

Domokos László – Makkai Mária – Szommer Virgil

Az állami tulajdonú gazdasági társaságok ellenőrzési tapasztalatai az állammenedzsmen-t-szemlélet szolgálatában

**Audit Experiences of Businesses in Government
Ownership in the Service
of the State Management Approach**



Összefoglalás

Az állami tulajdonú gazdasági társaságok jelentős közfeladatot látnak el, tevékenységük, gazdálkodásuk minősége, hatékonysága és eredményessége nagymértékben érinti az általuk végzett szolgáltatásokat igénybe vevő lakosság életminőségét, biztonságát, egészségét és jólétét, és hozzájárul a felelős közpénzgazdálkodáshoz. A gazdasági társaságoknak a köz érdekét szolgáló célszerű, szabályos és eredményes működése tehát az egyik legfontosabb társadalmi cél. Ehhez az Állami Számvevőszék ellenőrzéseivel, elemzéseivel, tanulmányaival, a magyar Országgyűlés határozatában adott felhatalmazása alapján végzett, a vezetői rendszerekre vonatkozó tanácsadói tevékenységével, a közpénzügyi vezetőképzés támogatásával járul hozzá. Ezek értékteremtő hasznosulását mutatja be a cikk.

DOMOKOS LÁSZLÓ PhD, elnök, Állami Számvevőszék (elnok@asz.hu),
MAKKAI MÁRIA felügyeleti vezető, Állami Számvevőszék, SZOMMER VIRGIL
számvevő vezető főtanácsos, Állami Számvevőszék.

Journal of Economic Literature (JEL) kódok: H83, E01, G38, H30, M1

Kulcsszavak: gazdasági társaság, közfeladat, Állami Számvevőszék, nemzeti vagyon, etikus irányítási rendszer

Summary

Business associations in government ownership attend to significant public duties. Their activities, the quality, efficiency and fruitfulness of their business management have a considerable impact on the quality of life, security, health and welfare of the population using their services and contribute to the responsible management of public funds. In other words, the reasonable, compliant and effective operation of businesses operating in public interest is one of the most important social objectives. The State Audit Office's contribution includes its audits, analyses, studies, consultancy to management systems, performed on the basis of the Hungarian National Assembly's authorisation given in a resolution, and its support to training executives in the field of public finances. The article presents their value-generating utilisation.

Journal of Economic Literature (JEL) codes: H83, E01, G38, H30, M1

Keywords: business association, public duty, State Audit Office of Hungary, national asset, ethical management system

A TÉMA JELENTŐSÉGE

A 2012. január 1-jén hatályba lépett Alaptörvény Magyarország jogrendszerének alapja, a legmagasabb szintű norma Magyarországon. Az Alaptörvény rendelkezéseit azok céljával, a benne foglalt Nemzeti hitvallással és történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban kell értelmezni. Az Alaptörvény fokozott védelmet biztosít a közpénzeknek és a nemzeti vagyonnak, valamint garanciákat rögzít az ezekkel való felelős és átlátható gazdálkodás érdekében. Az Alaptörvény a magyar állam és az önkormányzatok tulajdonát nemzeti vagyonként határozza meg, ezzel összhangban állapítja meg az azzal való gazdálkodás célját. Ennek megfelelően a nemzeti vagyon kezelése nem szolgálhat magánérdekeket, azt a közösség javára kell használni, kiemelt figyelmet fordítva a végességükre tekintettel védelemre szoruló természeti erőforrásokra, valamint arra, hogy a nemzeti vagyon a jövő generációk számára is szükségleteik kielégítéséhez szükséges mértékben rendelkezésre álljon.

A nemzeti vagyon körébe tartoznak az állam tulajdonában álló, a gazdasági életben részt vevő szervezetek is, amelyek gazdálkodására az Alaptörvény a költségvetés végrehajtására vonatkozó elvekkel közel azonos követelményeket ír elő, ugyanakkor nagyobb önállóságot biztosít a számukra, mint a költségvetési szervezeteknek. Alapvetés, hogy csakis a jól, hatékonyan és eredményesen irányított állami tulajdonú gazdasági társaságok szolgálják a köz érdekét. Az általuk kezelt vagyon a köz tulajdona, tevé-

kenységük és gazdálkodásuk minősége, hatékonysága és eredményessége hozzájárul a felelős közpénzgazdálkodáshoz.

Az Országgyűlés a végrehajtó hatalom gazdálkodási tevékenysége felett ellenőrzési jogkört közvetlenül csak korlátozottan tud gyakorolni, az Alaptörvény ezért önálló intézményként határozza meg az e feladat ellátására hivatott Állami Számvevőszéket. Az Állami Számvevőszék ellenőrzési jogköre a közpénzek és a nemzeti vagyon felhasználásának, hasznosításának teljes területére kiterjed. Az Állami Számvevőszék a közpénzek legfőbb őre. Ellenőrzéseivel, ellenőrzési tapasztalatai megosztásával, azok elemzésével és értékelésével, valamint tanácsadással segíti a jól irányított állam kialakítását. Az intézmény egyfajta tükröt tart, bemutatja a hibákat, a nemzetközi trendeket és a továbblépés irányait.

Magyarországon a közfeladatok ellátása egyrészt költségvetési szervek alapításával és működtetésével valósul meg, másrészt államháztartáson kívüli szervezet is – jogszabályban meghatározott rendben – közreműködhet a közfeladat ellátásában, és az állam számukra a feladat ellátásához szükséges pénzügyi fedezetet részben vagy egészben biztosítja (Lentner, 2017). A közfeladatok ellátásában az intézményközpontú feladatellátás mellett egyre nagyobb súllyal vesznek részt államháztartáson kívüli gazdálkodó szervezetek. Magyarországon megközelítőleg 300 többségi állami tulajdonban lévő gazdasági társaság működik (a leányvállalataikat nem számítva), jelentős részük közfeladatot lát el, és közvagyonnal gazdálkodik. Az érintett közfeladatok köre rendkívül széles: idetartoznak a víziközmű társaságok, amelyek alaptevékenysége alapvetően a közműves ivóvízellátás, szennyvízelvezetés és -tisztítás. De ebben a körben beszélhetünk az erdőgazdaságokról, amelyek az állami tulajdonú erdőket kezelik, vagy akár az egészségügyi és szociális feladatokat ellátó társaságokról, mint például gyógyfürdők, szociális otthonok, továbbá humán és kulturális feladatot ellátó társaságok, amelyek többek között oktatással, örökségvédelemmel foglalkoznak. Az állami portfólióban megtalálhatók még kutatás, infrastruktúra-fejlesztési feladatot ellátó állami társaságok is, ilyenek például a közúthálózattal, ingatlanüzemeltetéssel és egyéb kiegészítő szolgáltatásokkal foglalkozó társaságok. Az állami társaságok által előállított javak és szolgáltatások érintik a lakosság életminőségét, biztonságát, egészségét és jólétét.

ELLENŐRZÉSI TAPASZTALATOK

Az állami tulajdonban lévő társaságoknak jelentős szerepük van az állami vagyon megőrzésében és gyarapításában, mivel az általuk kezelt vagyon értéke számottevő, a cégek gazdálkodási szabadsága nagy, a vagyonnal kapcsolatos napi döntések a társaságoknál születnek. Mindezekre tekintettel az Állami Számvevőszék folyamatosan ellenőrzi az állami tulajdonban lévő gazdasági társaságok gazdálkodását. A 2011. évtől 2018 végéig elvégzett, 221 állami társaságot érintő ellenőrzés során az ÁSZ sokrétű tapasztalatot szerzett a társaságok irányításához, vezetéséhez, vagyis az állammenedzsmenthez kapcsolódóan. Az ellenőrzési tapasztalatok alapján beazonosíthatóvá váltak olyan kritikus területek, amelyek nem választhatók el a menedzsment, illetve a tulajdonosi, felügyeleti jogokat gyakorlók felelősségi körétől (ÁSZ, 2018).

Az ÁSZ ellenőrzései elsődlegesen a közfeladat-ellátás feltételrendszerének megte-remtésére, a pénzügyi és vagyongazdálkodási tevékenység értékelésére irányulnak. Az ÁSZ elsősorban a pénzügyi helyzetet, a vagyongazdálkodást, a belső kontrollrendsze-rek kialakítását, illetve ezek szerves részét képező területek szabályszerűségét ellen-őrizte, értékelte. Az ellenőrzések kitértek a vezetői teljesítmény egyes területeinek értékelésére is.

Az állami tulajdonú gazdasági társaságok esetében a tulajdonosi joggyakorlás az államot mint tulajdonost megillető jogoknak és kötelezettségeknek a gyakorlását je-lenti. A tulajdonosi jogokat az állami társaságok felett alapvetően a Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt., egyes esetekben pedig jogszabályban kijelölt egyéb jogi személy gyakorolja.

Tulajdonosi joggyakorlás

Az állam nevében tulajdonosi jogokat gyakorló szervezetek a tulajdonosi joggyakor-lásuk alá tartozó gazdasági társaságoknál, jogszabályi előírás alapján, kötelesek ér-vényesíteni a cégvezetés felelősségét, valamint a közérdek érvényesülését biztosító vagyongazdálkodást. Az ellenőrzések feltárták, hogy a tulajdonosi jogot gyakorló, a felügyelőbizottság, a menedzsment elsődlegesen a jogszabályok által kötelezően elő-írtak teljesítésére törekszik, és csak kevésbé igyekszik tevékenységét kiterjeszteni a jog-szabályok kötelező jellegű előírásait kiegészítő, további aktív irányítási eszközökkel. Az ellenőrzések megállapításai szerint a tulajdonosi joggyakorlás alapvetően szabály-szerű volt. A tulajdonosi joggyakorlók az alapító okiratban meghatározták a társasági döntések rendszerét, a társaság szerveinek feladatait. A létrehozott felügyelőbizottsá-gok erősítették a társaságok feletti tulajdonosi felügyeletet. A tapasztalatok szerint a társaságok feletti tulajdonosi joggyakorlás a társaságok beszámolóinak elfogadására fókuszált, és kevésbé a stratégiai tervezés és fejlesztés területeire. Az ÁSZ ellenőrzési tapasztalatai alapján a cégvezetés felelősségének érvényesítése szinte egyáltalán nem valósult meg, vagy formális volt a társaságok esetében. A tulajdonosi joggyakorló az üz-leti terveket, jelentéseket, a beszámolókat elfogadta, azonban azok érdemi értékelése, felülvizsgálata nem történt meg.

A jelenlegi szabályozási környezet nem határozza meg a vagyongazdálkodási tel-jesítmény kritériumait, nem alakít ki szempontrendszert az állami vagyon rendelte-tésének megfelelő hatékony felhasználására és annak számonkérésére. A tulajdonosi joggyakorlóknak nincs jogszabályi kötelezettsége arra, hogy a társaságok részére a mű-ködés és a gazdálkodás mérése érdekében teljesítménycélokat, mérhető kritériumo-kat határozzanak meg, vagy monitoringrendszert alakítsanak ki. Ezért teljesítménycé-lokat, kritériumokat nem is határoztak meg a társaságok részére, ezáltal nem mérhető az eredményes, gazdaságos, hatékony közpénz-, közvagyonfelhasználás, valamint a vezetők teljesítménye. Az eredményességi követelmények meghatározása nélkül csak a közpénz elköltésének a szabályszerűsége kérhető számon. Mivel a jogszabályok csak kereteket határoznak meg, ezért alapvetően a társaság vezetőjén múlik, hogy a kerete-ket milyen tartalommal tölti ki, és a vagyonnal való gazdálkodás során érvényesülnek-e

a hatékonysági és gazdaságossági szempontok. Mindez a követelmények meghatározását indokolja.

A társaságok jelentős része közfeladatot vagy közhasznú feladatot látott el, ezért fontos a szabályszerű, eredményes, folyamatos működésük. Az ellenőrzési tapasztalatok azt mutatják, hogy a társaságok a közfeladat ellátására vonatkozó szerződéssel rendelkeztek, a szerződéseket általánosságban a jogszabályi előírásokkal összhangban készítették el, azonban azok jogszabályi változásoknak megfelelő aktualizálása tipikusan elmaradt.

A tulajdonosi joggyakorló rendszeres ellenőrzési kötelezettségét jogszabály írja elő, azonban arra nincs szabályozás, hogy milyen típusú ellenőrzést kell végeznie, valamint hogy mit kell érteni a „rendszeresség” fogalmán. Az eszközök feletti tulajdonosi joggyakorlás esetében a tulajdonosi joggyakorló feladata az eszközök meglétének, szabályszerű kezelésének, visszapótlásának, cél szerinti használatának ellenőrzése. A részesedések feletti tulajdonosi joggyakorlás esetében a tulajdonosi ellenőrzés kiterjed a társaság működésére, gazdálkodására, a célok végrehajtására, a feladatok szabályszerű ellátására. A tulajdonosi joggyakorlást az arra jogosultak az adatszolgáltatások, beszámolók felülvizsgálata útján gyakorolták. Az állami vagyonnal való gazdálkodásra, a vagyon megőrzésére, gyarapítására, használatára vonatkozó helyszíni ellenőrzési jogukkal ritkán éltek.

Több alkalommal következett be, éven belül is, a tulajdonos személyében változás, illetve voltak olyan társaságok is, ahol egymás mellett párhuzamosan látta el több szervezet a tulajdonosi jogokat a társaság egyes vagyonelemei felett. Ilyen esetekben fennállhat annak a veszélye, hogy a több tulajdonosi joggyakorló elvárásai nem egy irányba hatnak, a felelős vagyongazdálkodás elve nehezen vagy nem érvényesül. Az ellenőrzési tapasztalatok azt mutatják, hogy az eszközök, illetve a részesedések feletti tulajdonosi joggyakorló feladatok a tulajdonosi joggyakorlóknál és a társaságoknál sem egyértelműek, gyakran összerosódnak, felcserélődnek.

Problémát jelenthet, hogy a közfeladat-ellátásra kötelezett és a vagyon feletti tulajdonosi joggyakorló személye gyakran ugyanaz. Ezekben az esetekben nem tudnak teljeskörűen érvényesülni a tulajdonosi joggyakorlási feladatokra, hatáskörökre vonatkozó jogszabályokban megfogalmazott elvek. Célszerű a tulajdonosi joggyakorlás mint irányítási folyamat elkülönítése a szakmai irányítástól. Továbbá fontos a folyamatszabályozás korszerű elveinek és módszereinek (belső kontrollrendszer) alkalmazásával a tulajdonosi feladatoknak és hatásköröknek és ehhez kapcsolódóan a szakmai irányítási területek támogató funkcióinak pontos meghatározása. Azoknál a tulajdonosi joggyakorlóknál, amelyek több gazdasági társaság esetében is gyakorolják a tulajdonosi jogokat, célszerű megoldás lehet a portfóliómenedzsment kialakítása.

A vagyonkezelésről akkor beszélünk, ha létrejött a vagyonkezelői jog. A vagyonkezelői jog szerződéssel, illetve kivételesen törvényben történő kijelöléssel jöhet létre. A vagyon kezelőjét néhány kivétellel – a vagyont nem idegenítheti el, nem terhelheti meg, biztosítékul nem adhatja – megilletik a tulajdonos jogai, és terhelik a tulajdonos kötelezettségei. A vagyonkezelési szerződések sok esetben nem feleltek meg a jogszabályi követelményeknek, mert a kezelésbe adott vagyont mennyiségben, értékben

nem tartalmazták, vagy nem az aktuális állapot szerint tartalmazták, ami a vagyon megőrzése, pontos nyilvántartása szempontjából kockázatot jelent. A jogszabályi változások követésének elmaradása miatt a szerződések nem biztosították a szabályszerű vagyongazdálkodás feltételeit. Ez a tulajdonosi joggyakorló általi kézben tartottság hiányosságára és ezáltal a társaságok rendkívül nagyfokú önállóságára utal.

Menedzsment

A társaságok ellenőrzése feltárta, hogy egyrészt hiányos volt a számviteli szabályok kialakítása, másrészt a szabályzatokat nem aktualizálták a jogszabályi változásokkal egyidejűleg, de előfordult olyan társaság is, amely számviteli szabályozással egyáltalán nem rendelkezett. A szabályozási környezet, a kontrollok kialakítása alapvető feltétele a szabályszerű, eredményes gazdálkodásnak.

A nemzeti vagyon értékének megőrzése érdekében a társaságok élettartamnövelő felújításokat, beruházásokat, karbantartásokat végeztek. Ezek fedezetét részben a szolgáltatási díjakba beépített költségek és az amortizáció összege biztosította. A fennmaradó finanszírozási szükségletet külső forrásból (pl. támogatások, hitelek) teremtették elő a társaságok. A társaságok általában törekedtek a vagyon értékének, állagának szinten tartására, a beruházások, felújítások ellenőrzése során azonban hiányosságok merültek fel a közbeszerzések területén. Több esetben a társaságok az értékhatárt meghaladó szerződések megkötéséhez nem vagy nem szabályszerűen folytatták le a közbeszerzési eljárást.

Az állami tulajdonban (résztulajdonban) lévő gazdasági társaságok ellenőrzése során általános tapasztalat volt a szabályszerű leltár hiánya, a mérlegtételek leltárral való alátámasztásának elmaradása. Emiatt a társaságok beszámolójánál a valódiság elve, valamint a vagyon védelme és a vagyon megőrzése nem érvényesült. Gyakori volt a számviteli nyilvántartásban, a pénzügyi folyamatok során az elkülönítés elmaradása (pl. támogatások keretösszegekenkénti elszámolásának hiánya, egyes tevékenységek elkülönített pénzügyi elszámolása, követése), amelynek következtében nem volt biztosított az elszámoltathatóság és az átláthatóság.

Az ÁSZ az ellenőrzései során feltárt szabálytalanságok és hiányosságok megszüntetése, az átlátható és eredményes működés elősegítése érdekében javaslatokat fogalmaz meg, amelyekre az ellenőrzött szervezetek vezetői kötelesek intézkedési tervet készíteni. Az intézkedési kötelezettség és annak számvetőségi felülvizsgálata erős garancia arra, hogy a Számvetősék által megfogalmazott javaslatok beépüljenek az ellenőrzött szervezet működésének gyakorlatába, kiküszöbölve a feltárt szabálytalanságokat, hiányosságokat, nem megfelelő gyakorlatokat. A javaslatok érvényesülését, az intézkedési terv végrehajtását az ÁSZ utóellenőrzések keretében is vizsgálja (Domokos, 2014). Az ÁSZ ellenőrzött gazdasági társaságokként átlagosan 4-5 javaslatot fogalmazott meg a gazdasági társaság első számú vezetője részére. A javaslatok jellemzően belső szabályozást, számviteli alátámasztottságot érintő hiányosságokra, illetve a közzétételi kötelezettség elmulasztására vonatkoztak, az ellenőrzött szervezetek az intézkedéstervezési kötelezettségüknek eleget tettek. Az ÁSZ tehát az ellenőrzés tapasztalatai alapján

az érintetteknek megfogalmazott javaslatok révén az állami tulajdonú társaságok vezetőit a szabályos, megfelelő működés felé irányítja, ami egyben az eredményes és hatékony gazdálkodás alapja.

AZ ÁSZ TANÁCSADÓ, TÁMOGATÓ TEVÉKENYSÉGE

Elsődleges ellenőrzési tevékenysége mellett a törvény egyfajta tanácsadó, véleményalkotó funkciót is biztosít az Állami Számvevőszék számára. Ennek célja egyrészt, hogy az ellenőrzések mellett az ÁSZ az elemzéseivel, tanulmányaival, véleményalkotással átláthatóbbá és eredményesebbé tegye a közpénzek rendszerszintű felhasználását, és hozzájáruljon a közszolgáltatásokat biztosító intézmények és rendszerek hatékonyabb működéséhez. Másrészt, hogy az ellenőrzései, elemzései olyan pozitív változásokat indítsanak el, amelyek jobbá teszik az állampolgárok életét az általuk használt javuló közszolgáltatások által.

E szemléletben az ÁSZ az állami tulajdonú gazdasági társaságok ellenőrzési tapasztalatait értékelve, a 2018 júliusában nyilvánosságra hozott elemzése keretében áttekintette az állami tulajdonú gazdasági társaságoknál a feladatellátás feltételeinek biztosítását, a tulajdonosi joggyakorlás egyes jellemzőit, értékelte a társaságok működésének, gazdálkodásának kockázatait a pénzügyi stabilitás és a működés fenntarthatósága (jövedelmezőség, eladósodottság, likviditás) szempontjából. Az elemzés kitért az integritás (értékvezérelt magatartás, működés) követelményeinek, szempontjainak értékelésére, hasznosítva az e téren elvégzett számvevőszéki felmérések, elemzések eredményeit.

Az Állami Számvevőszék az ellenőrzéseiben feltárt tendenciákat, elismert jó gyakorlatokat megosztja az érdekeltekkel és a széles közvéleménnyel. A tudásmegosztás elősegítésére tanulmányokat jelentet meg, és konferenciákat szervez. A „jó gyakorlatok” megosztása az ellenőrzöttek szabályozottabb működését, a közpénzügyek fejlődését támogatja. Emellett a potenciális ellenőrzötteket is támogatja abban, hogy a jogszabályoknak megfelelően működjenek akkor is, ha esetleg még nem voltak érintettek a közelmúltban számvevőszéki ellenőrzésben. Az ÁSZ az ellenőrzési tapasztalatait hasznosítva öntesztek kidolgozásával, közreadásával és évenkénti aktualizálásával támogatja a közpénzt felhasználó szervezetek szabályszerű működését. A közpénzügyi támogató, tanácsadó funkciójához kapcsolódó öntesztjeit 2014 novemberében indította el, melyek kitöltése önkéntes. Az öntesztek segítségével nemcsak a már ellenőrzöttek mérhetik fel saját helyzetüket, hanem a még nem ellenőrzött szervezetek számára is lehetőség adódik a „jó gyakorlatok” átvételére, a működés szabályozottságának és szabályszerűségének javítására.

Az ÁSZ szakértői, vezetői konferenciákon, szakmai előadásokon, fórumokon osztják meg tapasztalataikat, az összegyűjtött „jó gyakorlatokat”, lehetőséget biztosítva ezzel a potenciális ellenőrzöttek számára szabályozottabb működés elérése érdekében folytatott kommunikációra.

Az Állami Számvevőszékről szóló törvény szerint az ÁSZ az ellenőrzési tapasztalatain alapuló megállapításaival, javaslataival, tanácsaival segíti az Országgyűlést, annak

bizottságai és az ellenőrzött szervezetek munkáját, amellyel elősegíti a jól irányított állam működését. Az ÁSZ a jogforrási hierarchia három fő szintjén, az országgyűlési törvényalkotás, a kormányzati rendeletalkotás és az önkormányzati rendeletalkotás szintjén támogatja a jogalkotást. Arra törekszik, hogy az ellenőrzési tapasztalatait átadja a jogalkotóknak, hogy azok hasznosuljanak a jogszabályok megalkotásakor. Természetesen az ÁSZ nem kívánja átvenni a jogalkotók feladatát és felelősségét, de feladata jelezni azokat a kockázatos, rosszul szabályozott vagy szabályozatlan területeket, amelyeket a jogalkotás során célszerűnek tart kezelni. A megfelelő színvonalú, koherens és joghézagmentes szabályozás az ÁSZ-nak azért is különösen fontos, mert ha nincsen szabály, vagy hiányos a szabályozás, akkor nincs mit számonkérni a szabályszerűségi ellenőrzések során, holott adott esetben a közpénzekkel való felelőtlen gazdálkodás indokolttá tenné a számonkérést.

Az ÁSZ a jogalkotási folyamatokat közvetett módon is támogatja. Így például jelentéseit és tanulmányait, elemzéseit eljuttatja az Országgyűlés képviselőinek, a kormány tagjainak, az ellenőrzött tulajdonosi joggyakorlóknak. Továbbá ellenőrzési tapasztalatainak közfigyelmet felkeltő megosztásával is ösztönzi a jogalkotókat arra, hogy a feltárt hiányosságokat, helytelen gyakorlatokat szükség esetén jogszabályokkal orvosolják.

A magyar Országgyűlés határozatában adott felhatalmazást az Állami Számvevőszéknek, hogy szélesítse a vezetői rendszerekre vonatkozó tanácsadó tevékenységét, és támogassa az etikus közpénzügyi vezetőképzést. A felhatalmazás végrehajtása érdekében, a közszféra teljesítményének mérését kutató, oktató közös tanszéket hozott létre az Állami Számvevőszék és a Miskolci Egyetem. Az együttműködés keretében sor került a közpénzekkel és közvagyonnal gazdálkodó szervezetek vezetőinek, vezetői utánpótlásának képzését szolgáló oktatási programok és modulok kialakítására is, amelynek hangsúlyos területei a teljesítményértékelés, a közszolgáltatások értékének mérése, monitoring, kontrolling, illetve az emberierőforrás-gazdálkodás és -menedzsment, valamint az integritásszemlélet, a vezetési folyamat során használt integritáskontrollok erősítését támogató módszerek és eszközök terjesztése.

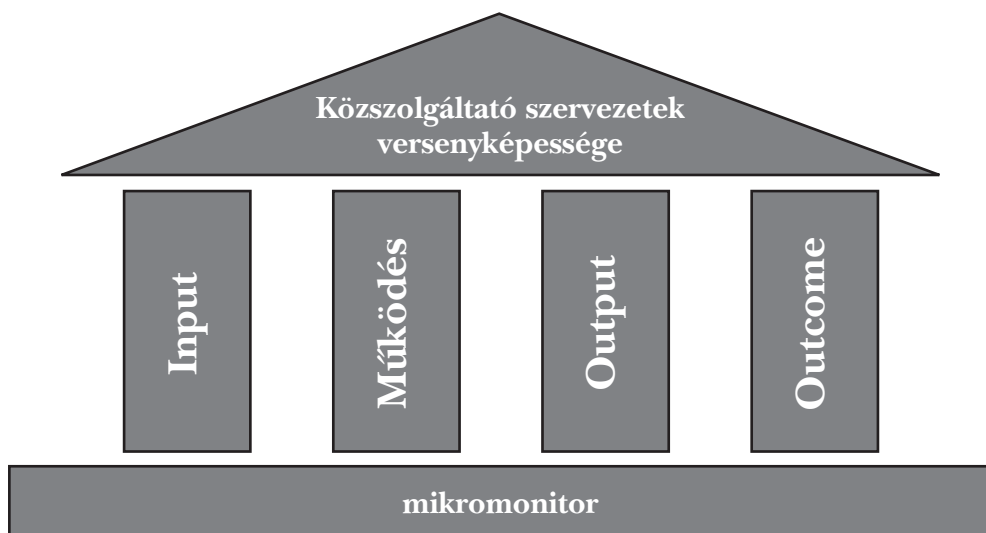
Versenyképesség támogatása

Az állami tulajdonosi joggyakorlás és az ÁSZ törekvéseinek találkozási pontja a közszolgáltatást nyújtó gazdasági társaságok teljesítményének mérhetővé tétele és értékelése, objektív indikátorok alapján. Az ÁSZ kiindulópontja, hogy a közszférában a veszteségesség elkerülése alapkövetelmény, de a jövedelmezőség nem pontos mércéje az eredményességnek, így azt csak a kitűzött célok elérésének függvényében lehet értékelni. Ha azonban nincsenek számszerűen meghatározott célok, akkor nem mérhető az eredményesség. Az ellenőrzések tapasztalata az, hogy a közszférában igen ritkán alkalmaznak mérhető teljesítményindikátorokat, sőt számos szervezet egyáltalán nem határoz meg teljesítménycélokat. Az ÁSZ lépéseket tett a közszolgáltatási teljesítmények mérhetőségének javítására. A Miskolci Egyetem Gazdaságtudományi Karával együttműködve olyan modell, majd arra alapozott mérési rendszer kialakításán dolgo-

zik, amelynek révén a közszolgáltató szervezetek teljesítményét jól kifejező 5-10 darab mutató meghatározható.

A modell kiindulópontja a közszolgáltató szervezetek versenyképessége. A modell célja a versenyképességet növelő beavatkozások megtalálása. Ebben a modellben a teljesítménymérés nem öncél, hanem egyfelől a versenyképesség értékelésének az eszköze, másfelől az eredményes beavatkozáshoz szükséges visszacsatolás eszköze, amelynek segítségével meg lehet határozni a beavatkozás szükségességét, mértékét, majd a hatását is. A közszolgáltató szervezetek versenyképességének modelljét az egyetem kutatói a Miskolci Egyetem Gazdaságtudományi Karán korábban folytatott, a teljesítménymenedzsmenttel kapcsolatos kutatások során lefektetett elvek mentén alakították ki (1. ábra).

1. ábra: A versenyképességet értékelő modell



Forrás: Saját szerkesztés az ÁSZ és a Miskolci Egyetem által kidolgozott modell alapján

A modell az outcome-ot, azaz a társadalmilag releváns hatást tekinti eredménynek, és azt vizsgálja, hogy ehhez milyen részeredményeket kell elérni az outputban (a szolgáltatás kibocsátásának mennyiségében és minőségében), és milyen feltételeket kell megteremteni a működésben és az input mennyiségében és minőségében ahhoz, hogy a kívánt szintű kibocsátás létrejöjjön. A közszolgáltató szervezetek versenyképességének meghatározásához input, működési, output és outcome indikátorokat az adott szervezet, ágazat függvényében kell hozzárendelni. Lényeges, hogy az indikátoroknak relevánsnak, számszerűsíthetőnek, mérhetőnek kell lenniük. A négy pillér a közszolgáltató szervezetek adataira (mikromonitor) támaszkodva számszerűsíthető. Az adatok egyrészt a szervezetek statisztikai célú adatszolgáltatásából megismerhetők, másrészt kérdőíves felmérés révén számszerűsíthetők. Az ehhez szükséges kérdőívet, annak mind a négy pillérre vonatkozó modulját kidolgozták, a kics csoportos teszte-

lése megtörtént, a tesztelés nagyobb körben való előkészítése – amelyben az Állami Számvevőszék is részt vesz – folyamatban van. A mérés eredménye lehetőséget ad a pozicionálásra, időbeli és ágazaton belüli összehasonlításra, rangsorok kialakítására. Adott rangsorban elért pozíció megtartása, illetve javítása kihívást jelent a szervezet vezetésének, illetve eszközt ad a tulajdonosi joggyakorló számára a vezetői teljesítmény objektív teljesítménymutatók alapján történő értékelésére. Emellett a mutató alkalmas annak a jelzésére is, hogy mikor van szükség tulajdonosi beavatkozásra.

Az ÁSZ és a Miskolci Egyetem közötti együttműködés célja a „jól irányított állam” támogatása, a közpénzekkel hatékonyan és átláthatóan bánó közszolgálati tisztviselők képzése, ezáltal pedig hozzájárulás az állammenedzsment fejlesztéséhez. Az ÁSZ a „jó gyakorlatok” terjesztése érdekében folyamatosan megszervezi a tudásmegosztást szolgáló rendezvényei sorozatát, támogatja az etikus közpénzügyi vezetőképzést. Az első számú vezetők képzésének célja a közpénzügyi és vezetői ismeretek fejlesztésén keresztül, hogy hozzájáruljon a közös célok megvalósításához, és elősegítse a jól irányított állam működését. Ebben a témában is szorosan együttműködik az ÁSZ és a Miskolci Egyetem. A két intézmény közös törekvése olyan vezetőképzési tananyag tudományos megalapozása, amelyben az etikus vezetői magatartás és a vezetői teljesítmény mérése, értékelése szervesen összefonódik mind az elmélet, mind a gyakorlat szintjén. A közszféra intézményvezetőinek nemcsak szakmai, hanem vezetői ismeretekkel is rendelkezniük kell, ezért folyamatosan képezniük kell magukat azért, hogy meg tudjanak felelni a velük szemben támasztott, egyre összetettebb elvárásoknak. Az ÁSZ vezetőképző programja ehhez nyújt támogatást. Ennek keretében a „jó gyakorlatok” szemináriuma kiegészül egy másfél napos képzési modullal, illetve egy öthetes, vizsgával záruló távoktatási programmal.

Az ÁSZ hozzájárulása az állammenedzsment-szemlélet erősítéséhez

Ahhoz, hogy az állami tulajdonú gazdasági társaságok működése eredményesebb, hatékonyabb és végső soron a köz által is elismerten magasabb színvonalú legyen, az állami tulajdonú társaságok irányítását végző tulajdonosi, tulajdonos-képviselői és a közszolgáltató szervezetek menedzsment szerepkörének összehangolt együttműködésére van szükség. Ezzel érhető el, hogy az egyes szerepek funkciói, mint például a stratégiai célok kitűzése, azok megvalósítása és megvalósításának ellenőrzése olyan ösztönző-rendszert képezzen, amely a közvagyon megőrzése és gyarapítása, illetve a közpénzek felelős és takarékos felhasználása mellett a fenntartható módon megfizethető, magas színvonalú (köz)szolgáltatások és termékek előállítását közmegelegedésre biztosítja.

Az Állami Számvevőszék az állami tulajdonban lévő gazdasági társaságoknál tapasztalt alapvető és visszatérő problémák alapján felismerte, hogy szükség van az állammenedzsment rendszerszintű megújítására. Az ÁSZ négyponos javaslatcsomagot állított össze az állammenedzsment megújítására, amely tartalmazta, hogy:

– az állami tulajdonú társaságok vezetőinek munkáját folyamatosan értékelni kell a szabályosság, eredményesség, hatékonyság és a gazdaságosság szempontjából;

– meg kell erősíteni a tulajdonosi jogok gyakorlójának az eredményességet értékelő képességét, tevékenységét;

– az állami tulajdonú társaságok vezetőinek szigorú etikai és integritáselveknek kell megfelelniük;

– át kell alakítani a cégvezetők javadalmazási rendszerét.

Az ÁSZ állammenedzsment megújítását célzó javaslatainak hasznosulásában kiemelkedő fontosságú Magyarország kormányának 2015. szeptemberi határozata, amelyben a többségi állami tulajdonú társaságok vezetői kinevezési rendszerének átalakításáról döntött. Megállapította, hogy a vezetői juttatásokat és követelményeket közelíteni szükséges a piaci vezetői bérekhez és követelményekhez, továbbá a jelenlegi prémiumok jelentős részét be kell építeni az alapbérbe. A javaslat része, hogy a veszteséges állami társaságok vezetői semmilyen pluszjuttatásban nem részesülhetnek. A határozat kiemeli, hogy a kormány elkötelezett a többségi állami tulajdonú gazdasági társaságok átlátható, hatékony és gazdaságos működési feltételeinek kialakításában, továbbá – az Állami Számvevőszék elnökének javaslatára – elkötelezett abban is, hogy a többségi állami tulajdonú gazdasági társaságok vezetőinek tevékenységét folyamatosan értékelni kell a szabályosság, eredményesség, gazdaságosság szempontjából. A határozat azt is leszögezi, hogy az állami cégek vezetőinek szigorú etikai és integritási elveknek kell megfelelniük.

Az ÁSZ évente felméri a közsféra szervezetei körében a szervezeteket fenyegető korrupciós veszélyeket, és azt, hogy a szervezetek kiépítették-e a veszélyek megelőzésére, illetve mérséklésére alkalmas kontrollokat. E tapasztalatokra alapozva az ÁSZ 2017-ben elindította a többségi állami tulajdonú gazdasági társaságok integritási felmérését. Ennek eredményei igazolták, hogy a korrupciós kockázatok mértéke alapvetően objektív tényezőktől függ: befolyásolja a vállalati méret, a közszolgáltatás nyújtása, a felhasznált közpénz mennyisége. Ezzel szemben elsősorban szubjektív tényezőktől, a gazdasági társaság tulajdonosától és menedzsmentjétől függ, hogy e kockázatok megelőzésére milyen erős integritási kontrollrendszert építenek ki. A felmérés adatai alapján a szervezeti integritás növelése a tulajdonosi joggyakorló oldaláról leginkább a felügyelőbizottság érdemi működtetésével valósítható meg. A menedzsment pedig magas szakmai színvonalon működő belső ellenőrzés megerősítésével tehet a legtöbbet az integritás megerősítése érdekében. A legjobb integritási szintre törekedő gazdasági társaságok rendszerszerű kockázatelemzést és kockázatkezelést végeztek, amely kiterjedt a korrupciós kockázatok felmérésére is (Pulay–Lucza, 2018).

Az ÁSZ négyévnyi ellenőrzési tapasztalata alapján tanulmánysorozatot jelentetett meg a jól irányított állam stratégiai célhoz illeszkedően, amelynek egyik eleme volt *Az Állami Számvevőszék hozzájárulása az állammenedzsment megújításához* című, 2016-ban megjelent tanulmány (Domokos et al., 2016). A következőkben a tanulmányban foglaltakat is felhasználva, sorra vesszük az ÁSZ ellenőrzési tapasztalatai alapján a leglényegesebbnek tartott területeket.

– A társaságok hatékony és eredményes irányítása akkor valósulhat meg, ha a szervezet számára meghatározott célok elérése, küldetésének teljesítése áll a tevékenységének középpontjában. Ezért indokolt, hogy a tulajdonosi jogkör gyakorlója minden társasága számára tűzzön ki stratégiai célokat. Ha a célokat meghatározták, és világos a szervezet küldetése, akkor például egy minőségi célokkal párosuló költségcsökkentési

intézkedés a minőségi szolgáltatás nyújtásának vagy a termékelőállítás fenntarthatóságának irányába hat.

– Az állami tulajdon és a magántulajdon esetében is azonos az alapvető cél, a vagyon megőrzése és gyarapítása. Az elvi különbség abban áll, hogy a köztulajdonú társaságok végső tulajdonosai az állampolgárok, így a tulajdonosi joggyakorlónak a köz érdekeit kell képviselnie. Ebből adódóan a tulajdonosi jogkör gyakorlójaként világos teljesítménykövetelményeket kell meghatározni a társaságot működtető menedzsmenttel és a felügyelőbizottsággal szemben. Ehhez támpontot adnak az ÁSZ által végzett vezetői teljesítményértékelések, amelyek közpénzügyi szempontból rámutatnak azokra a kritikus területekre, amelyekkel összefüggésben a vezetői tevékenység fejleszthető. A vezetők teljesítményét mérő rendszer hozzájárul a közigazgatás megújításához és az Alaptörvényben foglalt, a hatékony nemzeti közigazgatás megteremtése stratégiai cél megvalósításához.

– A célok kitűzésének akkor van értelme, ha számonkéréssel párosul. A számonkéréshez pedig a teljesítmény alapos ismeretére van szükség. Ehhez a tulajdonosi joggyakorlónak tájékozottnak és aktívan közreműködőnek kell lennie. A menedzsment és a felügyelőbizottság teljesítményét, a minimumként elvárt szabályos működésen túl, időről időre értékelni kell, összevetve a kitűzött teljesítménykövetelményeket és az elért eredményeket. Így lehet a kitűzött célokat eredményesen, gazdaságosan és hatékonyan elérni. A tulajdonosnak az értékelés kritériumait előre meg kell határoznia, és ez alapján kell elvégeznie az értékelést. Az értékelésnek vissza kell hatnia a menedzsment és a felügyelőbizottság működésére, javadalmazására, illetve megbízásukra.

– Az állami tulajdonú gazdasági társaságok vezetőinek a tevékenységüket a köz szolgálatában, a közélet tisztaságának és az átláthatóság elvének érvényesítésével kell ellátniuk. Ezért fontos a szakmai felkészültség, az objektivitás, az elfogulatlanság, az erkölcsi feddhetetlenség, valamint a közérdek előtérbe helyezése. Ahhoz, hogy ez érvényesülni tudjon, a tulajdonosi joggyakorlónak korábbi szakmai teljesítményük, képességeik és a köz szolgálata iránti elkötelezettségük alapján kell kiválasztania a menedzsment és a felügyelőbizottság tagjait.

– Az állami tulajdonú társaságok nagy száma miatt az államnak mint tulajdonosnak a megfelelő tájékozottság és aktív közreműködés biztosítása önmagában is kihívás. Az államnak ki kell alakítania a tulajdonosi joggyakorlása hatékony módját. Az állami tulajdonú gazdasági társaságok stratégiai jelentőségük és egyéb szempontok alapján csoportokba oszthatók, és e csoportokra kidolgozhatóak a stratégiai irányítás különböző formái. A társasági portfólió pénzügyi és szakmai értékelése alapján dönthető el az egyes elemek sorsa. Ez lehet összevonás ott, ahol a méretgazdaságosság feltételei így teljesíthetőek, illetve kisebbségi tulajdonrészek értékesítése olyan üzleti vállalkozások esetében, amelyeknél az állam tulajdonosi szerepvállalása nem indokolt. A portfóliómenedzsment előnye a koordináció magasabb szintje. A beruházások tartalmi összehangolása mellett arra is lehetőséget ad, hogy a fejlesztések megvalósítását arra az időszakra tervezzék, amikor a leggazdaságosabban lehet azokat megvalósítani.

– Az állami társaságok által, illetve részükre meghatározott célok megvalósíthatóságát a tulajdonosi döntések alapjaiban befolyásolják. A tulajdonosnak időben fel kell ismernie, hogy mikor van szükség tulajdonosi döntésre, beavatkozásra, ez az alapfeltétele a jó tulajdonosi döntésnek. Ehhez arra van szükség, hogy a felügyelőbizottság rendszeresen adjon számot a tulajdonosnak az általa végzett ellenőrzések, vizsgálatok eredményéről, teljes felelősséget vállalva azok tartalmáért.

– Az állami társaságok vezetőivel szemben az első számú elvárás a szabályok betartása. A szabályszerű tevékenység önmagában még nem garancia a közjó eredményes szolgálatára. Alkalmazkodni kell a gyorsan változó környezethez, kihívásokhoz. Ezért az innovációs készség, a kockázatkezelési képesség jelentősége a közsférában felértékelődött. A közsféra vezetőinek szerepe jóval több a statikus, pusztán a szabályszerű működésre irányuló menedzsmentnél. Az állami társaságok vezetőinek a köz iránt elkötelezetten, a szabályokat és a költségvetési kereteket betartó, a követeléseket kikényszerítő, a kötelezettségeket határidőre teljesítő jó gazdaként kell munkálkodniuk.

– A menedzsmentnek részletes üzleti terveket kell készíteniük. Meg kell tervezniük a teljesítménykritériumokat és -indikátorokat. Az üzleti tervekben rögzíteni kell a gazdálkodás és a feladatellátás eredményességére, gazdaságosságára és hatékonyságára vonatkozó kritériumokat, ami a megalapozott döntéshozatalt szolgálja.

– A menedzsment akkor tud jó döntést hozni, ha aktuális információval rendelkezik a társaság működéséről, tevékenységének és folyamatainak jellemzőiről, minőségéről. Ezért az állami társaságok vezetőinek ki kell építeniük a döntést támogató vezetői információs rendszereket. Ennek eszköze lehet az állami tulajdonú társaságok külső ellenőrzése mellett a belső ellenőrzés. Így van lehetősége a társaság menedzsmentjének a legközvetlenebb módon nyomon követni, monitorizálni a társaság működésének szabályosságát.

– Az állami társaságok vezetőinek beszámolási kötelezettségük mellett biztosítani kell az átlátható működést mind a tulajdonosok, mind a nyilvánosság felé. A működéssel, gazdálkodással, a kitűzött célok teljesítésével összefüggő tulajdonosi beszámolók és nyilvánosságra hozott adatok alapján tudja a tulajdonosi jogok gyakorlója értékelni a menedzsment teljesítményét, és megalapozottan meghozni döntéseit. Az állampolgárok oldaláról a nyilvánosságra hozott adatok, információk alapján ítéltető meg a köz szolgálatához, az állampolgárok jólétének előmozdításához való hozzájárulás mértéke.

– Az állami tulajdonú társaság közvagyonnal gazdálkodik, és gazdálkodása során közpénzt használ fel. Ezért fontos, hogy az állami társaságok vezetői csak tulajdonosi jóváhagyással végezhesenek egyéb, az alaptevékenységhez nem köthető tevékenységet.

– Az állam növekvő gazdasági szerepvállalása miatt egyre nagyobb lesz az állam és a magánszektor közti érintkezés felülete, amely – ha nem párosul növekvő integritással – a korrupciós kockázatokat növeli. A korrupciós kockázatokat csökkentése érdekében koncentrálni kell a tudást és az etikai követelményeknek való megfelelést. Az integritást biztosító menedzsmentkörnyezetet ki kell alakítani a társaság menedzsmentjének, a tulajdonos nevében eljáró jogi személy/miniszter elvárásai szerint.

AZ INTEGRITÁSELVŰ, ETIKUS IRÁNYÍTÁS JELLEMZŐI

Az állami tulajdonú gazdasági társaságok jelentős szerepet töltenek be a nemzetgazdaságban. Vagyonuk értéke és munkavállalóik száma számottevő, és társadalmi szerepük fontosságát az is mutatja, hogy szinte mind a tízmillió magyar állampolgár nap mint nap találkozik (köz)szolgáltatásaikkal, amelyekért közvetve vagy közvetlenül jelentős összegeket, díjat, adót fizet. Önmagában ez is érzékelteti, hogy ezen társaságok hatékony és eredményes irányítása elemi közérdek, és a nemzeti vagyon hatékonyságát érdemben befolyásolja. Vagyonuk megóvása és gyarapítása, hatékony és eredményes működtetésük hatalmas felelősség és kihívás. Az állami tulajdonú gazdasági társaságok egy-egy döntése milliárdos kihatással járhat a költségvetésre, a magyar háztartásokra. Éppen ezért a megalapozott, körültekintő, az erőforrásokkal takarékosan gazdálkodó társaságok alapvetően járulhatnak hozzá a társadalmi jóléthez, illetve a nemzetgazdaság hatékonyságának és hozzáadott értékének növeléséhez.

Az integritásközpontú vezetés lényege, hogy a szervezet a közjó megvalósítására törekszik, és ehhez igazodóan fogalmazza meg a küldetését, a szervezet egésze és minden dolgozója által követendő értékeket. Az integritáskontrollok kiépítésével minimálisra csökkenti annak kockázatát, hogy a helytelen dolgozói magatartás veszélyeztesse a közjó szolgálatát. Az integritás jelentése, lényege egy mondatban összefoglalható: az vagyok, aminek lennem kell, azt teszem, amit tennem kell. Egy személy esetében ez annyit jelent, hogy teljesíti a kötelezettségeit, a vallott értékei szerint él, és beteljesíti a hivatását. Egy szervezet szintjén úgy fogalmazható meg, hogy azt teszi, amire létrehozták, és úgy teszi, ahogy elvárják tőle, beteljesíti a küldetését (Pulay, 2017).

A „jól irányított állam” céljai elérésének lényeges szempontja, hogy az állam mi-ként alakítja ki és működteti társadalmi szerepének betöltéséhez, szolgáltató funkcióinak biztosításához szükséges intézményrendszerét, amelynek végső célja a közfeladatok hatékony, eredményes és elszámoltatható ellátása a rendelkezésre álló erőforrások takarékos felhasználásával. Végső soron az állammenedzsment akkor tölti be a szerepét, ha a közjót szolgálja. Az állammenedzsment mindazokat a tervezési, szervezési, vezetési és ellenőrzési tevékenységeket magában foglalja, amelyek az állami funkciók ellátását biztosító intézményrendszer kialakításához és működtetéséhez szükségesek.

Az állami tulajdonú gazdasági társaságok hatékony és eredményes irányítása alapvetően egységes módon képzelhető el. Ugyanis feladatuk, irányításukhoz kapcsolódó kihívások, működési környezetük alapvetően megegyezik, mindegyiküknek a közjó érdekében kell munkálkodniuk, mindegyikük esetében a tulajdonosi joggyakorló, a felügyelőbizottsági és menedzser szerepkörök hasonló típusú érdekkonfliktusai és kihívásai merülnek fel, és mindegyikük ugyanabban a társadalmi-gazdasági környezetben működik.

A gazdasági társaságok irányításának fogalma mindazokat a joggyakorlásokat és kötelezettségteljesítéseket foglalja magában, amelyeket egyfelől a tulajdonosi jogok birtokosa közvetlenül vagy az általa megbízott testület (jellemzően felügyelőbizottság), másfelől az állami társaság működtetéséért felelős menedzsment, ügyvezető vagy vezető testület (igazgatóság) gyakorol. Tartalmi szempontból az állami tulajdonú gaz-

dasági társaságok irányítása egyaránt jelenti a társaságok által biztosítani kívánt javak és szolgáltatások jellemzőinek meghatározását (stratégiai célok), a működés feltételeinek és a teljesítménykövetelmények rögzítését, a menedzsment és a felügyelőbizottság kiválasztását, a szervezet- és folyamatirányítási menedzsmenttevékenységet, az eredmények és a működés értékelését, ellenőrzését, és ezek következményeképp meghozott működést, illetve a vezetők személyét érintő döntéseket. Az irányítás jellege szerint a tulajdonos közvetlenül maga gyakorolhatja tulajdonosi jogait az általa tulajdonolt társaságok felett, vagy a tulajdonosi jogait átruházhatja. Mindkét megoldás esetén felügyelőbizottságot állíthat fel, amely a tulajdonos érdekében eljárva ellenőrzi a társaság működését.

Egy társaság eredményessége, társadalmi haszna, közfeladat-ellátása elsősorban a menedzsmenten múlik, azaz tudásuk, hozzáértésük, felelősségük, tenni akarásuk és elkötelezettségük együttesén. Egy vezetőnek számolnia kell a környezet gyors, számos kihívást jelentő változásával, amelyhez a jogi szabályozás gyakran csak utólag, megkésve tud alkalmazkodni. Ennek megfelelően az állami tulajdonú gazdasági társaságokkal szemben egyre inkább elvárás az innovációs készség, a kockázatkezelés, a változáskezelés és a szervezeti tanulás előmozdításának a képessége. A mai vezetők szerepe tehát jóval túlmutat a statikus, pusztán a szabályszerű működésre irányuló menedzsmenten. A közszféra területén működő társaságok innovációs készsége azt jelenti, hogy mennyire képesek új vagy jelentősen megújított szolgáltatás, kommunikációs módszer, folyamat vagy szervezési módszer létrehozására, alkalmazására. Az innovációs képesség alakításában a menedzsmentnek fontos szerep jut a munkaszervezeti megoldások kialakításán keresztül (Makó–Illésy, 2017).

A kockázatkezelés egy rendszer, amely irányítási eszközök és módszerek összességéből áll, elemei a kockázatok azonosítása, elemzése, csoportosítása, nyomon követése és szükség esetén a kockázati kitettség mérséklése (Domokos et al., 2017). A kockázatkezelés folyamatának a szervezet jellemzőihez és céljaihoz igazodó kialakítása és működtetése a szervezet vezetőjének felelőssége. A változáskezelés olyan átgondolt, megtervezett tevékenységek, cselekvések sorozata, amelyek elősegítik és támogatják a siker elérését mind az egyéni és szervezeti változás, mind az elvárt eredmények realizálásában (Farkas, 2017). A változások irányításáért és tervszerűségéért az első számú vezetők felelősek. A szervezeti tanulás azt a folyamatot jelenti, amely a szervezet tagjai által megszerzett tudást, kompetenciát hatékonyan szervezeti képességgé alakítja, közös ismeretté válik, amely beépül a szervezet memóriájába (Makó–Illésy, 2017). A szervezeti öntanulást megvalósító tudásmenedzsmentnek a szervezetek versenyképessége szempontjából kiemelt jelentősége van, amely során saját tevékenységének, folyamatának és kockázatainak elemzése alapján megjavítja, a változásmenedzsment keretében, saját szervezete működését, illetve eredményét.

Az Állami Számvevőszék ellenőrzései során az Alaptörvényből indul ki, és a közpénzt, közvagyonot használó szervezet vezetőjének teljesítményét elsősorban annak alapján ítéli meg, hogy a vezetői munkája során a törvényesség, az eredményesség és a célszerűség követelményét mennyire érvényesíti. A közszféra vezetésével szemben támasztható követelmények meghatározásához kiindulópontot jelentett az állami

tulajdonú gazdasági társaságok ellenőrzésénél tapasztaltak felhasználásával a vezetés minőségét érintő javaslatok kidolgozása. 2016 októberétől kormányrendelet mondja ki, hogy a közsféra intézményei vezetőinek felelőssége olyan belső kontrollrendszer kialakítása, amely minden tevékenységi kör esetében alkalmas az etikai értékek és az integritás érvényesítésének biztosítására. Az integritásszemlélet a korrupció megelőzését helyezi előtérbe, ami növeli a szervezetek vezetőinek felelősségét, mivel azt feltételezi, hogy a vezető korrupciós kockázatelemzéssel feltárja az általa vezetett szervezetet fenyegető korrupciós veszélyeket, és tudatosítja azokat. Az integritásszemléletű megközelítés másik jellemzője, hogy hangsúlyozza a pozitív értékek kinyilvánításának és követésének a fontosságát is. Ennek lehetséges eszközei például az értékeket megfogalmazó stratégia és küldetésnyilatkozat, a magatartási kódex, a vezetői példamutatás.

Az Állami Számvevőszék ellenőrzési tapasztalatai alapján összefoglalóan rögzíthető, hogy az állami tulajdonú gazdasági társaságoknak az állammenedzsment-szemlélet megvalósításához függetlenül attól, hogy közvetlenül ellátnak-e közfeladatot, a közjót kell szolgálniuk. Ennek a megvalósítása állammenedzsment-szemléletben kidolgozott etikus irányítási rendszerben képzelhető el, amely stratégiai elvű, értékközpontú, és a változáshoz, változtatáshoz való alkalmazkodás során a szervezet értékeit megtartani, sőt erősíteni képes. A törvényes, pazarlásmentes, eredményes működést biztosító szervezeten belüli keretek kialakítása elsősorban az állami tulajdonú gazdasági társaságok első számú vezetőinek felelőssége.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- ÁSZ (2018): *Elemzés. Az állami tulajdonú gazdasági társaságok működése*. Állami Számvevőszék, Budapest.
- Domokos László (2014): Megújított közpénzügyek, megújított Állami Számvevőszék. *Polgári Szemle*, 10. évf., 1–2. sz., 39–59.
- Domokos László – Várpalotai Viktor – Jakovác Katalin – Németh Erzsébet – Makkai Mária – Horváth Margit (2016): *Az Állami Számvevőszék hozzájárulása az „állammenedzsment” megújításához*. Állami Számvevőszék, Budapest.
- Domokos László – Nyéki Melinda – Jakovác Katalin – Németh Erzsébet – Hatvani Csaba (2017): Kockázatmenedzsment. In: Bábosik Mária (szerk.): *Vezetés a közjő szolgálatában*. ÁSZ – Typotex Kiadó, Budapest, 437–458.
- Farkas Ferenc (2017): Változásmenedzsment. In: Bábosik Mária (szerk.): *Vezetés a közjő szolgálatában*. ÁSZ – Typotex Kiadó, Budapest, 611–634.
- Kocziszky György – Veresné Somosi Mariann (2016): Közszolgáltató szervezetek hatékonyságnövelésének lehetőségei. *Észak-magyarországi Stratégiai Füzetek*, 13. évf., 2. sz., 57–70.
- Lentner Csaba (2017): *Közpénzügyi menedzsment*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest.
- Makó Csaba – Illés Miklós (2017): Innovációmenedzsment. In: Bábosik Mária (szerk.): *Vezetés a közjő szolgálatában*. ÁSZ – Typotex Kiadó, Budapest, 635–660.
- Pulay Gyula (2016): A közszolgáltatásokkal szembeni elvárások teljesítése szervezeti integritással. *Észak-magyarországi Stratégiai Füzetek*, 13. évf., 2. sz., 17–40.
- Pulay Gyula (2017): Integritásközpontú vezetés. In: Bábosik Mária (szerk.): *Vezetés a közjő szolgálatában*. ÁSZ – Typotex Kiadó, Budapest, 157–190.
- Pulay Gyula – Lucza Anikó (2018): Objektív korrupciós kockázatok, szubjektív kontrollok. *Pénzügyi Szemle*, 63. évf., 4. sz., 498–517.