

CSEH BALÁZS

Az állami tulajdonban lévő társaságok által ellátott közszolgáltatások szabályozási rendszere, különös tekintettel az ellenőrzésre

The Regulatory Regime for Public Services Provided by State-Owned Companies, with Particular Reference to Control

Abstract: The system of managing state property and providing public services was renewed after 2010 in Hungary. As a result of the change in the legal environment and the new regulation, the role of state-owned companies has increased. Today, public services can only be provided through publicly owned companies in almost all sectors. The system of public service tasks was also significantly affected by the introduction and expansion of official price regulation. The economic operation and legality of the companies can be examined by inspections. The transparency of the companies is achieved by publishing these audit experiences and reports. In my study, therefore, I rely heavily on practical experience to present the regulatory cadastre.

Keywords: public service, SOE, regulatory price, 3E, public finances, controlling

Összefoglaló: Magyarországon 2010 után megújult az állami vagyonnal való gazdálkodás és a közszolgáltatások ellátásának rendszere. A jogszabályi környezetben történt változás, az új reguláció hatására az állami tulajdonú gazdasági társaságok szerepe felértékelődött. A közszolgáltatásokat ma már csak köztulajdonú gazdasági társaságok révén lehet biztosítani szinte kivétel nélkül az összes ágazatban. A közszolgáltatások feladatellátásának rendszerét a hatósági árszabályozás bevezetése, illetve bővítése is jelentősen befolyásolta. A társaságok gazdasági és törvényességi működése az ellenőrzések által vizsgálható. A társaságok átláthatósága pedig ezen ellenőrzési tapasztalatok, illetve beszámolók közzétételével valósul meg. Tanulmányomban ezért nagyban támaszkodom a szabályozási kataszter bemutatása mellett a gyakorlati tapasztalatokra.

Kulcsszavak: közszolgáltató, köztulajdonú társaság, hatósági ár, 3E, államháztartás, ellenőrzés.

1. Eszmetörténeti háttér: Az újweberi felfogás szerinti államszerep a közszolgáltatások rendszerében

Bevezetésként az újweberi (neoweberiánus) felfogás megjelenésére és annak hatásai-ra hívnám fel a figyelmet e rövid rendszerismertető tanulmányban. Az irányzat képviselői a jó kormányzat kimunkálása mellett érvelnek, vagyis aktív, erős és az állampolgárokkal szemben felelős államban gondolkodnak, amelynek képesnek kell lennie arra, hogy a szó klasszikus értelmében a közjó érdekében kormányozzon. A felfogás – a korábbi liberális vagy NPM-moddal ellentétben – már nem kívánja teljesen perifériára szorítani az államot, mert a társadalom életében fontos szerepet játszó szereplőként fogja fel. A weberi modellben a köztulajdonú gazdasági társaságok esetében a közjogi jelleg kerül előtérbe – azonban a felfogás szerint a közigazgatás jogilag túlszabályozott, és a közigazgatási szervektől elvárt legfontosabb követelmény, hogy a szervezet hatásköri, feladatellátó és eljárási normáit maradéktalanul betartsák –, ezért az újweberi felfogás gyakorlatilag egy olyan szintézis, mely ismét erősítene az állam szerepét a gazdasági növekedés beindításában és fenntartásában, s nem a liberális piaci logikát erőlteti annak működésére. Az átalakuló szabályozás közszolgáltatások terén azonban több problematikát is felvet, mint hogy a közigazgatási jogi szabályozás így nem tud mit kezdeni a hatékonysági követelményekkel, legfeljebb azt is szabályozni akarja. Mindez nem jelenti azt, hogy a jogi szabályozás a hatékonysági szempontokkal ellentétes lenne vagy azt feleslegessé tenné, mint ahogy a közpénzek felhasználása sem lehet megfelelő anélkül, hogy a legfontosabb elveit ne szabályoznák, és ne érvényesülnének állami ellenőrző jogkörök.

E szemléletben már megfogalmazódtak olyan új igények is a közpénzek hatékony felhasználására, amelyek érvényesítésére a jogi szabályozás is alkalmas. Ilyen a közpénzek felhasználásának átláthatósága, nyilvánossága és az elszámoltathatóság. A pusztán jogkövető eljárás feltételeinek és szabályainak biztosításán túlmenően hangsúlyossá teszik az eredményorientált működésmódot is. Ezeket a követelményeket az újweberiánusok szerint az állam és a jogi szabályozás különböző intézmények létrehozásával valósíthatja meg. A független ellenőrző szerv jogosítványainak ki kell terjednie a hatékonysági szempontok vizsgálatára is, a hagyományos ellenőrző szerepeknek együttműködésre irányuló kapcsolattá kell válnia, az ellenőrzések eredményeit nyilvánosságra kell hozni, és a visszaélések jogkövetkezményeit szabályozni kell. Mára már jelentőségét veszítette az a vita, hogy az állami vagy a magántulajdon a hatékonyabb-e, mert a piaci verseny megoldani látszik a hatékonyság kérdését. Ki kell emelni, hogy a modellek közül a közpénzek hatékony felhasználására a legdifferentiáltabb megközelítéseket az amerikai gyökерű, korántsem egységes New Public Management megközelítés dolgozta ki, azonban az európai weberi modellben – az eltérő közigazgatási hagyományok ellenére – az üzleti szemlélet sok tekintetben megvalósíthatónak tűnik, de lényegében még mindig idegen a történelmi rendszerekben. Nagyobb hatékonyság a kormányzati erőforrásokkal való gazdálkodásban látszik, elmozdulás az *ex-ante* kontrolltól az *ex-post* felé.¹

1 Lásd bővebben: STUMPF István: *Az állam újrafelfedezése és a neoweberiánus állam* = OKRI Szemle, szerk. VIRÁG György, Országos Kriminológiai Intézet, Budapest, 2009, 110–124.

Fontos megjegyezni, hogy az erős állam hangsúlyozása az NPM piacközpontú szemléletének ellentételezéseként jelenik meg, és arra utal, hogy csak egy feladat- és hatáskörökkel kellőképpen felvértezett közigazgatás lehet képes az állampolgári szükségletek megfelelő szinten és színvonalon történő kielégítésére.² A weberi modellel szemben fogalmazott meg erős kritikát Perrow,³ aki viszont nem hangsúlyozta eléggé azt, hogy a szervezeti elvek természetesen eltérően esnek latba a közjavakat, illetve a magánjavakat előállító szektorban, vagyis az számít, hogy a szervezet honnan veszi a felhasznált erőforrást – a szűkebb vagy tágabb közösségtől, adóbevételek formájában vagy magánpénzek formájában, illetve megfordítva: a társadalom mely szegmensének teremt az adott szervezet új erőforrást: mindenkinek vagy csak egy szűk csoportnak. Fontos a kritika során kiemelni, hogy a közigazgatás, közszolgáltatás és a piaci szervezetek (köz- vs. magán) közötti különbségek jelentősek, így a köztulajdonú társaságok esetében fokozott fontossága van a nagyszámú foglalkoztatott és egyéb érintett miatt is a társadalmi felelősségnek, az esélyegyenlőségnek, illetve a nyilvánosság, átláthatóság értékeinek. Mann⁴ azt is kiemeli, hogy a modell középpontjában az áll, hogy az állam a kényszerítő ereje által támogató módon a szabályozással, szabályalkotással gyakorolja a gazdaság befolyásolását. Kerekes⁵ szintén a kontrollrendszerek és a szabályozás állami kiépítését helyezi az állam gazdasági szerepvállalásának középpontjába. Veres⁶ pedig az állam hatósági szerepét hangsúlyozza a piacon, és kiemeli, hogy az állami vállalatok révén az állam egyrészt a piacot közvetlenül befolyásolja (tulajdonosként) és közvetett módon is a szabályozás és a vállalatok támogatása által.

Megfigyelhető, hogy az elmúlt évtizedben már egyre kevésbé állítják szembe a különböző modellek a menedzsmentelveket a közjogi rendszerben működő közigazgatási módszerekkel, és a két egymást kiegészítő intézményi rendszerszemlélet kerül előtérbe. Ennek kapcsán a köztulajdonú vállalatokkal szembeni elvárás abban jelentkezik, hogy azok nyitott, átlátható szervezetekként működjenek, mivel közpénzt is kezelnek, az államnak ezen szervezetek elszámoltathatóságát biztosítani kell, az elérhető (köz)szolgáltatásoknak törekednie kell a minél magasabb színvonal biztosítására és a kiszámíthatóságra, tehát a folyamatosságra, illetve a kormánytól bizonyos fokban függetlenül (vállalkozási autonómia) kell működni, továbbá a közérdeknek előrébb kell kerülnie más érdekcsoportok (politikai vagy gazdasági) érdekeivel szemben.⁷ A XXI. században a jogszerűség kritériumán túlmenően megkerülhetetlen kérdéssé vált a köztulajdonú társaságok esetében a struktúra hatékonyság és eredményes működése. Azon

2 PONGRÁCZ Attila: *Nemzetállamok és új szabályozó hatalmak a globális erőterben – avagy megszelídíthető-e a globalizáció?*, Dialóg Campus, Budapest, 2019.

3 Charles PERROW: *The limits of safety: the enhancement of a theory of accidents*, Journal of Contingencies and Crisis Management 5 (2), 1994, 212–220.

4 Michael MANN: *The Sources of Social Sower*, Vol. I., Cambridge University Press, Cambridge, 1986.

5 KEREKES Endre: *Az állam gazdasági szerepe. Gazdasági folyamatok és kontrollingtechnikák alkalmazásának kapcsolata*, Polgári Szemle, 2019/1–3, 413–423.

6 VERES László: *Az állam gazdasági szerepvállalásának felértékelődése*, Polgári Szemle, 2017/1–3, 116–132.

7 JENEI György: *A közszféra nemzetközi modelljei és átalakítási folyamatai. A közszféra és a gazdaság versenyképessége*, Állami Számvevőszék Fejlesztési és Módszertani Intézet, Budapest, 2007, 217–238.

felül tehát, hogy a piaci versenyben folytatott interakciókban a jogszerűség betartásával, illetve kikényszerítésével támogatnia kell a közszolgáltatást igénybe vevő állampolgár (végső soron fogyasztó) – és szélesebb értelemben véve a társadalom egésze – boldogulását, vagy más megközelítésben a gazdaság és társadalom fejlődését a „közjó” érdekében, arra is figyelmet kell fordítani, hogy eközben a belső működését hogyan tudja innovatív eszközökkel még hatékonyabbá, eredményesebbé, jobb minőségűvé tenni. Ez a gondolatmenet a közelmúltban lezajlott gazdasági világválság kapcsán a legtöbb országban az állami szerepvállalás részleges vagy teljes, az újweberi irányokba történő újraértelmezéséhez vezetett.

Álláspontom szerint a gyenge reguláció, gyenge állami ellenőrzés és gazdaságbefolyás, illetve a piaci szereplők túlzott autonómizmusa miatt az állam és a társadalom érdekeit nem teljes mértékben lefedő köztulajdonú vállalati működés tapasztalható egy NPM-modellű rendszerben, amely leginkább érzékelhető volt a közszolgáltatások területén a profitcélok néha korlátlan és kontrollálatlan érvényesülése által, hiszen ennek alapja a reguláció viszonylagos enyhe volta. Mindezt az ún. NPM-DPM-modell (New Public Management – Decentralizáció – Privatizáció – Menedzsment kizárólagos profitelv) érvényesülése teszi lehetővé. Vagyis az állam nem befolyásolja, nem ellenőrzi, nem szabályozza kellő módon a közüzemek működését sem, így a liberalizált termelési mód megannyi kudarccal járhat. Matolcsy⁸ is megjegyzi, hogy a szabadversenyos piaci modell, az állami szabályozás gyengeségei miatt, rendre válságokhoz vezet, míg a szociális piacgazdasági modell a túlzott állami szabályozás miatt veszít versenyképességéből. Egyetértek azzal, hogy a vállalati szinten általánossá váló, kevésbé szabályozott állapot államműködési mechanizmusok által is megengedve, az alanyi jogon szabályozót (tehát az államot) is igen nagymértékben szabályozatlanná teheti.⁹

Magyarországon a nemzeti vagyonról szóló törvényben és az Alaptörvényben is implicite megfogalmazódott szemléletmódváltás eredményeként az NPM-filozófia helyett egy újweberi (NWS), a francia etatista modellhez hasonlatos filozófia és annak gazdasági vetülete (a DPM-paradigma helyén), egy ugyancsak új, ún. CNPG- (Centralizáció – „Nemzetiesítés” – Public Good) koncepció érvényesül mint új szemléletmód és gyakorlat. Vagyis a köztulajdonban álló vállalatok, közszolgáltatók működésében már nem a profit az elsődleges, hanem a fogyasztói érdekeket szem előtt tartó árak és a közjó minél szélesebb körű érvényesítése.¹⁰ A köztulajdonú gazdasági társaságok esetében ez a fajta közérdeken alapuló vállalatirányítás, illetve azt előmozdítani szándékozó állami felügyelet és külső ellenőrzés az új közpénzügyi menedzsment vívmányainak eszközeivel érhető el, amellyel kapcsolatosan véleményemmel csatlakozok Domokos¹¹ állammenedzsment-szemléletéhez. E szerint a fékek és ellensúlyok rendszerének legfontosabb feladata, hogy intézményei – felhatalmazásaiktól függően – hiteles, objektív, időszzerű,

8 MATOLCSY György: *A neoliberális gazdaságpolitika téveszméi*, Polgári Szemle: Gazdasági és Társadalmi Folyóirat, 2007/7–8, 6–16.

9 LENTNER Csaba: *Közpénzügyek és államháztartástan*, NKE, Budapest, 2021.

10 LENTNER Csaba: *A magyar állampénzügyek fejlődéstörténete a dualizmus korától napjainkig – Nyugattól Keletre, Keletől Nyugatra*, L'Harmattan Kiadó, Budapest, 2019.

11 DOMOKOS László: *Vállalatirányítás a közérdek szolgálatában = Ösztönző állam – hatékonyabb vállalatok*, szerk. PARRAGH Bianka, Akadémiai Kiadó, Budapest, 2019.

releváns információkat biztosítsanak; tevékenységük révén beavatkozzanak, korrigáljanak és/vagy direkt, indirekt módon szankcionáljanak annak érdekében, hogy a vállalatok nem megfelelő vagy éppen önérdékkövető magatartása ne tudjon kiteljesedni, és hosszú távon a társadalom által elfogadottnak tartott értékek érvényesülni tudjanak, tehát megvalósulhasson a vállalatműködés során a közérdek. A köztulajdonú (állami és önkormányzati) gazdasági társaságok működésében új korszak kezdődött az intézményi gondolkodás újjáélesztésével, a transzparencia, közpénzügyi menedzsmentszemlélet és a going concern-elv érvényre juttatásával.

2. Az állami (köz)tulajdonú gazdasági társaságok jogszabályi környezete Magyarországon

Az állami szerepvállalásnak, a köztulajdonú társaságok alapításának és működésének különböző szinterei és lépcsőfokai voltak azok fejlődéstörténete során. Egyrészt maga az állam, másrészt a városok jutottak többször abba a helyzetbe, hogy üzemek köztulajdonba vétele útján gondoskodjanak az emberek valamely nélkülözhetetlen tömegszükségletének (víz, csatorna, villany, közlekedés stb.) biztos és olcsó kielégítéséről. Másrészt ezt követően az állam valamely katonai, pénzügyi vagy más állami érdek biztosításáról (hadianyaggyár, posta, rádió, telefon, vasút, kereskedelmi és ipari kikötő, repülés stb.) gondoskodott ilyen módon. A közszolgáltató társaságok megjelenése Magyarországon viszonylag rövid múltra tekint vissza. A 19. századtól napjainkig vizsgálhatjuk azok fejlődését. Ahogyan Magyary is találóan jegyzi meg: „*A gazdasági élet és a technika nagy fejlődése nemcsak azt tette szükségessé, hogy az állam a gazdasági élet irányítására egyre nagyobb befolyást gyakoroljon, hanem azt is, hogy a gazdasági tevékenységben részt vegyen.*”¹²

A gazdasági krízisek enyhítésére az elmúlt évtizedben Magyarország az állami gazdaságbefolyásolás és a nemzeti tulajdon megerősítésével reagált. Így került sor a köztulajdonú gazdasági társaságok megerősítésére, gondolok itt különösképpen a MÁV-részvények visszavásárlására, a MOL-részvények felvásárlására, vagy a mindinkább előtérbe kerülő önkormányzati, illetve állami tulajdonú hulladékgazdálkodási zrt.-k létrehozására, az energetikai piacon lévő állami részvétel növelésére (távhőszolgáltatók, Paksi Atomerőmű, vagy a 2022. év elején az E.ON beolvasztására az MVM Zrt.-be stb.), illetve a hatósági árszabályozás 2013-ban történt bevezetésére.

Megállapítható, hogy az állami vállalatok tulajdonlásának és a közszolgáltatások működésének kérdése nem választható el a regnáló kormány gazdasági filozófiájától és a mögötte álló társadalmi csoportok igényeitől, illetve az ezt felvállaló, kormányt alakító politikai pártok gazdasági ideológiájától. A 2008–2009-es gazdasági-pénzügyi válságot követően megérett a felismerés a köztulajdon jelentőségére és válságtompító hatására.

¹² MAGYARY Zoltán: *Magyar közigazgatás. A közigazgatás szerepe a XX. sz. államában. A magyar közigazgatás szervezete, működése és jogi rendje*, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1942, 247.

Új szabályozás vette kezdetét Magyarországon is, amelynek első lépése a köztulajdonban álló gazdasági társaságok takarékosabb működéséről szóló 2009. évi CXII. törvény volt. A jogalkotó célja a köztulajdonban álló gazdasági társaságok takarékosabb működésének előmozdítása, amelynek érdekében hiánypótlóan – ezzel kitöltve a joghézagot – definiálta a jogszabály 1. §-ában a köztulajdonú gazdasági társaságok fogalmát, mely szerint: *„a köztulajdonban álló gazdasági társaság az a gazdasági társaság, amelyben a Magyar Állam, helyi önkormányzat, a helyi önkormányzat jogi személyiséggel rendelkező társulása, többcélú kistérségi társulás, fejlesztési tanács, nemzetiségi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat jogi személyiségű társulása, költségvetési szerv vagy közalapítvány külön-külön vagy együttesen számítva többségi befolyással rendelkezik*”. Ezen társaságok nemzetgazdasági jelentőségét és fokozott védelmét a 2011-es év hozta meg, hiszen a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény, illetve Magyarország Alaptörvénye [38. cikk (1) bekezdés] jelentette ki *expressis verbis*, hogy *„Az állam és a helyi önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon.”*, illetve *„A nemzeti vagyon kezelésének és védelmének célja a közérdek szolgálata, a közös szükségletek kielégítése és a természeti erőforrások megóvása, valamint a jövő nemzedékek szükségleteinek figyelembevétele.”* Háttérjogszabályként pedig természetes módon érvényesül a Polgári törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény, ezáltal pedig hid képződik a köztulajdonú gazdasági társaságok esetében az állam és a gazdasági társaságok jogi személyisége között is. Mindezek felül 2020. január 1-jén hatályba lépett a 2019. évi 339. kormányrendelet a köztulajdonban álló gazdasági társaságok belső kontrollrendszeréről, amely kodifikálta a belső kontrollrendszer kialakításának és működtetésének kötelezettségét, ami az általuk kezelt állami vagyon és a felhasznált közpénzek hatékony felhasználása miatt indokolt. A részletezettek alapján a magyar jogalkotó olyan jogszabályi környezetet biztosított a közszolgáltatók számára, amely – a jog lehetőségei és korlátai között – megteremtheti a társaságok hatékony működését és a globális vagy makroszintű negatív gazdasági hatások tompításának lehetőségét.

A 2012. január 1-jén hatályba lépő Alaptörvény 38. cikke generálisan szabályozza a nemzeti vagyon kataszterét. A törvényi szabályozás kiemeli, hogy a nemzeti vagyonnal történő gazdálkodás hatékonyan történjen, a működés fenntartható legyen, vegye figyelembe a jövő nemzedék szükségleteit is. Magyarország Alaptörvénye mellett a Nemzeti vagyonról szóló törvény (2011. évi CXCVI. törvény, továbbiakban: Nvt.) fektette új alapokra a nemzeti vagyon struktúráját, szabályozta a vagyongazdálkodást. Így a nemzeti vagyon kizárólag meghatározott feladatokra használható fel, azaz a közfeladatok ellátására, a közcélok elérésére, előmozdítására. Az Alaptörvény hangsúlyozza továbbá, hogy az állam és a helyi önkormányzatok tulajdonában álló gazdasági szervezeteknek önállóan és törvényesen kell feladataikat ellátniuk, a célszerűséget és az eredményességet előrehelyezve. Az állami vagyonhoz kapcsolható vállalkozások szabályozása az Nvt. keretében történt, míg az önkormányzati tulajdonban álló vállalatok feladataira a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.) is hatást gyakorol.

Fontos kiemelni, hogy az önkormányzati feladatellátás történhet költségvetési szerv útján, de önkormányzati tulajdonban álló gazdasági társaságon keresztül is, tehát köztulajdonú társasági formában. Magyarországon 2006 óta jelentősen megnőtt az önkormányzati tulajdonban lévő vállalkozások száma, a helyhatóságok főképp 2006 és 2008 között alapítottak számos társaságot közfeladataik ellátása érdekében, 2011 után

azonban ez a lendület mérséklődött. Ez visszavezethető arra, hogy a gazdasági társaságok szabályozása korábban kevésbé volt szigorú az államháztartási gazdálkodás szabályainál, illetve a munkajogi szabályok is enyhébbek voltak a közszféra normáinál. A szabályozást tekintve a 2011. évi CXCV. törvény (Stabilitási törvény) 2015-ben kiterjesztésre került az önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok hitelfelvételi engedélykötelességére vonatkozóan is. Az önkormányzatok és vállalataik is erősebb törvényi kontroll alá kerültek. 2011-től az Állami Számvevőszék ellenőrzési jogosítványait szintén kiterjesztették az önkormányzatok közüzemi vállalataira is (de az állami vállalatokra szintűgy), amely napjainkra átláthatóbb gazdálkodást biztosít. Az új állampénzügyi rendszer centralizáltabb és ellenőrzöttebb vállalati gazdálkodást jelent.

A megváltozott szabályozás lehetővé tette a jó kormányzás megvalósítását, a közpénzekkel való hatékony gazdálkodást. A komplex szabályozási környezet kialakítása mellett azonban az Állami Számvevőszék (továbbiakban: ÁSZ) ellenőrzési jogköre is bővült. A 2011-ben hatályba lépő 2011. évi LXVI. törvény (ÁSZ-törvény) bővítette a pénzügyi ellenőrző szervezet hatáskörét. Az ÁSZ a törvény hatálybalépését követően hatékonyan tudja ellenőrizni a köztulajdonú vállalatok működését, a fenntartható, költséghatékony gazdálkodását, amely elősegíti a színvonalas (köz)feladatellátást. Az állammenedzsment megújítása kapcsán 2011 és 2015 között nyilvánosságra hozott számvevőszéki jelentések rávilágítottak a köztulajdonú vállalatok hiányosságaira, a vagyonnyilvántartás nem megfelelőségére.¹³ Boros¹⁴ tanulmányában vizsgálta a hazai szabályozás hiányosságait az állami tulajdonú gazdasági társaságok esetében, és javaslatként fogalmazta meg egy önálló jogszabály elfogadását az állami tulajdonú vállalatok belső kontrollrendszerére vonatkozóan. Bár jogilag nem lehet előírni gazdasági eredményt, mindössze a megvalósítására szolgáló magatartást, éppen ezért kell erősíteni a szabályozószervek szerepét. Ennek is eljött az ideje a már korábban említett, 2019. évi 339. kormányrendelet a köztulajdonban álló gazdasági társaságok belső kontrollrendszeréről megalkotásával és 2020. január 1-jén történt hatálybalépésével. Ezáltal, úgy gondolom, egy, a szakma szempontjából is támogató és hézagpótló jogszabály áll rendelkezésre. Lényeges kiemelni, hogy a legnagyobb újítás és eredmény abban ragadható meg, hogy a köztulajdonú gazdasági társaságok számára jogszabály eddig nem írta elő belső kontrollrendszer kialakításának és működtetésének kötelezettségét, azonban az általuk kezelt nemzeti vagyon és a felhasznált közpénzek miatt ez indokolt. A jogszabály szerint azon köztulajdonú társaságok esetében kell alkalmazni, amelyek a tárgyévet megelőző két üzleti évben a mérlegforduló napján a következő három mutatóérték közül legalább kettő a társaság elfogadott (egyszerűsített) éves beszámolója, vagy – amennyiben konszolidált éves beszámolót is készít – a konszolidált éves beszámolója alapján meghaladja az alábbi határértéket: a) a mérlegfőösszeg a 600 millió forintot, b) az éves nettó árbevétele az 1200 millió forintot, c) az átlagosan foglalkoztatottak száma a 100 főt. Ezeknek a cégeknek kötelezően belső kontrollrendszert kell működtetniük, de a felügyelőbizottság

13 DOMOKOS László, VÁRPALOTAI Viktor, JAKOVÁC Katalin, NÉMETH Erzsébet, MAKKAJ Mária, HORVÁTH Margit: *Szemponatok az állammenedzsment megújításához. Fókuszban az állami és önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok irányítása*, Pénzügyi Szemle, 2016/2, 185–204.

14 BOROS Anita: *Compliance Audit Issues of State-owned Business Associations*, Pénzügyi Szemle/ Public Finance Quarterly, 2019/4, 542–558.

javaslata alapján is alkalmazhatja és működtetheti az e jogszabály szerinti belső kontrollrendszert. Az új szabályozás – a nemzetközi belső kontroll standardokra, illetve a nemzetközi belső ellenőrzési standardokra épülően – a közszolgáltatók működési környezetére átültetett követelményeket tartalmaz. A társaságok gazdasági működésének elvei vonatkozásában kiemelt fontosságúnak tartom, hogy a nemzeti vagyronról szóló törvényben és az Alaptörvényben is impliciten megfogalmazódott szemléletmódváltás eredményeként az újweberi modell és CNPG- (Centralizáció – „Nemzetiesítés” – Public Good) koncepció érvényesül. Ennek köszönhetően például, az önkormányzatok esetében, a településüzemeltetésben és településfejlesztésben stratégiai jelentőségre tesznek szert az ilyen társaságok, ebből adódóan a folyamatos működés, a folyamatos közszolgáltatás-biztosítás a legfontosabb, illetve a válsághelyzetekből fakadó válságkezelés, amely során a köztulajdon erősebb, közvetlenebb, célzottabb ráhatási lehetőségei helyeződnek előtérbe. Továbbá arra is fel kell hívni a figyelmet, hogy krízishelyzetben a köztulajdonú közszolgáltatók sajátos szerepet töltenek be az állami és önkormányzati működés rendszerében, ahogy azt láthattuk (láthatjuk) az új koronavírus okozta válsághelyzetben is. Kiemelendő – Boros¹⁵ kimutatásai alapján –, hogy ezen közszolgáltatóknak egyaránt meg kell felelniük a törvényi előírásoknak és a gazdasági társaságnak kitűzött céloknak is, továbbá a közszolgáltatást igénybe vevő felek elvárásainak, illetve a kormányzat rövid, közép- és hosszú távú stratégiai céljainak.

Lényeges megjegyezni, hogy a köztulajdonú többségű, közszolgáltatásért felelős magyar vállalatok irányítására vonatkozó hatályos jogszabályok olyan irányítási kereteket biztosítanak, amelyek összhangban vannak a nemzetközi ajánlásokkal. Ezt bizonyítja az Állami Számvevőszék 2011– 2015 közötti időszak vizsgálata alapján nyilvánosságra hozott, az állami és önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok ellenőrzési tapasztalatait bemutató, 113 vállalatra kiterjedő vizsgálati jelentése.¹⁶ Az erősebb szabályozási és kontrollkörnyezet által a közüzemi szolgáltatók hatékonysága fokozható. Mindemellett Deskar és Škrbić megállapítása¹⁷ szerint a fiskális politika döntéshozóinak felelőssége, hogy körültekintően használják és igazítsák a fiskális eszközöket oly módon, hogy a fiskális politikának legyen egy anticiklikus, stabilizáló hatása a gazdaságra, ezért a horvát példából megállapítható, hogy a going concern-elv érvényesülésével a köztulajdonú vállalkozásoknak jelentős szerep jut a stabilizáció elérésében.

A közszolgáltatások ellátásbiztonságának fenntartása a folyamatos vállalati működésen, illetve a számviteli törvény talán legfontosabb alapelveként definiált vállalkozás folytatása számviteli alapelve érvényesülésén nyugszik. A számvitelről szóló 2000. évi C. törvény 15. § (1) bekezdése szerint „A beszámoló elkészítésekor és a könyvvizetés során abból kell kiindulni, hogy a gazdálkodó a belátható jövőben is fenn tudja tartani működését, folytatni tudja tevékenységét, nem várható a működés beszüntetése vagy bármilyen okból történő jelentős csökkenése (a vállalkozás folytatásának elve)”. Továbbá a vállalkozásfolytatási elv érvényesülését nemcsak a vállalat belső érdeke kívánja meg, hanem az állami és társadalmi érdek

15 BOROS: *i. m.*, 542–558.

16 DOMOKOS et al.: *i. m.*, 2016.

17 MILAN DESKAR-ŠKRBIĆ: *Dynamic effects of fiscal policy in Croatia: confronting New-Keynesian SOE theory with empirics*, Zbornik radova Ekonomskog fakulteta u Rijeci: časopis za ekonomsku teoriju i praksu, 2018/36, 83–102.

is. A going concern-elvű számvitel lehetővé teszi, hogy a különböző (pénzügyi, működési, egyéb jellegű) indikátorok alapján előre jelezhetőek legyenek a működésképtelenség vagy drasztikus visszaesés jelei, tehát az, hogy mikor vonható kétségbe a vállalkozás folytatása számviteli alapelvének érvényesülése. A közszolgáltatások további biztosítása, fenntartása vagy helyettesítése megköveteli ezen indikátorok folyamatos figyelését, így a pénzügyi indikátorok közül elsődleges a vagyoni, pénzügyi, jövedelmi helyzetet értékelő mutatók jelentős romlásának, illetve a közfeladat ellátásához kapcsolódó likviditási nehézségeknek a felismerése. További gyors beavatkozást igényelnek a működési indikátoroknál felmerülő nehézségek, mint például a kulcsfontosságú, szakmai vezetőik elvesztése, a közfeladatok ellátásához szükséges anyagi erőforrások hiánya, avagy a közszolgáltatások ellátásához szükséges szakemberhiány. Ezen vállalatok stratégiai jelentőségéből adódóan (különösen pl. a MÁV Zrt., Paksi Atomerőmű stb.) a folyamatos működés, a folyamatos közszolgáltatások biztosítása éppen krízishelyzetekben a legfontosabb, amilyen a SARS-COVID-19 humán koronavírus-világjárvány okozta veszélyhelyzet is, vagy jelenleg az ukrán–orosz konfliktusból adódó válsághelyzet, illetve az abból fakadó válságkezelés, amely során az állami tulajdon erősebb, közvetlenebb, célzottabb állami ráhatási lehetőségei helyeződnek előtérbe. Az állami szabályozás lényege tehát abban fogható meg, hogy olyan környezetet teremtsen, amely a kockázati tényezők okozta zavaró hatásokat a közszolgáltatások vitelében minimálisra szorítja.

A gazdasági helyzetet elemezve lényeges, hogy a 2011-ben elfogadott magyar energiapolitikának (Nemzeti Energia Stratégia 2030 – NES) abból kellett kiindulnia, hogy ellátásbiztonság szempontjából a belső források prioritást élveznek, mindez pedig válságokkal sújtott napjainkban fokozottan fontos. A kormányintézkedések ennek kapcsán, olvasatom szerint, a közjót szolgáló nemzeti energiapolitika alapelve alapján, az állami felelősségvállalással megvalósított társadalmi, közösségi érdekek mentén az ellátási láncok rövidítését, optimalizálását célozzák. Az ellátásbiztonság további fenntartása feltételezi az állami szerepvállalás növelését, amit a sérülékeny helyzetben lévő közszolgáltatók állami felvásárlása vagy az irányítási, felügyeleti rendszer átalakítása tesz lehetővé. Mindezekre a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény ad felhatalmazást, különösen annak 48. §-a, amely szerint a veszélyhelyzet súlyosbodásának közvetlen veszélye esetén, annak megelőzése céljából akár az adott gazdálkodó szervezet működése rendeletben a Magyar Állam közvetlen felügyelete alá is vonható.

3. A hulladékgazdálkodási közszolgáltatás mint a közszolgáltatások átalakulásának plasztikus példája

Az állam mint szervezet feladatai sokrétűek. Azon túl, hogy védelmet biztosít polgárainak a külső fenyegetésekkel szemben, biztosítja számukra a kölcsönösen előnyös együttműködés lehetőségét is. Működését a polgárok anyagi hozzájárulásából (adók, járulékok, illetékek, vámok) fedezi. Ennek fejében szolgáltatóként is tevékeny. Biztosítja az

élhető mindennapok feltételeinek megteremtését. Azokat a szolgáltatásokat, amelyeket az állam nyújt polgárai számára, közszolgáltatásoknak nevezzük. Ezt az ország szintjén alkotott képet jobban fókuszálva vizsgálhatjuk meg a gyakorlati megvalósítást, amelynek színtere mindig helyben van.

Bár a közszolgáltatások alapvetően állami feladatok, működésük akkor optimális, ha az állam minél kisebb költséggel képes ezek biztosítására. Az 1970-es évek gazdasági válsága rákényszerítette az államokat arra, hogy ezeket a közszolgáltató tevékenységeket annak tekintsék, ami, vagyis gazdasági tevékenységnek. A közszolgáltatások kapcsán is megjelent a piaci szemlélet, amelyben az angolszász országok, különösen az Egyesült Királyság járt az élen. Jól jelzik ezt a tendenciát a költség–haszon-elemzések és az úgynevezett Ramsey-árak.¹⁸

A közszolgáltatások és a piaci szolgáltatások közötti legmarkánsabb különbség az állam szerepében határozható meg. Az állam ugyanis a közszolgáltatások esetében az ellátás biztosítása érdekében beavatkozik a piaci viszonyokba. A közszolgáltatások egy csoportja eleve nem is piacosiható (pl. a honvédelem), vagy csak elméletileg (pl. egészségügy). A piaci jellegű közszolgáltatások esetében az állami beavatkozás jelentheti például a működési veszteségek pótlását vagy a hatósági árszabást. Az állam vagy maga nyújtja a szolgáltatást, vagy külső szolgáltatóval szerződik a feladat ellátására. Ez utóbbi esetben azonban a piaci viszonyokat közjogi szabályozással úgy módosítja, hogy a szolgáltatónak „megérje” az ellátást biztosítani. A közszolgáltatások további jellemzője a diszkriminációmentes és folyamatos hozzáférhetőség, továbbá az erőteljes és széles körű jogi garanciák és közösségi ellenőrzés. A közüzemi vállalatok történetét a rendszerváltást követően két nagy változási iránnyal írhatjuk le. Előbb a rövid távú fiskális egyensúly megteremtése érdekében megtörtént privatizációjuk, ami egyszeri jelentős összeg befolyását eredményezte a költségvetés süllyedő hajójába, ugyanakkor csökkentette az állam ilyen célra fordított addigi kiadásait. A második folyamat iránya éppen ellenkező volt: a privatizációt kísérő liberalizációval monopolhelyzetbe került szolgáltatók által diktált magas piaci árak csökkentése érdekében az állam visszavásárolta ezeket a korábban privatizált közszolgáltatásokat, sőt 2013-ban hatósági árazást vezetett be (2013. évi LIV. törvény – „rezsicsökkentés”). Ezt a kormányzati lépést elősegítette a fosszilis energiahordozók akkor viszonylag alacsony ára. A rezsicsökkentés a villamos áram, víz-, gáz- távhő- és kéményseprő-szolgáltatások végfogyasztói árát szabta meg, illetve 10%-kal csökkent a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díj is.

A közszolgáltatások helyi elérhetőségének biztosítása önkormányzati feladat, amit leggyakrabban önkormányzati tulajdonú gazdasági társaság formájában oldanak meg. Ezek a vállalkozások közpénzeket használnak fel tevékenységükhöz, ezért elengedhetetlen egyrészt a hatékonyság, célszerű és észszerű gazdálkodásuk szigorú ellenőrzése, másrészt a vállalkozások alapelveinek, különösen a folyamatos működésnek a biztosítása (Molnár 2018). Mindezt úgy kell megoldani, hogy – ellentétben egy tisztán piaci alapú vállalkozással – ezek a vállalatok nem termelhetnek veszteséget.

18 LAPSÁNSZKY András: *A közszolgáltatások közigazgatás-tudományi alapjai*. https://jak.ppke.hu/uploads/articles/2248058/file/A_kozszolgaltatasok_kozigazgatas-tudomanyi_alapjai_2019.pdf (letöltés ideje: 2022. 05. 21.).

A magyar jogrendszer egyik alapelve a jogforrási hierarchia, amelynek alapján az alacsonyabb szintű jogszabály nem lehet ellentétes a magasabb szintűvel. Az önkormányzat jogalkotói feladatkörében eljárva önkormányzati rendeletben szabályozhatja a törvény által nem szabályozott helyi viszonyokat. Ennek elmulasztása esetén – amennyiben kötelező lenne az adott rendelet megalkotása – a Kúria a kormányhivatal vezetőjét hatalmazza fel a rendelet pótlólagos megalkotására. Ez egyben azt is jelenti, hogy amennyiben az adott jogviszonyt szabályozza magasabb szintű jogszabály, arról helyi szinten jogot alkotni nincs lehetőség, legfeljebb eljárási rendet szabályozni. Például törvény alapján kötelező önkormányzati közfeladat a hulladékgazdálkodással kapcsolatban a 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) 13. § (1) bekezdésének 19. pontja szerint az önkormányzat közigazgatási területén a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás helyi szintű részletszabályainak meghatározása, valamint a hulladékgazdálkodási közszolgáltató kiválasztása, a közszolgáltatási szerződés megkötése. Ez a közszolgáltató csak minősített nonprofit gazdasági társaság lehet a hulladéktörvény értelmező rendelkezéseinek 37. pontja szerint, amely jellemzően nem költségvetési szervként, hanem költségvetésen kívüli feladatellátóként működik.¹⁹ Ágazati besorolását tekintve a hulladékgazdálkodó műszaki jellegű kommunális szolgáltatást nyújt, amely 2013-tól kizárólag önkormányzat vagy állami tulajdonú gazdasági társaságok útján látható el. A hulladéktörvény alapján központosított feladatellátással történik a hulladékkezelés. A központi feladatellátó a Nemzeti Hulladékgazdálkodási Koordináló és Vagyonkezelő Zrt. (NHKV Zrt.). Az NHKV Zrt. indulása nem volt problémamentes, hiszen egyedül ez a szervezet számláz. A kialakított számlázási gyakorlat pedig likviditási nehézségeket okozott a közszolgáltatásokat nyújtó társaságoknak.

Bár a hulladékkezelési feladatok ellátásában történt erőteljes központosítás nagymértékben csökkentette a helyi hatóságok (jellemzően a jegyző) hatáskörét, a hulladékgazdálkodási feladatok helyi szintű megvalósításában szerepet kap a jegyző is, akit a 2015. évi 71. kormányrendelet (a továbbiakban: Hkr.) 9. §-a a környezetvédelmi hatóságok (a továbbiakban: kvh.) között nevesít. Helyi hatóságként ugyanakkor mozgástere csak azokban az ügyekben van, amelyekben nem az ugyanebben a rendeletben főszabály szerint megjelölt területi környezetvédelmi hatóság jár el. Tehát a jegyző csak azokban az esetekben járhat el kvh.-ként, amelyekben őt a jogszabály ekként nevesíti. Ilyen nevesítés például a 2012. évi CLXXXV. törvény [hulladéktörvény] 86. §. (11) bekezdés c) pontja, amely hatósági helyszíni bírság kiszabására jogosítja fel a jegyzőt saját illetékességi területén, vagy hulladékgazdálkodási hatóság által kiszabott bírság közérdekű munkára váltása esetén az ugyanezen törvény 61. §-a szerinti foglalkoztatás feltételeinek meghatározása és azok betartásának ellenőrzése, szükség esetén kényszerintézkedésekkel (elővezetés kezdemenyezése) is. A jegyző hatásköre a 2001. évi 271. kormányrendelet (a továbbiakban: Hgbr.) 2. § (2) bekezdés alapján a hulladékgazdálkodási bírság megállapítása és kiszabása a települési hulladék kezelésével, általános és szelektív gyűjtésével, leadásával kapcsolatos rendelkezések megszegése, a szervezett hulladékkezelési közszolgáltatás igénybevételét mellőzve közterületen, saját ingatlanon vagy más ingatlanon

19 HEGEDŰS Szilárd, MOLNÁR Petronella: *Közüzemi vállalatok gazdálkodása*, NKE Kiadó, Budapest, 2019.

történő jogellenes hulladékelhelyezés, továbbá a közterület tisztántartási kötelezettség megszegése esetén. Bár a hulladékgazdálkodási tevékenység központosított végrehajtása viszonylag kevés ezzel kapcsolatos feladatot hagyott az önkormányzatoknál, azonban helyi szinten még mindig az önkormányzat biztosítja a feladat ellátását, és az önkormányzat felelős a közszolgáltatások folyamatos elérhetőségének biztosításáért.

4. A hatósági árszabályozás megjelenése a közszolgáltatásban

A közüzemi vállalatok gazdálkodására lényeges hatást gyakorolt, hogy 2013-tól hatósági árszabályozás lépett életbe a fizetőképes kereslet és a közszolgáltatás-nyújtás optimalizálása érdekében. A kormány első körben a villany, a gáz, illetve a távhőszolgáltatás, majd a víziközmű, hulladékszállítás és kéményseprőipari közszolgáltatás lakossági fogyasztói árát csökkentette. A hatósági árszabályozás („rezsicsökkentés”) eredményeképp a lakosság anyagi teherterele mérséklődött. A 2013. július 1-jével bevezetett víz- és csatornaszolgáltatás, hulladékszállítás, kéményseprés, valamint PB-gáz díjainak csökkentése a fogyasztóknak kb. 100 ezer forint megtakarítást eredményezett éves szinten. Az energiaszolgáltatók 30 napon túli valamennyi kintlévősége 21 százalékkal, a hátralékkal rendelkező villamosenergia-fogyasztók száma 35 százalékkal, a földgázfogyasztóké 38 százalékkal, míg a távhőfogyasztóké 22 százalékkal csökkent. Elmondható, hogy ezen intézkedések a lakosság jövedelmi helyzetére pozitívan hatottak, s ezzel párhuzamosan a közüzemi vállalatok lejárt követelése is csökkentek, ugyanakkor érdemes vizsgálni a bevételkiesés hatásait, a közüzemi szolgáltatók jövőbeni működőképességét, azok rentabilitását. Lentner²⁰ kutatásai szerint a kieső árbevétel ellensúlyozására a fegyelmezettebb, költségtakarékosabb, illetve az Állami Számvevőszék által erősebben kontrollált gazdálkodás került előtérbe. Ahol korábban ezeken a területeken az önkormányzati tulajdon volt előtérben, ott átvette ennek helyét az állami tulajdon, avagy vegyes (állami-önkormányzati) köztulajdon jött létre, és ilyen módon működnek jelenleg is a társaságok (ilyen terület tipikusan az energiaszolgáltatás vagy a tömegközlekedés). Hasonló folyamat volt megfigyelhető a hulladékgazdálkodás terén is, amely önkormányzati kötelező közfeladat biztosítására köztulajdonú gazdasági társaságok jöttek létre. Illetve létrejött több önkormányzati holding társaság (példának okáért a Hajdúnánási Holding Zrt.), amelyek már modern vállalati menedzsmenttel fogják össze a különböző tevékenységeket végző önkormányzati tulajdonú társaságokat.

Magyarországon a rezsicsökkentés bevezetése akkor vette kezdetét, amikor 2010-ben már kimutatható volt, hogy az állampolgárok életszínvonal-beli csökkenése oly mértékűvé vált, hogy azt eredményezte, hogy kevesebbet költött egy háztartás alapvető élelmiszer-termékekre, mint közüzemi díjakra. Ekkor a piaci ármechanizmusok hatására az EU-n belül Magyarországon volt a legmagasabb a villamos energia és földgáz ára. Az elkövetkező 10 évben a közszolgáltatások folyamatos biztosításáért fizetett

20 LENTNER Csaba: *Re-Positioning Public Utility Companies in Hungarian Public Finances after 2010*, Economics and Working Capital, 2019/3–4, 23–28.

lakossági ellenszolgáltatási díj alacsonyan került rögzítésre, és stabilan fennmaradt a hatósági áras szolgáltatási díj, 2020-ban azonban már jelentős nehézségeket eredményezett, hogy ezeket az intézkedéseket Magyarország fenn tudja tartani. Példaként hozható az Eurostat-adatok alapján, hogy az átlagos háztartási villamosenergia-árak 2020 első felében Bulgáriában (10,0 euró/100 kWh), Magyarországon (10,3 euró/100 kWh) és Észtországban (12,4 euró/100 kWh) voltak a legalacsonyabbak, a legmagasabbak pedig Németországban (30,4 euró/100 kWh), Dániában (28,3 euró/100 kWh) és Belgiumban (27,9 euró/100 kWh). A gázár legnagyobb emelkedése Hollandiában (8%) volt megfigyelhető, a legnagyobb csökkenés pedig Lettországon (-29,4%). Azonban a háztartási gáz átlagos ára 2020 első felében Lettországon, Magyarországon és Romániában volt a legalacsonyabb (3,2 euró/100 kWh), a legmagasabb pedig Hollandiában (10,0 euró), Svédországban (9,8 euró), Franciaországban (7,9 euró) és Dániában (7,5 euró). Tehát Magyarországon a gáz csaknem harmadannyiba kerül, mint a legdrágább energiahasználó Hollandiában, ami a hatósági áras közszolgáltatások a lakosság oldalán (a háztartások megtakarításában jelentkező) gazdasági előnyeit prognosztizálja. A közszolgáltatások biztosításával állandó kiszámítható áron történő garantált értéken tartással az állam gazdasági értéket termel, ami növeli a GDP-t és javítja az állampolgárok életszínvonalát. Ugyanakkor a rezsicsökkentés hatósági árszabályozással történő megvalósítása több szempontból is aggályos. Az egyik problémakör, hogy mennyire jut el ez az intézkedés a valóban szükségét szenvedő állampolgárokhoz, a másik kérdés pedig a fenntartható fejlődés kapcsán merül fel. Ugyanis jogalkotói döntés értelmében az állam az energia árába avatkozik be, és nem az energetika átalakítását, fejlesztését támogatja, a megújuló, alternatív energia kiépítését, mint például a nyugati országok.

5. Gondolatok a közszolgáltatók működésének belső ellenőrzéséről

A közüzemek működésének belső ellenőrzését alapvetően a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló 2011. évi 370. kormányrendelet, illetve a köztulajdonban álló gazdasági társaságok belső kontrollrendszeréről szóló 2019. évi 339. kormányrendelet határozza meg. Háttérjogszabálynak (vagy keretszabályozásnak) az államháztartásról szóló törvényt és a számviteli törvényt tarthatjuk. Mindemellett közgazdasági alaptézis, hogy a közpénzek felhasználásának hármas kritériumrendszere van, amelyet a 3E-elv segítségével aposztrofálhatunk. A 3E a hatékonyság, eredményesség, gazdaságosság keretrendszerén belül határozza meg a közüzemek működésével szemben támasztott igényt. A belső ellenőri elemzés során alapvetően múltbeli adatokat használunk fel, azonban a múltbeli adatok információt nyújtanak a jövőbeli gazdálkodáshoz, a kockázatok elkerüléséhez. Ezen módszer alapvetően a gazdasági jelenségekre ható tényezők vizsgálatát foglalja magába. Az elemzés célja, hogy képet kapjunk a közüzem gazdálkodásáról, ezáltal segítve a vezetés döntéseit. Az elemzés vonatkozhat a közüzem működésének egészére, komplex értékelésére, valamint egyes részeire, alrendszereire is, például mindössze a költséggazdálkodás értékelésére. Az elemzés elvégzéséhez szükséges adatokat az éves beszámoló szolgáltatja (amelyre

nyilvános közzétételi kötelezettséget írnak elő a jogszabályok). A beszámoló elemzése során a tulajdonosok (ez esetben az állam és önkormányzatok) is választ kaphatnak arra, hogy a vállalat vagyoni helyzete, likviditása, jövedelemtermelő képessége megfelelő-e. A beszámoló továbbá információt nyújthat a külső érintettek számára is például a hitelnyújtóknak a hitel- és kölcsönnyújtás biztonságáról, de a közüzemek esetében talán a legfontosabb módon a társadalom egésze számára is, hogy a közpénzek felhasználása hatékonyan történt-e.

A 2000. évi C. törvény (számviteli törvény) előírja, hogy a beszámolóban a gazdálkodó vagyonáról, annak összetételéről, fizetőképességéről, valamint jövedelmezőségéről valós, megbízható összképet kell mutatnia. A beszámoló adatai alapján megalkotott mutatók a vállalat vagyoni, pénzügyi, jövedelmi helyzetét szemléltetik. Az elemzés során statisztikai, matematikai módszertan alkalmazandó (megoszlási, dinamikus, intenzitási viszonyszámok, lánc és bázis viszonyszám, modellezés, trendszámítások, idősoros elemzés, többváltozós statisztikai módszerek). A közszolgáltató vállalat vagyoni, pénzügyi helyzetéről a számviteli törvény szerint összeállított mérleg nyújt információt, ezzel összhangban az eredménykimutatás a vállalat jövedelmezőségéről, gazdálkodási hatékonyságáról. Az eredménykimutatás információi alapján jövedelmi, hatékonysági mutatók képezhetők. A belső ellenőrzés során a legfontosabb a pénzügyi mutatószámok alkalmazása és a vagyoni struktúra vizsgálata. Továbbá fontos a közüzemi vállalatok rentabilitásának vizsgálata is. A vállalkozások rentabilitását a jövedelmezőségi mutatók mérik. A jövedelmezőségi mutatók a vállalat teljesítőképességéről nyújtanak információt, azaz hogy a gazdálkodónak milyen mértékben sikerült hatékonyan, eredményesen a rendelkezésére álló erőforrásokat felhasználnia. A jövedelmezőségi mutatók a mérlegadatokon túl az eredménykimutatás információit is felhasználják. Végezetül – az Állami Számvevőszék ellenőrzési gyakorlata alapján is – a folyamatos belső ellenőrzésnek egyik jelentős területe a közszolgáltató integritáselemzése, amely a közpénzekkel (is) történő gazdálkodás, forrásfelhasználás miatt kiemelkedően fontos.

6. Összefoglalás

Összefoglalásként megállapítható, hogy a komplex szabályozás az anyagi természetű közszolgáltatások folyamatos biztosításának jelentősége miatt indokolt. A közszolgáltatásokat ellátó köztulajdonú társaságok számának növelése, a gazdaságban betöltött szerepüknek erősítése és a stratégiai ágazatokban működő társaságok tulajdonosi struktúrájában az állam térnyerése a gazdaságpolitikában történt pozitív fejleménynek tekinthető. Az újweberi államműködési modell, a reguláció erősödése és állammenedzsment reformja, továbbá az egyéb szabályozási szemléletváltás, az adórendszer, gazdaság ki-fehértését célzó intézkedések, vagy a feketegazdaság visszaszorítása megváltoztatta a köztulajdonú gazdasági társaságokkal szembeni addig általános bizalmatlanságot és azon vélekedést, amely szerint ezek a korrupció és közpénzek elsikkasztásának melegágyai. E folyamatban nem kevés szerepet játszott az Állami Számvevőszék – mivel 2011-től folyamatosan ellenőrzi törvényi felhatalmazás alapján az önkormányzati, illetve állami

tulajdonú gazdasági társaságokat, közszolgáltatókat – hatékony és eredményes ellenőrző, felügyelő szerepe, illetve az olyan elemek beépítése a közpénzügyi gondolkodásba, mint amit Matolcsy György és Domokos László vezető közgazdászok képviselnek. A közszolgáltatások állami és önkormányzati ellátásának működésében új korszak kezdődött az intézményi gondolkodás újjáélesztésével, a transzparencia, közpénzügyi menedzsment szemlélet, a going concern-elv számviteli alapelv érvényre juttatásával.

Végezetül arra is érdemes felhívni a figyelmet, hogy a közüzemek jelentőségét az adja, hogy amennyiben egy közüzemi vállalat beszünteti a tevékenységét, vagy közfeladat-ellátása akadozóvá (kiszámíthatatlanná, romló minőségűvé) válik, úgy az súlyos társadalmi problémákhoz vezethet, amely egy jóléti, demokratikus viszonyokra épülő társadalomban kerülendő. Ebből adódóan pedig a közüzemi vállalati kör működésére hatást gyakorló változások elemzése társadalmi-hasznossági vetületű. Viszont a folyamatos, a költségek mérséklését szem előtt tartó gazdálkodás egyidejűleg nem valósulhatott volna meg a széles körű közpénzügyi reformok nélkül. Vagyis, álláspontom szerint, az erősebb törvényi szabályozás, a nagyobb tulajdonosi kontroll hozzájárul a közüzemi vállalatok eredményesebb gazdálkodásához. Amely meggyőződést tovább erősíti, hogy a jelenleg is zajló válsághelyzetek is rávilágítottak arra a tényre, hogy a közüzemi szolgáltatás egy olyan különleges szolgáltatási tevékenység, amelynek fenntartása (vagy bizonyos szintjének fenntartása) az államháztartás szereplői részéről a legkritikusabb helyzetben is elvárt.

Irodalomjegyzék

1. BOROS Anita: *Compliance Audit Issues of State-owned Business Associations*, Pénzügyi Szemle/ Public Finance Quarterly, 2019/4.
2. MILAN DESKAR-ŠKRBIĆ: *Dynamic effects of fiscal policy in Croatia: confronting New-Keynesian SOE theory with empirics*, Zbornik radova Ekonomskog fakulteta u Rijeci : časopis za ekonomsku teoriju i praksu, 2018/1.
3. DOMOKOS László, VÁRPALOTAI Viktor, JAKOVÁC Katalin, NÉMETH Erzsébet, MAKKAI Mária, HORVÁTH Margit: *Szemponatok az állammenedzsment megújításához. Fókuszban az állami és önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok irányítása*, Pénzügyi Szemle, 2016/2.
4. DOMOKOS László.: *Vállalatirányítás a közérdek szolgáltatában = Ösztönző állam – hatékonyabb vállalatok*, szerk. PARRAGH Bianka, Akadémiai Kiadó, Budapest, 2019.
5. HEGEDŰS Szilárd, MOLNÁR Petronella: *Közüzemi vállalatok gazdálkodása*. NKE Kiadó, Budapest, 2019.
6. JENEI György: *A közzféra nemzetközi modelljei és átalakítási folyamatai. A közzféra és a gazdaság versenyképessége*, Állami Számvevőszék Fejlesztési és Módszertani Intézet, Budapest, 2007.
7. KERÉKES Endre: *Az állam gazdasági szerepe. Gazdasági folyamatok és kontrollingtechnikák alkalmazásának kapcsolata*, Polgári Szemle, 2019/1–3.
8. LAPSÁNSZKY András: *A közszolgáltatások közigazgatás-tudományi alapjai*, https://jak.ppke.hu/uploads/articles/2248058/file/A_kozszolgáltatások_kozigazgatás-tudományi_alapjai_2019.pdf (letöltés ideje: 2022. 05. 21.)

- 9 LENTNER Csaba: *A magyar állampénzügyek fejlődéstörténete a dualizmus korától napjainkig – Nyugattól Keletre, Kelettől Nyugatra*, L'Harmattan Kiadó, Budapest, 2019.
- 10 LENTNER Csaba: *Közpénzügyek és államháztartástan*, NKE, Budapest, 2021.
- 11 LENTNER Csaba: *Re-Positioning Public Utility Companies in Hungarian Public Finances after 2010*, Economics and Working Capital, 2019/3–4.
- 12 MAGYARY Zoltán: *Magyar közigazgatás. A közigazgatás szerepe a XX. sz. államában. A magyar közigazgatás szervezet, működése és jogi rendje*, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1942.
- 13 MANN, Michael: *The Sources of Social Sower*, Vol. I., Cambridge University Press, Cambridge, 1986.
- 14 MATOLCSY György: *A neoliberais gazdaságpolitika téveszméi*, Polgári Szemle: Gazdasági és Társadalmi Folyóirat, 2007/7–8.
- 15 PERROW, Charles: *The limits of safety: the enchancement of a theory of accidents*, Journal of Contingencies and Crisis Management, 1994/5.
- 16 PONGRÁCZ Attila: *Nemzetállamok és új szabályozó hatalmak a globális erőterben – avagy megszelídíthető-e a globalizáció?*, Dialóg-Campus, Budapest, 2019.
- 17 STUMPF István: *Az állam újrafelfedezése és a neoweberiánus állam = OKRI Szemle*, szerk. VIRÁG György, Országos Kriminológiai Intézet, Budapest, 2009.
- 18 VERES László: *Az állam gazdasági szerepvállalásának felértékelődése*, Polgári Szemle, 2017/1–3.