok (vagy éppen a migránsok, bevándorlók, menekültek stb.) javára. Nem elegendő önmagában azt vizsgálni, hogy a vagyon eszközeiben és értékében még rendelkezésre áll-e a legutóbbi vizsgálat lefolytatása óta, vagyis: történt-e vagyonvesztés (esetleg vagyonnövekedés), és a vagyont megtestesítő eszközök között átalakítás, például ingatlaneladás/-vétel, gépek értékesítése/vásárlása, eladása majd visszabérlése. Azt is vizsgálni kell, hogy a vagyonnal

az állam, önkormányzat, társadalombiztosítás megfelelő közösségi szolgáltatást (oktatás, egészségügy, személyszállítás, temetkezés, közvilágítás, cégeljárás stb.) végzett-e, nyújtott-e. Azaz nemcsak az állami vagyongazdálkodás eredményességét, hanem annak hatékonyságát is folyamatosan vizsgálni kell (Kovács, 2011).

Eredményes vagyongazdálkodásról akkor beszélünk, ha a vagyon reálértéke egy vizsgált időszak elteltével is rendelkezésre áll, azaz nem vesztett értékéből, netán még nőtt is. Az eredményesség klasszikus definíciója szerint azonban az eredményesség egy szervezet outputjai és céljai közötti viszony (Anthony – Govindarajan, 2009), azaz a kitűzött célok megvalósításának mértéke vagy egy tevékenység szándékolt és tényleges hatásának viszonya. A hatékonyság fogalma alatt pedig azt értjük, hogy a hasznosított vagyonelemek révén értékes (új, gyors, hasznos stb.) állami szolgáltatások nyújtása történik (a hatékonyság klasszikus definíciója szerint: a hatékonyság az outputok inputokhoz viszonyított aránya, azaz az input egy egységére jutó output mennyisége) (Anthony – Govindarajan, 2009). Megjegyzendő, hogy a költségvetési szféra használja a harmadik „E” [az angol economy (gazdaságos), efficiency (hatékony), effectiveness (eredményes) kifejezések kezdőbetűiből adódóan], azaz a gazdaságosság kritériumát is úgy, mint: az egységnyi input minimalizálására vonatkozó cél elérése a megfelelő minőségű szolgáltatások fenntartása mellett. Az üzleti szférában a gazdaságosság és a hatékonyság között nincs érdemi eltérés. A definícióból adódik, ami hatékonyabb, az gazdaságosabb is egyben. Azaz nem elegendő egy szervezetnek eredményesen és hatékonyan működnie, azt is vizsgálni szükséges, hogy az állami szolgáltatás minősége eléri-e azt a minimumot (standardot, jogszabályt, szabványt, előírást stb.) amelyet vele szemben támasztanak. Nem véletlen, hogy a közigazgatás teljesítménymérésével és értékelésével összefüggésben

– szerzőktől és iskoláktól függően – a 3E mellett megjelennek olyan egyéb kitételek is, mint például méltányosság, produktivitás, szervezeti laposság, magas fokú etikai érzékenység, szolgáltatói beállítottság, nemzeti hagyományokba való ágyazottság. Ezek a faktorok a 3E matematikai bázisú megközelítésén felül inkább az állami szervezet, a hivatal, az intézmény minőségi munkavégzésére, teljesítményjellemzőire, ismérveire helyezik a hangsúlyt.

Az eddigiekből kifolyólag egy állami vagyonnal gazdálkodó, állami feladatokat ellátó szervezet lehet:

- eredményesebb, a kitűzött célokat gyorsabban éri el (például épület felhúzó), mint azt eredetileg tervezte, azaz hamarabb áll rendelkezésre az adófizetők részére. Hasonlóképpen eredményesebb egy iskola, ha több diák tanul tovább onnan, mint egy másik iskolából (miközben minden másban, azaz színvonalban, pedagógusok számában, módszerben stb. a két intézmény azonos).
- hatékonyabb, ha ugyanakkora vagyon hasznosításával több szolgáltatást tud nyújtani a szervezet, mint korábban önmaga vagy más szervezet hasonló vagyon hasznosítása révén. Erre példa a fizetendő autópályadíj, amely két évben ugyanakkora a szolgáltatást igénybe vevőknek, de az autópálya-útszakasz a második évben már több (átadások miatt), mint az előző évben. Ugyanazon matrica árértékért tehát több fenntartott autópálya-kilométert vehetünk igénybe. Ugyancsak hatékonyabb az autópálya-kezelő, ha a hazai matrica díjához képest több kilométernyi autópályát tud fenntartani, mint a külföldi autópálya-kezelő társaságok.
- gazdaságosabb, ha ugyanazon szolgáltatási színvonal biztosítása mellett a vizsgált időszakban kisebb ráfordításokat (kevesebb emberrel, kisebb területen, kisebb költségvetési ráfordításból stb.) vett igénybe, azaz kevesebb költségvetési hozzájárulást,

kevesebb adóforintot, kevesebb szolgáltatási díjat szedett be. Erre példa az a helyi önkormányzat, amely az előző évhez képest kevesebb állami támogatást kap, azaz költségvetése zsugorodik, miközben változatlan körülmények között, tavalyival megegyező minőségben tudja az önkormányzati szolgáltatásokat (iskola, óvoda, temető, közvilágítás, háziorvosi-szolgálat stb.) nyújtani.

A „3E” elv érvényesítésekor mindig valami-féle egyensúlyra kell törekedni. Mivel előfordulhat az, hogy a gazdaságosság és a hatékonyság növelésére tett erőfeszítések egymásnak ellentmondanak, így egyik éppen a másik rovására érvényesül. Például egy állami beruházásnál a határidő, a költség és a műszaki tartalom szoros kölcsönhatásban és egymást kizáró, rontó viszonyban vannak, így a menedzsmentnek egyensúlyban kell tartania e hármas követelményt, annak érdekében, hogy a beruházás közpénzráfordításai is egyensúlyban legyenek. (Lásd 1. ábra)

A vagyonkezelői, vagyonhasznosítói tevékenység végső, azaz teljesítmény-ellenőrzése során éppen arra keressük a választ, hogy egy adott feladat, folyamat elérte-e a szándékolt hatást, az elvárt eredményt, figyelembe véve az „értéket a pénzért” (*value for money*) elvárását, amelyet a következő képlet szemléltethet leginkább (PM, 2009).

A három kategória külön-külön és együttesen is vizsgálható. A teljesítmény-ellenőrzé-

seknél mindig az ellenőrzést végzők határozzák meg, a felkészülés szakaszában megszerzett ismereteik alapján, hogy mely teljesítménykategória szerinti értékelés adja a legtöbb hozzáadott értéket, illetve értelmezhető az adott teljesítmény-ellenőrzési témakörben.

A teljesítmény-ellenőrzésnek, a „pénzért érték” elv érvényesítésének a közszférában, a közpénzek felhasználásában kevés területen van közvetlenül értékelhető mérőszáma, ezeket az úgynevezett értékelési kritériumokat mindig az adott ellenőrzési téma ismeretében kell meghatározni. A költségvetési rendszerekre általában jellemző, hogy az elérendő célokhoz nem rendelnek az eredményesség megítélésére alkalmas mérőszámot, kritériumot. Ezért az eredményességre irányuló vizsgálatoknál az ellenőrzött téma sajátosságaihoz igazodó, elemző, tényfeltáró, helyzetfelmérő folyamat alapján ítélni lehet meg, hogy egybeesik-e a feltárt helyzet a tervezett, a kitűzött célokkal (PM, 2009).

Az állami szerepvállalás és vagyonkezelés ellenőrzésének kérdései, aspektusai

A következőkben hat olyan kritériumot ismertetek, amelyeket egy vállalat teljesítményének ellenőrzése, céljainak és stratégiájának teljesülése kapcsán elemezni, vizsgálni szükséges. Természetesen a teljesítmény-ellenőrzés szempontjából ennél sokkal több tényező és mű-

1. ábra

A 3E KÖVETELMÉNYRENDSZER KÉPLETE

$$\frac{\text{Input}}{\text{€}} \times \frac{\text{Output}}{\text{Input}} \times \frac{\text{Outcome}}{\text{Output}} = \frac{\text{Outcome}}{\text{€}}$$

3E: gazdaságosság × hatékonyság × eredményesség = „értéket a pénzért”

ködési elem is vizsgálható, ezek közül most a fenti témához szorosan kötődő hat darabot emeltem ki.

E kérdések, kritériumok a következők.

PIACI ELEMZÉS Az állami szerepvállalás kapcsán tisztázandó és vizsgálandó kérdés, hogy kik a vevői az adott szolgáltatásnak, és kik a beszállítók az adott piacon, s az állami tulajdonlás esetén ki fizeti a költségeket, és egyáltalán van-e verseny ezen a piacon. Mint korábban láttuk, az inherens állami feladatok esetén nincs lehetőség vagy ésszerű érv a feladat kiszervezésére, piaci körülmények közötti megrendelésére. Ugyanakkor a közjóságok egy részét az állam nem maga állítja elő, hanem megrendeli az üzleti szférától, miközben lehet, hogy egy másik – saját tulajdonban lévő szervezete – éppen alkalmas lenne ilyen feladat elvégzésére (Voszka, 2005).

Általában az állami szolgáltatások vevői az állampolgárok mint magánszemélyek vagy az üzleti szféra gazdasági társaságai, illetve az állam belső szolgáltatásokat nyújt más állami szervezeteknek is. Jellemzően az állampolgárok, illetve az üzleti élet szereplői veszik igénybe ezeket a szolgáltatásokat, akik szolgáltatási díjat, eljárási illetéket vagy valamilyen összegű költségtérítést, esetleg járulékot fizetnek érte. Ilyenek például a tömegközlekedési vonaljegy, földhivatali eljárási díj, a cégbírósági illeték, a perköltség stb. Az új közszolgálati menedzsment (New Public Management – NPM) (OECD, 2010) irányzata erősen kihangsúlyozza, hogy az állam szolgáltatóként a díjért cserében köteles vevőjének érdekét szem előtt tartani, és számára az állami szolgáltatást megfelelő színvonalon, gyorsan, összességében tehát eredményesen, hatékonyan, gazdaságosan nyújtania. Noha az NPM irányzatát ma már több új modell meghaladta, mégis az új közszolgálati menedzsmentprogram volt az első úttörő szereplője az állami feladatok áttekinthető, gazdaságos, piaci alapokhoz közelítő felfogásának.

Beszállítói oldalon az állami feladatok ellátásához az üzleti szervezetek közreműködése válik szükségessé, amennyiben a közreműködésre nem tartós jelleggel van szükség, speciális szakértelmet igényel (amely az állam oldalán nem áll rendelkezésre), vagy olcsóbban beszerezhető a komplett szolgáltatás, mintha az állam szervezné meg és bonyolítaná le. A beszállításokra jellemzően a közbeszerzési tendereken keresztül lehet jogot szerezni határozott időre, az ott rögzített feltételek alapján. A közbeszerzés lényege, hogy az állam mint biztos vevő, nagytételben, olcsón kíván hozzájutni törvényben rögzített eljárásrend keretében termékekhez, szolgáltatásokhoz. Sajnos az ismert kritikák szerint a közbeszerzések indokolatlanul hosszú lefutásúak, és nem olcsóbbá, hanem éppen drágábbá teszik a beszerzendő portékákat, nem átlátható a döntéshozatal és az eljárás a korrupció melegágyának számít hazánkban (Pollitt & Bouckaert, 2011).

Igen ritkán mérlegeli az állam, hogy érdemes-e a megváltozott körülmények között kiszerveznie, illetve az üzleti szervezetektől megrendelnie egy szolgáltatást, vagy azt inkább inkább maga végezze el. Ha a kiszervezett állami feladatot továbbra is egyetlen külső gazdasági szereplő nyújtja, ennek következtében pedig a szolgáltatást nyújtó elkényelmesedik és a vevőknek alacsony szolgáltatási színvonalon nyújtja teljesítményét, s ráadásul a vevőknek nincs lehetőségük másik szolgáltatóhoz fordulni, akkor a kiszervezés előnyei nem érvényesülnek, sőt a külső szolgáltatás végül többre is kerülhet, mintha azt az állam látná el közvetlenül, saját szervezetén keresztül. A kormányzat felelőssége tehát, hogy az állami feladat kiszervezése mellett az adott szolgáltatás piacán megteremtse és fenntartsa a verseny feltételeit, ha ez indokolt és lehetséges, mivel méretgazdaságossági okból (például kevés igénybe vevő), jelentős beruházási igény (például kórház) vagy a kis földrajzi terület okán (például kis helyhatóság) nem feltétlenül

lehetséges több szolgáltatót bevonni és versenyeztetni egy-egy feladat ellátására. Valamint az államnak megfelelő garanciákat kell kikötnie szolgáltatási szerződésében, és ezek betartását, a szolgáltatási színvonalat rendszeresen ellenőriznie kell partnereinél (Kovács, 2011).

Az állami feladatot ellátó vagy azt megrendelő szervezeteknél tehát vizsgálandó, hogy a vevők milyen mértékű térítési díjat fizetnek, a beszállítók kiválasztása milyen módon, hogyan történik és valóban indokolt-e kívülről, másik szervezettől beszerezni valamilyen közreműködést, terméket vagy szolgáltatást.

ÜZLETI TERVEZÉS ÉS BESZÁMOLTATÁS Az üzleti tervezés és a beszámoltatás egy jól felépített vállalatban a belső kontrollingrendszer részét képezi (Anthony – Govindarajan, 2009). Az állami tulajdonú, működésű vállalatok, illetve költségvetési szervek esetében is kulcsfontosságú, hogy mit és hogyan terveznek a szervezetek az időszak elején, illetve a tervhez képest hogyan alakulnak tényleges bevételeik, költségeik, ráfordításaik, kiadásai, továbbá mennyiben változnak a mérlegek eszköz- és források, milyen mértékűek és irányúak az eltérések, továbbá van-e szükség beavatkozásra a felettes szerv, a tulajdonos, a vagyongazdálkodó közreműködésével? Ezért létfontosságú, hogy az állami vagyont kezelő, az állami irányítás alatt lévő társaságok milyen felbontású, minőségű, részletezettségű pénzügyi tervet (költségvetést, budgetet, operatív kerettervet stb.) készítenek, az mennyire reális, mennyire mutatja a gazdaságosság, hatékonyság és eredményesség jegyeit magára nézve. Ugyancsak fontos kritérium, hogy az éves, operatív szintű tervek mellett rendelkezésre álljon többéves kitekintésre lehetőséget adó üzletfejlesztési terv, illetve stratégiai célkitűzésekből álló terv is.

Az éves, operatív tervek, valamint a különböző fejlesztési, beruházási tervek, projekttervek, valamint a többéves üzleti tervek megvalósulását, realizálását az évközi jelentések, riportok, standard beszámolók látatják a

tulajdonosi, irányítói kör számára. E beszámolóknak lehet az eltéréseket tetten érni, a tendenciákat láttatni, ezért a kulcsszereplőknek szükséges az irányításuk alatt működő, állami tulajdonú gazdasági társaságok belső jelentéseivel érdemben foglalkozniuk. Éppen ezért vizsgálandó, hogy van-e az alárendelt, irányított szervezetekben kontrollingrendszer, működik-e kontrollingszervezet, milyen típusúak, minőségűek, részletezettségűek az időszaki beszámolók, azokat kik kapják, és a bennük foglaltakra miket reagáltak, annak alapján hogyan döntöttek egy-egy kérdésben.

MENEDZSMENT JAVADALMAZÁSA ÉS A TELJESÍTMÉNYMUTATÓK A bemutatott eredményesség kritériumába beletartozó, gazdaságilag racionális, adóforintok oldaláról hatékonyan mondható működés esetén a célok és az eredmények összhangja megállapítható. Ebben az esetben pedig sor kerülhet a vezetői prémizálásra is. Ennek feltételeit és a kifizethetőség jogcímeit a jogszabályokon és a kormány 1660/2015. (IX. 15.) számú határozatában foglaltakon túlmenően részletes helyi megállapodás, a vezetőkkel kötött prémium-célkitűzés, akár évről-évre változó eseti megegyezés vagy tulajdonosi határozat, saját belső javadalmazási szabályzat rögzítheti. Mindezt azonban előre és írásba rögzítve, a felek számára egyértelműen és azonosan értelmezve kell rögzíteni (Voszka, 2005).

Miközben a média és a mindenkori ellenzék előszeretettel vonja kétségbe a kifizetett felsővezetői prémiumok, jutalmak jogosságát, addig a menedzsmenttudomány területén (ideértve a közmenedzsmentet, a közszolgáltatást nyújtó szervezetekkel foglalkozó elméleteket is) ez elfogadott, szokásos ösztönzési forma. A humán erőforrás-szakirodalom részletesen taglalja a vezetői javadalmazás módszereit, elemeit, feltételrendszerét. Ezek jogcímeiről és összegeiről a közpénzekből működő gazdasági társaságok honlapjain kötelező tájékoztatót elhelyezni, és azt folyamatosan frissíteni,

elérhetővé kell tenni az érdeklődők számára. Ez a tisztánlátást és az összehasonlíthatóságot biztosítja.

Összességében állíthatjuk, hogy az állami vagyonhasznosítás, illetve szolgáltatásnyújtás sikeressége – a korábban bemutatott 3E teljesülése – esetén a vezető beosztásban lévő munkavállalók számára jár valamekkora összegű többletfizetés, extra juttatás. Ennek kapcsán azonban tisztázandó, hogy mekkora a primum mértéke, mi a kifizethetőség objektív feltétele, ki végzi el a mérést (azaz ki bizonyosodik meg a kifizethetőség jogosságáról), és ki dönt ennek jóváhagyásáról. Másik oldalról pedig vizsgálni érdemes, hogy a kitűzött célok, elvárt eredmények valóban a vezető kompetenciájába tartoznak-e, tudja-e befolyásolni őket, az időszakra nézve reálisak és kihívást jelentenek-e (például nem túl könnyű-e teljesíteni őket), és áttételesen valóban a szervezet céljával egyeznek-e.

BELSŐ ELLENŐRZÉS Miközben a gazdasági társaságok külső ellenőrzését az állami ellenőrzési szervek, hatóságok, hivatalok végzik (csak néhányat megemlítve: Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóság, NAV, MNB, NÉBIH, Elszámoltatási Kormánybiztosság, GVH, Egyenlő Bánásmód Hatóság, ÁSZ, KEHI stb.), egyre nagyobb teret és fontosságot nyer a szervezeti belső ellenőrzés, illetve a belső kontrollrendszer működtetése. A hatékony belső ellenőrzés működése sokat tud hozzátenni a szervezet sikeres működéséhez. A belső ellenőrzés definíció szerint olyan független, objektív bizonyosságot adó eszköz és tanácsadói tevékenység, amely értéket ad a szervezet működéséhez és javítja annak minőségét. (IIA, 1998.) A Belső Ellenőrök Nemzetközi Szervezete (Institute of Internal Auditors – IIA) definíciója szerint a belső ellenőr módszeres és szabályozott eljárással értékeli és javítja a kockázatkezelési, a kontroll és az irányítási folyamatok hatékonyságát, ezáltal segíti a szervezeti célok megvalósítását.

A belső ellenőrzési tevékenység segíti a szervezet hatékony, eredményes, gazdaságos működésének fenntartását, mivel a belső ellenőrök teljesítmény-ellenőrzéseket, szabályszerűség, pénzügyi, rendszer és IT biztonsági tárgyú vizsgálatokat végeznek, valamint kockázatelemzéssel tárják fel a társaság, szervezet működésének legfőbb kritikus pontjait.

Míg a költségvetési szerveknél az államháztartási törvény és annak végrehajtási rendelete kötelezően előírja belső ellenőrzés működtetését, a gazdasági társaságok számára ez – kevés kivételtől eltekintve (az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény 69/A.§ -a alapján a kormányzati szektorba sorolt egyéb szervezetek belső ellenőrzési rendszerét is az Áht előírásai szerint kell megvalósítani. A Hivatalos Értesítő 2013. évi 60. számában megjelent tételes listán mintegy 120 ilyen gazdasági társaság szerepel) – ajánlásként fogalmazódik meg (MNV, 2013). A Belső Ellenőrök Nemzetközi Szervezete (IIA) részletes dokumentációt, standardot dolgozott ki arra vonatkozóan, hogy egy tetszőleges gazdasági társaságot miképpen kell belső ellenőrizni. E tevékenység megszervezése, a jelentések hasznosítása pedig a mindenkori elsőszámú vezető feladata, felelőssége. Éppen ezért a közfeladatot ellátó, közpénzekből gazdálkodó szervezetek esetében vizsgálandó a belső ellenőrzés minősége, szisztematikus működése, a belső ellenőrzési jelentések hasznosulása, az abban foglalt megállapítások és javaslatokra adott válaszok, annak kapcsán született menedzsmentdöntések végrehajtása.

KOCKÁZATKEZELÉS Az állami szerepvállalást végrehajtó cégek esetében is releváns azon kérdés, hogy milyen kockázatokat rejt a szervezet működése. Ezért vizsgálandó, hogy a szervezetekre, illetve azok belső működésére milyen kockázatok jellemzők és azokat a szervezet miképpen menedzseli. Azért is lényeges ez, mert míg a magántulajdonú társaságok saját kockázataikra vállalnak fel döntéseket, addig az adóforintokból, illetve a nemzetgazdaság szerep-

lőitől beszedett díjakból, hozzájárulásokból működő állami cégek közpénzt kockáztatnak működésük és döntéseik során. Éppen ezért például a Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt. a portfóliójába tartozó többségi állami tulajdonú társaságok irányítási gyakorlatainak fejlesztésére kockázatkezelési kézikönyvet és esettanulmányt készített és ezt ajánlás formájában tette közzé honlapján is (MNV, 2013).

Kockázat alatt általában egy nem kívánt esemény bekövetkezési valószínűségének és az esemény (pozitív és) negatív következményeinek az együttesét értjük. A kockázatkezelés tehát egy állandó tevékenység kell, hogy legyen, ahol folyamatosan azonosítják és elemzik a szervezetre káros lehetséges eseményeket és azok hatásait, valamint döntenek a kockázat kivédéséről és a válaszlépések foganatosításáról. Az INTOSAI a COSO-modellre építve részletes útmutatót adott ki a szervezeten belüli kockázatok gazdasági célú feltárása, elemzése és lehetséges elhárításai kapcsán (INTOSAI, 2004).

Egy állami tulajdonú, illetve állami feladatokat ellátó gazdasági társaság esetében is beszélhetünk működési, stratégiai, pénzügyi, piaci, irányítási, szabályozási, szerződéses stb. jellegű kockázatokról, amelyek negatív hatásai jelentős kárt, többletterhet, kifizetés szükségességét okoznak a társaságnak. Nem véletlen, hogy az Állami Számvevőszék évről évre kiemelten vizsgálja az állami vagyon feletti tulajdonosi joggyakorlás rendjét az állami gazdálkodó szervezeteknél, s ezzel összefüggésben a belső kockázatkezelés és a belső kontrollrendszer működését is. Bővebben a 14236 számú JELENTÉS az állami vagyon feletti tulajdonosi joggyakorlással kapcsolatos tevékenységek ellenőrzéséről című dokumentum, illetve annak 2–3. oldalán hivatkozott korábbi ellenőrzési jelentései foglalkoznak e témával (ÁSZ, 2014).

A belső kontrollrendszer új eleme a korrupciós kockázatok kivédésére szolgáló integritásirányítási rendszer, amely 2014. év elejétől a hazai

államigazgatási szerveknél szolgálja a visszaélések, a vesztegetések, a szabálytalanságok feltárását és a kormánytisztviselők számára etikai, morális követelmények is támaszt ezek elkerülése érdekében. Lásd az erről szóló 50/2013. (II. 25.) kormányrendeletet a témában, valamint az ÁSZ 2014. évi integritásfelmérésének eredményeit részletesebben.

NYILVÁNOSSÁG ÉS A CIVIL KONTROLL A közérdekű adatokhoz való hozzáférés, az aktuális költségvetési információk megléte és nyilvánossága, valamint a civil szervezetek ellenőrzési lehetőségeinek lehetővé tétele javítja a közszolgáltatások az állami szerepvállalás megítélését, minősítését (Báger & Kovács, 2007), (Jenei, 2008), mivel a helyi közösségek, egyesületek, ezek szövetségei olyan független érdekelt felek, akik az adott szakterületet más aspektusban, más érdekek mentén, saját küldetésük és szakmai elhivatottságuk révén, feltételezhetően a közjó érdekében (ellenpélda van itt is) végzik elemző, ellenőrző munkájukat.

Egyfelől a társaságok működésével kapcsolatos nyilvánosság biztosítása lehet garancia az átlátható, szabályos és hatékony működésre egy-egy állami tulajdonú gazdasági társaság esetében is. A nyilvánosság biztosítása kiterjed a társaságok honlapján való közlemények és tájékoztatók közzétételére, de magában foglalja a média, az újságírók egyedi kérdéseire való válaszadást, a közérdekű bejelentések belső kivizsgálását [ideértve a munkavállalóktól érkező névtelen bejelentéseket is – amely az angolszász jogrendben whistleblowing eljárásként honosodott meg, hazánkban a 2013. évi CLXV. törvény 13–16. §-a szerinti eljárás, valamint a 2009. évi CLXIII. törvényben rögzített eljárás jogi alapul ezen vizsgálatok lefolytatásához, eleget tesznek a közérdekű adatigényléseknek (lásd az Alkotmánybíróság 21/2013. (VII. 19.) AB határozatát e témában)]. Ugyanakkor teljesítik a kötelező közzétételi szabályokat és az úgynevezett „üvegsebtörvény” [2003. évi

XXIV. törvény és 2011. évi CXII. törvény 1. számú melléklet, valamint a 18/2005. (XII. 27.) IHM-rendelet] előírásait is.

A civil kontroll nem más, mint a közérdekű adatok megismerésének, beszerzésének segítése az arra érdekelt szervezetek, helyi közösségek által. A civil kontroll a helyi nyilvánosság döntéshozatalban való részvételének biztosítása a helyileg működő civil szervezetek révén, valamint a rendelkezésre álló jogi és nem jogi eszközök felhasználási lehetőségeinek tudatosítása az állampolgároknak annak érdekében, hogy ők közvetlenül is gyakorolják a demokrácia alapintézményeit, ezek közül is elsősorban az őket érintő beruházások, fejlesztési tervek, akciók, programok, döntések kapcsán a döntéshozók megkérdezését és beszámoltatását.

Ma hazánkban körülbelül 62 000 bejegyzett civil szervezet létezik, ezek közül igen kevés vállalja fel tudatosan és nyíltan azt a törekvést, igényt, hogy a helyi hatalommal, az állammal szemben gyakorolja a civil kontrollt. Annak ellenére, hogy ehhez anyagi támogatást és szakmai anyagokat, szakértőket biztosít több országos hazai szervezet és korábban maga a Nemzeti Civil Alapprogram is, a civil kontroll gyakorlása még gyermekcipőben jár Magyarországon.

Ezért az állami szerepvállalás kapcsán okvetlenül vizsgálandó, hogy az illetékes döntéshozók bevonják-e a civil szervezetek, a helyi társadalmi szervezetek képviselőit a döntéshozatalba, ideértve annak előkészítését, véleményeztetését, a döntés okainak feltárását és következményeinek bemutatását. Továbbá vizsgálandó, hogy az állami szerv, szervezet a közpénzek felhasználásával kapcsolatos tájékoztatásait honlapján közzéteszi-e, a nyilvánosság számára (beleértve a médiát is) ad-e tájékoztatást, válaszol-e a felvetett kérdésekre (Jenei & Kuti, 2010).

Megjegyzendő, hogy a hazai civil szféra – mint a harmadik szektor – jelentős mértékben

állami feladatokat vállal át, ehhez vállalati, magánszemélyi és külföldi forrásokat von be és komoly önkéntes szervezeti háttérrel is bír (Hoós, 2002). Jelen tanulmányban nem foglalkozom a civil szervezetek által ellátott, átvállalt feladatok ellenőrzési aspektusával, de megemlítem, hogy az egyesületek, alapítványok közhasznú tevékenységük révén hozzájárulnak az állami szerepvállaláshoz, s ilyen minőségükben működésüket, tevékenységüket támogatni, egyúttal ellenőrizni is kell.

KUTATÁSI KÉRDÉSEK ÉS EREDMÉNYEK – A HAZAI GYAKORLAT BEMUTATÁSA

Kutatási célok és hipotézisek

Alapvető kutatási célom az volt, hogy az hazai gyakorlati tendenciákat az állami szerepvállalás elméleti modelljeivel ütköztessem, azaz megvizsgáljam, hogy a szakirodalmi, elméleti kifejtéshez képest a valóságban milyen irányba haladnak a hazai állami vállalatok. Az előző két fejezetben szereplő bemutatott modellek, illetve konkrét hazai példák ugyanis rávilágítanak arra, hogy a magyar állam, illetve a tulajdonában lévő gazdasági társaságok bizonyos piacokon aktív szereplők, termékeket és szolgáltatásokat nyújtanak versenytársaikhoz hasonlóan. Ezért időszerű megvizsgálni a gyakorlatban is azt, hogy az elmélet és a hazai gyakorlat hogyan viszonyul egymáshoz.

A hipotézisek megfogalmazásánál tanulmányom logikai gondolatmenetéből indultam ki. Tanulmányom az állami szerepvállalás céljait ismerteti, erre reflektál az a rész, ahol ennek ellenőrizhetőségéről, a teljesítmények méréséről és megítéléséről írok általában. Ehhez kapcsolódva emelek ki a 6 olyan aspektust, amelyben konkrétan kell vizsgálni az állami tulajdonú társaságoknál. A hipotézisek erre a 6 pontra épülnek rá, azokhoz kapcsolódnak.

Az ismertetett elméleti modellek és a hivatkozott hazai példák alapján a következő hipotéziseket fogalmaztam meg.

▶**H1** A hazai állami vállalatok legalább 50 százaléka versenykörnyezetben működik. E hipotézisben versenykörnyezet alatt értem, ha a vállalat legalább egy konkurens céggel versenyez a piacon vagy legalább 25 százalékot meghaladó piaci részesedéssel rendelkezik az adott piacon, ahol főtevékenységét végzi.

▶**H2** A hazai állami vállalatok többsége elfogadott hosszú távú, legalább öt éves üzleti koncepcióval, stratégiai célkitűzésekkel rendelkezik. E hipotézis megfogalmazása során abból indultam ki, hogy a társaságokat irányító tulajdonosi kör (MNV Zrt., ágazati minisztériumok) az állami társaságok számára hosszú távú iránymutatást ad, egyéb esetben tulajdonosi döntés, esetleg kormányhatározat ad kereteket a hosszú távú piaci szerepvállalás céljaihoz, eszközrendszeréhez.

▶**H3** A hazai állami vállalatok legalább felénél összekapcsolódik a társaság vezetőjének javadalmazása és a társasági üzleti terv/éves terv vagy szakmai tevékenységének/projektjeinek teljesülése, vagyis e két tényező között pozitív korreláció van. Azaz a társaság mutatószámainak, indikátorainak teljesülése áll a teljesítménymérés középpontjában és ezek teljesülése esetén jogosult az első számú vezető és helyettese(i) jutalom, prémium felvételére.

▶**H4** A hazai állami tulajdonú gazdasági társaságok több mint kétharmadánál működik állandó belső ellenőrzési funkció. E hipotézis megfogalmazása során a jogszabályi követelmények, az MNV Zrt. tulajdonosi ajánlása és az elszámoltathatóság, illetve számonkérhetőség követelményéből indultam ki.

▶**H5** A hazai állami tulajdonban lévő gazdasági társaságok legalább fele eleget tesz a jogszabályokban előírt minimális közzétételi kötelezettségének és ezt meghaladóan tesz közzé tájékoztatást működéséről, eredménye-

iről a nyilvánosság irányába. A hipotézisben szereplő és a két állítást összekapcsolja és mindkét feltétel együttes teljesítését követeli meg.

▶**H6** A hazai állami vállalatok több mint felénél működik tudatos kockázatkezelési rendszer. Tudatos kockázatkezelési rendszernek tekintem azt, amikor a vállalat a szokásos kockázatbecsülési és -elemzési szintet meghaladóan valamilyen egyedi, vállalat-specifikus, a tevékenységre jellemző egyedi kockázatelemző, illetve -kezelő módszertant is alkalmaz kockázatmenedzsment tevékenysége során.

Mintavétel módja, elvei

A kutatásban elemzett adatok kérdőíves megkeresés, felmérés eredményeképpen gyűltek össze. Megkeresésemre a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium (NFM) Vagyongazdálkodási Főosztálya 2015. április 30-án körlevélben kérte fel a minisztérium alá tartozó többségi állami tulajdonú gazdasági társaságokat, hogy e témában összeállított kérdőívet nevesítetten, önkéntes alapon, online felületen keresztül megadott határidőre töltsék ki, ezzel hozzájárulva a felmérés sikerességéhez.

A körlevél azon állami vállalatoknak került kiküldésre, akik esetében a tulajdonosi jogokat a Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt. vagy annak leányvállalata, vagy közvetlenül az NFM gyakorolja. A mintavételbe így nagyságrendileg 280, állami tulajdonba tartozó társaság került. A kérdőívet összesen 92 gazdasági társaság töltötte ki, ebből 86 társaság válasza volt elemzésre alkalmas. A válaszadási arány e korrekció alapján 29 százalékos. A mintavétel több okból sem tekinthető reprezentatívnak (önkéntesség, véletlenszerűség kizárása, sokaság korlátozott megszólítása miatt), ám a hazai állami vállalatok működésének egy szeletéről irányadó következtetéseket így is le lehet vonni a majdnem 30

százalékot elérő kitöltési arány és az NFM portfóliójának ismeretében.

A kitöltők 71 százaléka közvetlenül az MNV Zrt. portfóliójába tartozó társaság, 20 százaléka az NGM irányítása alá tartozik, míg 9 százaléka leányvállalatának tekinthető valamely egyéb állami tulajdonba tartozó gazdasági társaságnak. A válaszadók 67 százaléka kizárólagos, azaz 100 százalékos állami tulajdonban működik, további 26 százalékuk esetében az állami tulajdonrészek hányada meghaladja a 75 százalékot, további 6 százaléknál a tulajdoni részarány 50 százalék és 75 százalék közé esik. Így kijelenthető, hogy a válaszadók 99 százalékánál az állami tulajdon részaránya több mint 50 százalékos, azaz az állam többségi befolyással bír.

A válaszadók 52 százalékának székhelye a közép-magyarországi régióban található, a többi vállalkozás arányosan a többi régióból került ki, kivéve a közép-dunántúli régiót, ahonnan nem érkezett válasz a kérdőíves megkeresésre. Az árbevétel nagysága, a mérlegfőösszeg és a létszám figyelembevételével meghatározott kategóriák alapján a válaszadó cégek 11 százaléka mikrovállalkozás, 27 százaléka kisvállalkozás, 24 százaléka közepes vállalkozás és 30 százaléka nagyvállalatnak tekinthető, további 8 százaléknál a besorolást nem lehetett egyértelműen elvégezni. Ebből következően a mintában a nagyvállalatok száma egyértelműen felülreprezentált a mintában, ugyanakkor rögzítendő, hogy az állami tulajdonú gazdasági társaságok körében a nagyvállalatok aránya eleve magasabb a piaci arányokhoz képest. A társaságok 52 százalékának fő bevételszerző tevékenysége egyértelműen szolgáltatások nyújtása, 19 százaléka termelőtevékenységet végez, 1–1 százaléka mezőgazdasági, illetve kereskedelmi tevékenységet folytat, míg a válaszadók 27 százalékánál egyértelműen nem meghatározható a társaság fő tevékenysége és iparága.

A továbbiakban az egyes hipotézisekre vonatkozó konkrét megállapításokat közlöm.

H1 – Piaci szerepvállalás

Az állami cégek piaci pozíciója, versenyhelyzetének elemzési szempontjait az elméleti felvezetésben részletesen bemutattam. Az *1. táblázatban* a felmérésben résztvevők megoszlása látható a versenytársak és a vevőkör szerinti bontásban. Az alábbi *a)* pont alapján megállapítható hogy a társaságok majdnem kétharmada (62,8 százalék) versenykörnyezetben működik, és legalább egy versenytárral rendelkezik a piacon. Ezzel a H1 hipotézisem igaznak bizonyult, mivel az állami vállalatok több mint fele versenyző piacon végzi főtevékenységét.

Ügyfélkörét tekintve a válaszadók kétharmada (67,4 százalék) szolgáltat a vállalati szférának, illetve a lakosságnak, ugyanakkor az állam más szervei, szervezetei csak a válaszadók körülbelül negyede (23,3 százalék) tekinthető fő vevőkörenek.

Többféle következtetést is levonhatunk a következő táblázatban szereplő számadatokból:

a) az állami vállalatok 62,8 százaléka egyértelműen piaci körülmények között, versenytársakkal körülvéve, valós üzleti vagy lakossági fogyasztói ügyfélkörrel működik. Esetükben további elemzéseket, analíziseket kell elvégezni, hogy az államnak milyen helye és szerepe, piaci részesedése, árazási módszere van ezeken a piacokon, illetve miért szükséges az államnak ezeken a piacokon egyáltalán szereplőként részt vennie. Ezen vizsgálatok tudják megerősíteni vagy megcáfolni azt, hogy a konkrét esetben az állam jó gazda-e, a közösségi vagyont óvja-e, illetve a társadalmi szükségletek széles körét elégíti-e ki.

b) relatíve magas (31,4 százalék) a nem versenykörnyezetben működő állami vállalatok száma, ahol további mélyelemzés tárgya kell legyen, hogy mesterséges intézkedés (például jogszabályi előírás, koncessziós megállapodás) vagy egyéb természetes piaci folyamat eredménye-

VÁLASZADÓK MEGOSZLÁSA A VEVŐKÖR ÉS A VERSENYTÁRSÁK SZEMPONTJÁBÓL

		Van-e versenytársa Önöknek?			
		Igen, van	Nem lehet megítélni, nem tudjuk	Nincs	Összesen
Kérjük adja meg az Ön társaságának legfontosabb vevőkörét!	Vállalatok, vállalkozások, üzleti szektor	27	1	8	36
	Lakosság, egyéni fogyasztók	13	1	8	22
	Állami, önkormányzati hatósági szervek	12	1	7	20
	Állami cégek, vállalatok, lakosság	1	0	0	1
	Nincs válasz	1	2	4	7
Összesen		54	5	27	86

Forrás: saját számítás

képp alakult-e ki ez a piaci szituáció, s ebben az állami vállalat milyen teljesítményt nyújt és milyen hatékonysággal működik. Így vizsgálható, hogy fennáll-e vajon a túlárzás esete, illetve elkenyelmeseedett-e a tevékenységet végző állami cég saját egyeduralmából kifolyólag.

c) A válaszadók 23,3 százaléka állami tulajdonú vállalatként nyújt szolgáltatást és végez tevékenységet főként az államigazgatás többi szereplőjének, közigazgatási szerveknek, hatóságoknak. E tekintetben lényegében az állam egyik szervezetével láttat el feladatokat egy másik állami szervezetnél. Esetükben azt kell mélyebben vizsgálni, hogy szükséges-e egyáltalán ezt a szolgáltatást, tevékenységet gazdasági társasági formában – kvázi kiszervezett céggént – végezni, avagy nem lenne-e eredményesebb, illetve hatékonyabb e feladatokat valamely költségvetési szerv keretén belül, tényleges önköltségen ellátni.

H2 – Tervezés, előrettekintés

Az állami tulajdonú gazdasági társaságok működésének egyik sarkalatos pontja, illetve a

későbbi számonkérhetőség alapja a fentebb bemutatott tudatos előrettekintés, azaz a tervezés, írott budget, költségtervek stb. lefektetése, amely hosszú távú keretet és irányt ad a működésnek. A 2. táblázatból a következő összefüggések olvashatók ki.

a) Jóváhagyott éves üzleti tervvel a válaszadók szinte mindegyike (94 százaléka) rendelkezett, amely önmagában pozitív, dicsérendő és összhangban van az elméletben bemutatott követelményekkel (természetesen a tervek minősége és a betartásuk mértéke árnyalhatja ezt a kedvező képet).

b) Ugyanakkor többéves üzletfejlesztési tervvel a társaságok több mint fele (55,8 százalék) nem rendelkezett, amelyhez ha hozzávesszük, hogy további 31,4 százalékuknál a fejlesztési tervek mindössze csak 1–3 éves időtávra szólnak, akkor megállapíthatjuk, hogy az állami társaságok még középtávon sem tudnak előre tervezni működésükkkel. Ez pedig a fejlesztések, beruházások és a hosszabb távú projektek megvalósítását, az erre való nyitottságot, a jövőorientált felelős működési attitűdöt ássa alá, teszi lehetetlenné.

c) Elhanyagolható (4,7 százalék) azon vál-

A VÁLASZADÓKNÁL JÓVÁHAGYOTT ÜZLETFEJLESZTÉSI ÉS ÉVES TERVEK LÉTEZÉSE IDŐTÁV SZERINTI BONTÁSBAN

		Létezett-e Önöknél 2014. évre elfogadott, jóváhagyott éves üzleti terv?		
		Igen, létezett	Nem, nem létezett	Összesen
Létezik-e az Önök társaságának a legfőbb szerv által elfogadott üzletfejlesztési terve?	Igen, 1–3 éves időtávra	27	0	27
	Igen, 1–3 éves időtávra	6	0	6
	Igen, 1–3 éves időtávra	3	1	4
	Nem lehet megítélni, nem tudjuk	0	1	1
	Nincs	45	3	48
Összesen	81	5	86	

Forrás: saját számítás

latok száma, amelyek stratégiai távlatokban (öt évet meghaladó időtávban tudnak tervezni és ahol a tulajdonos előre tekintő követelményeket tud megfogalmazni a menedzsment, a cégvezetés számára.

Sajnos a *b)* és *c)* alapján a H2 hipotézist elvethetjük, mert egyáltalán nem jellemző az állami tulajdonú gazdasági társaságok többségére az, hogy legalább öt évre előre tekintő üzleti tervvel, stratégiai célkitűzésekkel rendelkeznek.

H3. – Vállalati kulcsteljesítmény-mutatók és a menedzsment javadalmazása

A különféle tervek, valamint a társaság fejlesztési stratégiája megvalósításának egyik kulcspontja, hogy a menedzsmentnek, a cég első számú vezetőjének milyen szakmai feladatokat, kulcsteljesítmény-mutatókat kell teljesítenie, illetve a javadalmazásában a tervek, célkitűzések teljesítése mennyire hangsúlyos követelmény. A válaszadó szervezetek vegyes képet mutatnak e tekintetben. Ezt láthatjuk a 3. táblázatban (mivel egy társaság többféle követelményt is támaszthat, az előfordulási

gyakoriságok nem adják ki a maximum 86 darabos mintaelemszámot).

a) A társaságok több mint felénél (51,2 százalék) semmilyen érdemi követelményt nem támasztanak az első számú vezető munkájának megítélése, szakmai munkájának értékelésével, illetve javadalmazásával összefüggésben. E társaságoknál tehát – bár éves terv, vagy egyéb üzletfejlesztési dokumentum, projektervek valószínűleg léteznek (lásd H2 pontban leírtakat) – a tervek megvalósulása nincs összekapcsolva a vezető munkájának megítélésével, illetve jutalmazásával.

b) A támasztott követelmények a válaszadók majdnem ötödénél (19,8 százalék) csak az üzleti tervben rögzített eredmény elérésére korlátozódik, más mutatót nem vizsgálnak. Márpedig a vevői elégedettség, a mérlegfőösszeg, a különféle likviditási mutatók, projektindikátorok, relatív piaci részesedés vagy egyéb szakmai, illetve pénzügyi mutatószámok könnyen rendelkezésre állnak (sőt ezek többségét egyébként is mérik e szervezetek), ezért komplex és objektív alapokon nyugvó javadalmazási rendszert könnyen ki lehetne építeni ezen állami cégeknél is.

A KÜLÖNFÉLE TERVEK, TELJESÍTMÉNYMUTATÓK ÉS A JAVADALMAZÁS ÖSSZEFÜGGÉSE

Javadalmazással összefüggő követelmény jellege, típusai	Érintett társaságok száma db	Résarányuk (n=86 db) %
Társaság üzleti tervében rögzített eredmény elérése	17	19,8
Valamely projekt megvalósulása, időarányos teljesülése	9	10,5
Egyéb objektív teljesítménymutató teljesítése	7	8,1
Piaci részesedés mértékének elérése	1	1,1
Van követelmény, de a javadalmazásba ez nem számít bele	1	1,1
Nincs ilyen követelmény	44	51,2

Forrás: saját számítás

c) Mind az a) mind a b) pont alapján egyértelműen cáfolhatjuk a H3 hipotézisben megfogalmazott elvárásokat és elvetjük azt. Megállapítom, hogy a kívánatosnak vélt minimum 50 százalék helyett a válaszadók mindössze 19,8 százalékánál feltétel az üzleti terv elérése az első számú vezető javadalmazásában.

H4 – Belső ellenőrzési tevékenység

A függetlenített belső ellenőrzési funkció működtetésének előnyeit, céljait fent, az elméleti megközelítések során részletesen bemutattam. A jogszabályi kötelezettség és a mellette szó-

ló érvek elméletéhez képest a gyakorlatot a 4. táblázat mutatja. Ebben jól látható, hogy a társaságok közel harmadánál (32,6 százalék) nincs belső ellenőrzési funkció, míg kétharmaduknál (67,4 százalék) e funkció létezik. Ennek alapján a H4 hipotézist elfogadottnak tekinthetjük, mivel az állami vállalatok több mint kétharmada teljesíti azt a vizsgált kritériumot, hogy belső ellenőrzési funkció működjön a társaságnál.

A belső ellenőrzési tevékenységet alapvetően háromféle úton látják el a szervezetek, ezt végezhetik belső munkavállalók (33,7 százalék), kevésbé gyakori megoldás a külsős megbízott személy igénybevétele (17,4 százalék),

4. táblázat

A BELSŐ ELLENŐRZÉSI FUNKCIÓ LÉTE ÉS ELLÁTÁSÁNAK MÓDJA

Működik-e Önöknél függetlenített belső ellenőrzési funkció?	Gyakoriság	%
Igen, a tulajdonosunk, anyavállalatunk, felettes gazdálkodó szervünk látja el e feladatokat	14	16,3
Igen, belső szervezeti egység, belső munkavállaló(k) látja(ák) el e feladatokat	29	33,7
Igen, külső szervezet, külső megbízott látja el e feladatokat	15	17,4
Nem, nincs belső ellenőrzési szervezet vagy munkakör nálunk	28	32,6
Összesen	86	100,0

Forrás: saját számítás

még kevésbé a tulajdonos vagy felettes szerv (16,3 százalék) által elvégzett ellenőrzések.

Bár a válaszadásból nem tudunk következtetni a belső ellenőrzési munka minőségére és eredményességére, ha azt a társaságok az IIA-normák szerint látják el, akkor az eredményes és hatékony belső ellenőrzési tevékenység meglétét feltételezi, amely az első számú vezetőnek, a tulajdonosnak, áttételesen az adófizetők számára is megtérülő, hasznos tevékenység kell, hogy legyen. Árnyalja a képet ugyanakkor, hogy 58 érintett társaságból csak 36 esetben tárgyalja meg a felügyelőbizottság a belső ellenőri jelentéseket.

H5 – Nyilvánosság és civil kontroll

A társaságok működésével kapcsolatos adatok, beszámolók közzététele, a működés nyilvánosságának biztosítása az átláthatóságot, egyúttal az elszámoltathatóságot is segíti, ahogy ezt a fenti elméleti megközelítésben is ismertettem. Alább az állami társaságok ez irányú hazai gyakorlatát ismerhetjük meg, amelyek a következők.

▶ Az állami tulajdonú gazdasági társaságok honlapjain elérhető, tájékoztatás céljából nyilvánosságra hozott adatok és információk megszűnt, vegyes képet mutatnak:

a) 15 társaságnak (17,4 százalék) egyáltalán nincs honlapja, 17 társaság (19,8 százalék) csak az üvegzsebtörvényben előírtakat, valamint elérhetőségeit teszi közzé honlapján. További 8 társaság (9,3 százalék) ezek közül vagy csak elérhetőségeit, vagy csak a törvényben előírt közzétételi kötelezettségét teljesíti. E cégekről összességében megállapíthatjuk, hogy a mintaelemszám majdnem felét teszik ki (40 – 46,5 százalék) csak a minimálisan szükséges közzétételnek tesznek eleget, vagy még azt sem teljesítik.

b) A válaszadók több mint fele (53,5 százalék) a minimumon túllépve további fontos, működésével kapcsolatos információkat oszt

meg a nyilvánossággal. A vállalat hosszú távú stratégiáját és célkitűzéseit 5 társaság (5,8 százalék) teszi közzé. További 10 társaság (11,6 százalék) beszerzési tendereit, a beszállítók kiválasztásának elveit, ajánlatkéréseit, illetve általános szerződési feltételeit és szerződéssablonjait is közzéteszi honlapján. További 6 társaság (6,97 százalék) vezetőinek összeférhetlenségével kapcsolatos adatait is publikálja honlapján. A fennmaradó 25 társaság (29,0 százalék) a fentieket keverve, illetve valamennyi felsorolt elemet egyszerre alkalmazza honlapján.

Mindezekből a számadatokból arra következtethetünk, hogy az állami tulajdonú vállalatok több mint fele túllép a minimálisan szükséges, elvárt tájékoztatási szinten és további értékes, hasznos adatokat oszt meg honlapján a nyilvánossággal. A b) pont alapján a H5 hipotézist elfogadottnak, az abban foglalt állítást igazoltnak tekinthetjük.

Szükségszerű lenne azonban, hogy a társaságok mind nagyobb hányada éljen ezzel a lehetőséggel. A felmérés nem tért ki arra, hogy az adatok frissítése milyen gyakorisággal történt meg, illetve hogy a közzétételek minősége milyen, mennyire teljes körű, illetve a kívülállók számára mennyire közérthető.

▶ 15 társaság jelölte meg válaszában, hogy a helyi civil szerveződések, illetve érdekképviseleti szervezeteket és szakmai szövetségeket is tájékoztat munkájáról, illetve bevon döntéseibe. Ez mindössze a válaszadók közel ötöde (17,4 százalék), tehát a civil kontroll és a széles körű helyi társadalmi egyeztetés mindössze csak ennyi állami cégnél alkalmazott, szokásos eljárásrend.

H6 – Kockázatkezelés

A vállalati kockázatok beazonosítását és azok hatékony kezelésének fontosságát, szükségességét az ismertetett elméleteknél mutattam be részletesen. A következőkben a kockázatkeze-

lés általános módszertanával kapcsolatos válaszokat és az abból levont következtetéseket olvashatjuk.

A kockázatok felismerésével kapcsolatos válaszok megoszlása a következő:

- 30 válaszadó társaság (34,9 százalék) úgy ítélte meg, hogy tevékenységére csak az általános működési, pénzügyi, piaci kockázatok a jellemzők, azt nem haladja meg semmilyen különleges kockázatot jelentő faktor.
- 12 olyan gazdasági társaság van a kitöltők között, akik közszolgáltatást nyújtanak és erre tekintettel (13,9 százalék) viselnek speciális, a fogyasztók széles körét érintő kockázatot, amelyek az ellátás megszervezéséből és nyújtásából adódnak.
- 8 társaság (9,3 százalék) esetében a tevékenység műszaki jellege (kockázatos anyagok, eszközök, technológia stb.) tekinthető a fő kockázatokozó tényezőnek, amelyekre speciális intézkedéseket kell alkotniuk a cégeknek.
- 9 gazdasági társaság (10,5 százalék) nem tudta megítélni, hogy a társaság tevékenysége mennyire tekinthető kockázatosnak és milyen fajtájú, jellegű az.
- A fennmaradó 27 társaságot (31,4 százalék) az összetett, többféle és emiatt komplexnek tekinthető kockázati portfólió jellemzi, amelynek eleme a fentiekén túlmenően a kockázatos vevőkör menedzselése, speciális adatok kezelése, illetve tárolása is.

Mindezekből következik, hogy összességében a kockázatokra való érzékenység tudatos-ságra utal a felmérésben résztvevők körében. E társaságok több mint felénél (54,6 százalék) a kockázatifelismerési attitűd mélyebb szintű az általánosnál és ezek feltárása, felismerése és kategorizálása, illetve kezelése érdekében a társaság lépéseket is tesz saját működésével összhangban. Összességében tehát a H6 hipotézist ez alapján igazoltnak, elfogadottnak tekinthetjük, mivel a válaszadó társaságok több

mint felénél működik tudatos, a vállalat egyedi működésére jellemző elemekkel kiegészített kockázatkezelési rendszer.

A kockázatok konkrét kezelésére, menedzselésére vonatkozó társasági válaszok a következő, már nem annyira pozitív, árnyaltabb képet mutatják a gyakorlatról.

- 27 gazdasági társaság (31,4 százalék) egyáltalán nem adott választ arra a kérdésre, hogy milyen módon igyekeznek kezelni, mérsékelni a kockázatot. A válaszmegtagadás ennél a kérdésnél volt a legmagasabb a kitöltők körében a teljes felmérésen belül.
- Egyedi, a cégre szabott kockázatkezelési módszerről 46 társaság (53,5 százalék) nyilatkozott, amely valamely speciális működési rendszeremben testesül meg (például ISO 9001, COSO-keretrendszer, speciális szabvány szerinti kockázatkezelési rendszer stb.).
- Speciális adatbányászati és elemzési eszközöket 17 gazdasági társaságban (19,8 százalék) alkalmaznak.
- A csalásfelderítés valamely formáját (például whistleblowing eljárás, fraud manager alkalmazása stb.) – mint speciális kockázatkezelési módszer – mindössze 3 cég (3,5 százalék) jelölte meg válaszában.

Más kockázatkezelő eszközt vagy módszertant a válaszadók nem jelöltek meg a felmérés során. A válaszokból látható, hogy a felismert kockázatokra adott válaszok köre igen szűk és mindössze egy-két elemre terjed ki. E területen az állami tulajdonú társaságoknak bizonyára kell még fejlődniük, hogy a komplex környezeti kockázati kitettségükre (lásd előző válaszok kiértékelése) megfelelő válaszlépéseket tudjanak adni. Ezek kapcsán a következő statisztikai adatokat ismerjük még a válaszadók köréből 2014. december 31-ére vonatkozóan:

- 34 társaságban a kockázatkezelési elvek, eljárásuk kiterjed a pénzügyi kockázatokon túlmenően az irányítási, a befektetési, és munkavállalói kockázatokra is.

- 19 társaság jelezte, hogy van hatályos Kockázatkezelési kézikönyvük, szabályzatuk.
- 17 olyan válaszadó cég van, amely rendelkezik kockázati térképpel, és/vagy a kockázatos tevékenységek listájával.
- A belső ellenőrzés mindössze 12 cég esetében vizsgálta meg 2014-ben a vállalati kockázati eljárásrendet.

ÖSSZEGZÉS, ZÁRÓ GONDOLATOK ÉS KRITIKAI ÉSZREVÉTELEK

Tanulmányom első részében az állam makropolitikai szerepvállalását mutattam be, részleteztem az államgazdaságban betöltött szerepét, beavatkozási módjait és céljait. Tisztáztam, hogy az állam többféleképpen is hatást tud gyakorolni a gazdaságra, attól függően milyen célok, elérendő eszmék szerint cselekszik. Az államnak e szerepét alapvetően a politika határozza meg, a döntés azonban hosszú távon, több évre meghatározza egy ország nemzeti vagyonának számító társaságainak működési irányát.

Ebből kifejezve értelmezhetővé vált tanulmányom második fejezete, ahol az állami társaságok, cégek, állami szolgáltatásainak teljesítménykritériumait, a gazdaságosság, a hatékonyság és az eredményesség szempontjából elemeztem. Tanulmányom ezen részében olyan alapvető kontrollelemeket, tevékenységeket írtam le, amelyek révén a közpénzekből működő gazdasági társaság hozzá tud járulni az első fejezetben leírt hatékony, eredményes működéshez, illetve elméleti javaslatokat mutattam be ezek kontrollálására. Ilyen eszközök és módszerek a piaci összehasonlító elemzés, a belső ellenőrzés, a tervezés és beszámolási rendszer működtetése, a kockázatmenedzsment, valamint a nyilvánosság biztosítása és a civil kontroll lehetővé tétele a szervezet működésével összefüggésben.

Tanulmányom harmadik részében saját kutatási eredményeket ismertettem e témák

mindennapi megvalósulásáról a magyar állam tulajdonában lévő, azaz állami társaságok körében végzett, 86 cég kérdőíves megkérdezésével zajlott felmérés eredményeiről. Mindösszesen 6 hipotézist állítottam fel előzetesen, amelyek közül 4 beigazolódott, 2 pedig elvetésre került. A hipotézisek, illetve a kapott eredmények alapján a következő fontosabb kritikai észrevételeket fektettem le.

▶ Az állami társaságok piaci szerepvállalását vegyes kép jellemzi piaci szerepvállalásuk és versenypozíciójukat illetően. Sok cég versenykörülmények között dolgozik, számos cég pedig monopolizált helyzetben van működésével összefüggésben. Mindkét esetben felmerül a hatékonyság és a szükségesség kérdése az állami vagyongazdálkodást meghatározók irányába.

▶ A hazai, állami tulajdonú gazdasági társaságok hosszú távú szemlélettel, sokéves működési, illetve fejlesztési perspektívákkal nem rendelkeznek, inkább rövid távú egy, esetleg néhány éves távlatban előre tudják meghatározni működésük irányait és kereteiket. Ez sajnálatosan a cégek hosszú távú fejlesztéseinek gátjává, akadályává válik.

▶ Ezen állami tulajdonú gazdasági társaságoknál több területen erősíteni szükséges az objektív, mérésen és bizonyosságon alapuló ellenőrzések és megállapítások körét. A teljesítménymérés nem hangsúlyos, a kockázatmenedzsment szűk körű, a belső ellenőrzés, illetve a nyilvánosság bevonása korlátozottan alkalmazott eszköz az állami cégek működésében. Márpedig mindegyik szélesebb körű alkalmazása hozzájárulhatna az állami társaságok erősebb és tudatosabb kontrolljához.

Úgy vélem, mindezek révén sikerült közelebb jutni a modern állam piaci szerepvállalásának mozgatórugóihoz, a bevezetőben említett szolgáltató, karcsú, eredményes, közjót biztosító állami szerepvállalás eszményének megszűnéséhez vezető jelenségekhez, és a szabályszerű vagyonkezelés modern feltételeinek megismeréséhez és számonkérhetőségéhez,

illetve az elszámoltathatóságához a magyar állam tulajdonában álló gazdasági társaságok egy szegmensén végzett kérdőíves felmérés

eredményeinek feldolgozása alapján. Mindezt példákkal, saját kutatási eredményekkel is sikerült alátámasztani tanulmányomban.

JEGYZET

- ¹ A kérdőíves felmérés megszervezése és az ehhez nyújtott támogatásért köszönettel tartozom a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium Vagyonpolitikáért Felelős Államtitkársága munkatársainak, különösképpen dr. Boros Anita helyettes államtitkár asszonynak és dr. Tóth Ernő referens úrnak a nyújtott segítségükért.

IRODALOM

- ANTHONY – GOVINDARAJAN (2009): *Menedzsmentkontroll-rendszerek*. Budapest, Panem
- BÁGER G. – KOVÁCS Á. (2007): A politikai és gazdasági szféra kapcsolatának néhány vetülete – a minimális konszenzus alapjai. *Pénzügyi Szemle*, 434–463. oldal
- BARA Z. – SZABÓ K. (2000): *Gazdasági rendszerek, országok, intézmények – Bevezetés az összehasonlító gazdaságtanba*. Budapest, Aula
- BOD PÉTER Á. (2002): *Gazdaságpolitika*. Budapest, Aula
- CSABA L. (2010): Economics of new member states: a post-crisis perspective. *Köz-Gazdaság*, 5. évf. 3. sz., 41–53. oldal
- FEKETE J. – SZIGETI P. (2005): Az állam szerepe a jólétben és a mindennapi hatalomgyakorlásban. (Lásd Szügyi, Szerk.) *Műhelytanulmány 2005/3.*, 36. oldal
- HARGITA E. (2003): *állami támogatások Magyarországon az uniós versenypolitika tükrében (PhD-értekezés)*. Budapest, Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetem
- HOÓS J. (2002): *A közösségi döntési rendszer*. Budapest, Aula
- HUFF B. E. (2011): *Etikai kontroll az állambáztartás és közpénzügyek tervezésében, vitélében, ellenőrzésében*. Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó
- JENEI G. (2008): *Bevezetés a társadalompolitikába*. Budapest, Aula
- JENEI G. – KUTI É. (2010): A civil szféra szerepe a magán és a közszféra működésének összehangolásában – Tanulságok és javaslatok. In: G. Báger, & E. Czákó, A közszféra és a gazdaság versenyképessége – empirikus eredmények és tanulságok (101–153. oldal). Budapest, ÁSZ Kutató Intézete
- KIS G. (2014): Az erősödő állami szerepvállalás értékelése a magyarországi elektronikus hírközlő hálózati fejlesztésekben. *Vezetéstudomány*, 4. szám, 30–40. oldal
- KOVÁCS Á. (2009): *A magánszféra közreműködési formái az állami feladatok ellátásában*. Budapest, Magyar Jogász Egylet
- KOVÁCS Á. (2011): A köz- és magánforrásokból, vegyes tulajdoni szerkezetben megvalósított szolgáltatások, beruházások menedzselése. In: Á. Kovács, PhD Program tananyag (1–38). oldal, Szeged, SZTE GTK
- MAJOR K. – SZILÁGYI K. (2007): Kormányzati beruházás kis, nyitott gazdaságban. *Közgazdasági Szemle*

- MURAKÖZI L. (2009): Állam és piac Magyarországon – Spontán rend vagy bürokratikus rendtelenség. *Közgazdasági Szemle*, (LVI. évf., 2009. március). 270–288. oldal
- POLLITT, C. – BOUCKAERT, G. (2011): *Public Management Reform* (3. kiad.). Oxford, *Oxford University Press*
- SÁRKÖZY T. (2006): *Államszervezetünk potenciázaivari*. Budapest: HVGORAC
- VARGA, A. Z. (2011): A közigazgatás feletti kontrollszervezők általános áttekintése. *Jog, állam, politika*, 53–62. oldal
- VEREBÉLYI I. (2009): Válságban a magyar közép szintű közigazgatás, hogyan tovább? In: I. Verebélyi, & M. Imre, *Jobb közigazgatás helyben járás és visszafejlődés helyett* (96–122. oldal), Budapest, Századvég Kiadó
- VERESS J. (2001): *Gazdaságpolitika*. Budapest. Aula
- VOSZKA É. (2005): Állami tulajdonlás – elvi indokok és gyakorlati dilemmák. *Közgazdasági Szemle*, 1–23. oldal
- VOSZKA É. (2011): Erős állam – A verseny feltétele vagy torzítója. Pénzügykutató Zrt. – Publikációs adatbázis, 1–26. oldal
- VOSZKA, É. (2013. december): Államosítás, privatizáció, államosítás. *Közgazdasági Szemle*, LX. évf., 1289–1317
- ÁSZ (2014): 14236 számú Jelentés az állami vagyon feletti tulajdonosi joggyakorlással kapcsolatos tevékenységek ellenőrzéséről. Budapest, ÁSZ
- IIA (1998): *Definition of Internal Auditing*. Florida, USA: IIA. Letöltés dátuma: 2015.. 08. 26., forrás: <https://na.theiia.org/standards-guidance/mandatory-guidance/Pages/Definition-of-Internal-Auditing.aspx>
- INTOSAI. (2004): *Guidelines for Internal Control Standards for the Public Sector – Further Information on Entity Risk Management*. Brüsszel: INTOSAI
- MNV (2013): *Ajánlás az állami tulajdonú társaságok számára*. Budapest, Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt. Forrás http://mnv.hu/eljarasidokumentumok/ajanlas_az_allami_tulajdonu_tarsasgok_szamara/ajanlas_allami_tulajdonu_tarsasgok_szamara.html
- MNV (2013): MNV Zrt. Forrás: MNV Zrt. honlap: http://mnv.hu//data/cms938891/hatarozat_1._sz._melleklete_Kockazatkezesi_Kezikonyv_v11.pdf
- OECD. (2010): *Value for Money in Government*. Párizs, doi:10.1787/20798946
- PM (2009): *Teljesítmény-ellenőrzési módszertan*. Budapest: Pénzügyminisztérium. Letöltés dátuma: 2015. 01. 02., forrás: <http://ngmszakmaiteruletek.kormany.hu/download/1/cf/a0000/Teljes%C3%A4tm%C3%A9nyellen%C5%91rz%C3%A9si%20m%C3%B3dszertan.doc>
- PM (2009): *Teljesítmény-ellenőrzési módszertan*. Budapest: Pénzügyminisztérium. Forrás: <http://ngmszakmaiteruletek.kormany.hu/download/1/cf/a0000/Teljes%C3%ADtm%C3%A9nyellen%C5%91rz%C3%A9si%20m%C3%B3dszertan.doc>