

ÖNKORMÁNYZATI CORPORATE GOVERNANCE

Felelős társaságirányítási jó gyakorlatok Kecskeméten

MAYER Endre
jegyző (Kecskemét)

„A közigazgatás a gazdasági élet széles köreivel való érintkezést kívánó feladatok megoldására a kereskedelmi társaságok szervezeti formáját, közismert számos előnyük miatt egyre gyakrabban használja, de a rájuk vonatkozó jogszabályok részleges, speciális módosítása útján igyekszik biztosítani, hogy azok a közigazgatási cél elérésére alkalmasak legyenek, így létesítésüket többnyire maga kezdeményezi, s létesítésükben sokszor maga is részt vesz, sőt esetleg az egész alaptőkét az állam, vagy a főváros maga jegyzi. Egyúttal szervezetükben magának különös befolyást biztosít, hogy működésük a kitűzött közigazgatási célt szem előtt tartsa.”

Magyary Zoltán¹

1. Bevezetés

A nemzetközi jogi szakirodalomban mind gyűjteményes², mind monografikus³ művek szép számmal találhatók a felelős társaságirányításról. Szerencsére mára már magyar nyelven is rendelkezésre áll monografikus igényességű jogi szakirodalom a felelős társaságirányításnak az általános⁴, valamint a köztulajdonban lévő gazdálko-

¹ MAGYARY Zoltán: *Magyar közigazgatás*. Budapest, Egyetemi Nyomda, 1942. 252.

² Christine A. MALLIN (ed.): *Handbook on International Corporate Governance Country Analysis*. Cheltenham–Northampton, Edward Elgar, 2011.; Andreas M. FLECKNER – Klaus J. HOPT (ed.): *Comparative Corporate Governance: A Functional and International Analysis*. Cambridge, Cambridge University Press, 2013.

³ Thomas CLARKE: *International Corporate Governance: A Comparative Approach*. London–New York, Routledge, 2017.

⁴ KECSKÉS András: *Felelős Társaságirányítás (Corporate Governance)*. Budapest, HVG-ORAC, 2011.; AUER Ádám: *Corporate governance – A felelős társaságirányítás jelenkori dimenziói*. Budapest, Dialóg Campus, 2017.

dó szervezetekre vonatkozó különös⁵ területén is. A közszférán belül kifejezetten az önkormányzatok társaságirányítási gyakorlatával jogi megközelítésben és átfogóan foglalkozó szakirodalom azonban nem áll rendelkezésre. A cikk szerzője arra vállalkozott, hogy ezt a hiányt megkísérelje pótolni, és a kecskeméti gyakorlatból vett példákat mutasson be, hogy azok további kutatások alapjául szolgálhassanak, illetve a helyi közpolitika alakítói és a jogalkalmazók számára segítséget nyújtsanak a helyi joggyakorlatok formálásához. A jogi megközelítés fő sodorvonalának megtartása mellett azonban szükségszerűen kitérünk azokra a jogon túli kérdésekre is, amelyek a téma vizsgálatához és megértéséhez elengedhetetlenül szükségesek.

A tanulmány szerkezetének fonalán végig haladva először a bevezetés keretében a korporatizáció alakulásának stádiumait, szakaszait mutatjuk be Kecskeméten, valamint a tulajdonosi irányítás önkormányzati eszközrendszerét, ez utóbbi keretében a tulajdonosi joggyakorlat és a tulajdonosi ellenőrzés társasági szerveken kívüli formáit. A második fejezetben a korporatizáció és a társaságirányítás közjogi keretrendszerének változásait vizsgáljuk meg az önkormányzati szektorban, részletesen kitérve az alapjogi, államháztartási, önkormányzati működésre vonatkozó szabályozás, köztulajdonra vonatkozó szabályozás és európai uniós versenyjogi szabályozás változására. A harmadik fejezet keretében a gyakorlatban felmerült példákon keresztül tekintjük át, hogy Kecskeméten a felelős társaságirányítás témakörében felmerült egyes problémákra milyen tulajdonosi válaszok születtek, és formálisan milyen intézkedéseken keresztül. Végül a negyedik fejezetben megismerkedünk a Kecskemét Fejlődéséért Alappal és az abban rejlő társaságirányítási kihívásokkal.

1.1. A korporatizáció alakulásának stádiumai Kecskeméten

A rendszerváltáskor az önkormányzati rendszer kialakításával sor került az önkormányzatok vagyonhoz juttatására az önkormányzati tulajdon részleges helyreállítására) is, amelyet a témában irányadó jogirodalmi álláspont alapján a privatizáció egyik nem piaci fajtájának is szokás nevezni.⁶ Az állami tulajdonban és tanácsi kezelésben lévő vállalatok közül a helyi közüzemek, kommunális szolgáltatók (pl. vízmű-, ingatlankezelő és távfűtő-, valamint városgazdasági vállalatok), valamint a volt megyei építőipari beruházó és tervező vállalatok Kecskeméten is önkormányzati tulajdonba kerültek, valamint az önkormányzat a törvényi lehetőségével élve⁷ 1993. december 31-ig maga is alapított (építőipari kivitelezéssel foglalkozó) vállalatot. A piaci privatizáció azonban helyi szinten is elkerülhetetlen volt: a valódi tulajdonos hiánya folytán a

⁵ AUER Ádám: *Corporate governance: Állami részvétellel működő gazdálkodó szervezetek*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2015.

⁶ SÁRKÖZY Tamás: *A korai privatizációtól a késői vagyontörvényig: Az állami tulajdon jogának fejlődése*. Budapest, HVG-ORAC, 2009. 89.

⁷ Az 1990. évi LXV. tv. 9. § (4) bekezdés alapján a helyi önkormányzatok képviselő-testületei is létrehozhattak a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. tv. (rég. Ptk.) 31. §-a szerinti vállalatot 1993. december 31. napjáig, ezt az időpontot követően azonban az eredményesebb gazdálkodás érdekében vállalkozási céllal már csak korszerűbb szervezetet, gazdasági társaságot alapíthattak (Ld. 1992. évi LV. tv. 5. §-ához fűzött miniszteri indokolás).

megfelelő '*corporate governance*' ismeretlenségéből,⁸ az elavult termelészközökből, valamint a versenyszféra korábbi tanácsai kezelésű vállalatának állami tulajdonban maradásából⁹ fakadó versenyképtelen gazdasági szerkezetre tekintettel. A piaci privatizációval egyidőben zajlott az önkormányzati szektorban a reorganizáció, az önkormányzati tulajdonba került vállalatok átalakítása profitliszta gazdasági társaságokká. A korporatizáció *privatizációs időszaka* Kecskeméten 1991-1999 között zajlott. Kecskeméten ebben az időszakban a kiadások csökkentése érdekében sor került az állami privatizáció keretében kapott részvényvagyon, valamint a nem közfeladatot ellátó (pl. építőipari beruházó, kivitelező, kábeltelevízió szolgáltató) gazdasági társaságok értékesítésére, valamint a kiadások csökkentése érdekében a nem közfeladatot ellátó gazdasági társaságok közül a nem értékesíthetők (pl. építőipari tervező cég, filmszínház) jogutód nélküli megszüntetésére és a bevételszerzés érdekében a vagyonuk más célú hasznosítására.

A korporatizáció következő stádiumaként Kecskeméten 2000-2010 között a *társulási, illetve PPP időszakot* különböztethetjük meg. Megjegyzendő azonban, hogy Kecskeméten tiszta PPP konstrukció nem jött létre, mivel hiányzott egyik fő ismérve, az üzleti kockázat magánpartner általi viselése,¹⁰ és általában a köz- és magánszféra helyi együttműködése keretében megvalósult infrastruktúra beruházások (pl. hulladéklerakó, optikai-távközlési gerinchálózat) üzemeltetésére a felek közös tulajdonú gazdasági társaságokat hoztak létre. Ebben az időszakban Kecskeméten többszemélyes gazdasági társaságok létrehozására került sor egyrészt – támogatásból megvalósuló beruházás esetén versenyeztetéssel kiválasztott – piaci szereplő részvételével projekt megvalósítására (a fentebb már említettekén kívül pl. fogathajtó világbajnokság megrendezése, história park létrehozása), másrésztől külső szakmai partner bevonásával, vagy önkormányzati együttműködéssel (pl. brüsszeli érdekképviselői iroda, sportegyesületek fenntartása, keskeny nyomtávú vasút működtetése). Ennek az időszaknak az első felére nagy hatással volt a neoliberais gazdaságpolitikára épülő új közmenedzsment elmélete, illetve a szerződési elv, a közfeladatok menedzserelvű megszervezésének ikonja.¹¹ Adott esetben azonban – a valódi tulajdonosi szemléletet biztosítandó – a magánpartner üzletpolitikai befolyásának indokolatlan, valós tulajdoni arányát jóval meghaladó mértékű eltérítése miatt a többségi önkormányzati tulajdonhoz kisebbségi szavazati arány társult, amely lényegében a későbbiekben kizárta az önkormányzati érdekérvényesítést a társasági stratégiai célok meghatározásában.

Szükségsszerűvé vált, hogy az önkormányzat a többségi és kizárólagos tulajdonában lévő gazdasági társaságokat helyi politikai döntések helyett szakpolitikai döntésekkel irányított, egységes vállalatcsoportosulásként kezelje. Kecskeméten a *felelős tulajdo-*

⁸ CSÁKI György – MACHER Ákos: A magyarországi privatizáció 10 éve (1988–1998). In: KURTÁN Sándor – SÁNDOR Péter – VASS László (szerk.): *Magyarország évtizedkönyve – A rendszerváltás (1988–1998)*. I. kötet. Budapest, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, 1998. 118.

⁹ SÁRKÖZY i. m. 105.

¹⁰ JENOVAI Petra: A PPP-szerződés. In: PAPP Tekla (szerk.): *Atipikus szerződések*. Budapest, Opten, 2015. 247.

¹¹ HORVÁTH M. Tamás: Felelős társaságirányítás – a közszektorban? *Gazdaság és Jog*, 2013/1. 12.

nosi szerepvállalás időszaka 2011-től kezdődött, melynek előzményeit és kibontakozását a harmadik fejezetben részletesen bemutatjuk.

1.2. A tulajdonosi irányítás önkormányzati eszközrendszere

A tulajdonosi irányítás két fő témakört foglal magába, egyik oldalról a tulajdonosi jogok gyakorlását, másik oldalról pedig a tulajdonosi ellenőrzést. A tulajdonosi ellenőrzés tekintetében a társasági szerveken kívüli ellenőrzés formáit tekintjük majd át.

A tulajdonost megillető jogok gyakorlásáról főszabály szerint – a korábbi és a jelenlegi önkormányzati működésre vonatkozó szabályozás szerint is, amellyel később még részletesen foglalkozunk – a képviselő-testület jogosult rendelkezni. A képviselő-testületi döntések azonban gyakran helyi politikai kompromisszumok útján születnek (*'polity'*), így a társaságirányítás körében hozott képviselő-testületi döntések vonatkozásában a kizárólagos és többségi önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok helyi politikának való kitettsége magas, másrészt nagyszámú, közvetlenül az önkormányzat tulajdonában lévő gazdasági társaság esetén a képviselő-testület működését is nehézkessé teheti a döntési kompetenciák koncentrációja. A munkamegosztás, illetve a dekoncentráció fontosságát felismerve a közgyűlés 2011-ben a vagyongazdálkodási ügyekben feladat- és hatáskörrel rendelkező bizottságára ruházta át a kizárólagos és többségi önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok vonatkozásában a választással és díjazással kapcsolatos ügyekben, valamint az üzleti tervek, beszámolók és szervezeti és működési szabályzatok elfogadásával kapcsolatos döntéseket, amely feladatokat jelenleg a pénzügyi bizottság¹² látja el Kecskeméten. A társaságirányítással kapcsolatos döntések bizottsági hatáskörbe történő átruházásával lehetővé vált ezeknek a társasági ügyeknek a szakpolitikai kérdésként történő kezelése (*'policy making'*). A megkezdett úton tovább haladva a közgyűlés 2013-ban a polgármester hatáskörébe utalta a kisebbségi önkormányzati tulajdonban lévő gazdasági társaságok taggyűléseinek napirendjén szereplő döntések tekintetében az önkormányzati tulajdonosi álláspont kialakításának lehetőségét, valamint a két testületi (közgyűlési vagy bizottsági) ülés közötti időben felmerült halaszthatatlan társasági döntéseket, az át nem ruházható hatáskörök kivételével. Az így kialakult helyi dekoncentrált kompetencia-rendszer rugalmasabb és gyorsabb tulajdonosi döntéshozatalt eredményez, amely a gazdasági társaságok piaci körülményekhez való alkalmazkodását segíti.

A társasági szerveken kívül – azaz nem a felügyelőbizottság vagy a társaság rendes könyvvizsgálója által – végzett tulajdonosi ellenőrzésnek három formáját különböztethetjük meg: a pénzügyi bizottság, az 'ad hoc' bizottság, valamint az önkormányzati belső kontrollrendszer keretében működtetett belső ellenőrzés által lefolytatott vizsgálatokat. A *pénzügyi bizottság* stratégiai ellenőrzési feladatokat lát el:¹³ figyelemmel kíséri a vagyónváltozást és értékeli annak okait, vizsgálja a bizonylati és számlarend

¹² 2011. évi CLXXXIX. tv. (Mötv.) 57. § (2) bekezdés és 120. §, Kecskemét Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének a Közgyűlés és Szervei Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 4/2013. (II. 14.) önkormányzati rendelete 2. melléklet 5.1.3. pontja.

¹³ Mötv. 120. § (1) bekezdés.

megtartását, pénzkezelési szabályzat rendelkezéseinek betartását, valamint az adósságot keletkeztető kötelezettségvállalás indokait és gazdasági megalapozottságát. A pénzügyi bizottság tagjai közé az önkormányzati képviselő tagokon túl külső, pénzügyi-számviteli és jogi szakértelemmel rendelkező tagokat is célszerű – illetve Kecskeméten szokás – választani a feladatellátáshoz kapcsolódó szakmai kompetenciák biztosítása céljából. A pénzügyi bizottság az egyetlen, amely saját döntési kompetenciával is rendelkezik, így jogköreinek erőssége a legmagasabb a három ellenőrzési forma közül. A pénzügyi bizottság rendszeresen ülésezik, azonban gyakori vizsgálat esetén a professzionális elem hiánya – hiszen bizottsági feladataik mellett a tagok saját polgári foglalkozásukat is gyakorolják – elnehezítené a testület működését.

A tulajdonosi joggyakorlás tekintetében pedig rá kell mutatnunk arra, hogy a képviselő-testület a vonatkozó hatáskörét valamely szervére átruházhatja, amely hatáskör átruházás¹⁴ a gyakorlatban a gazdasági társaságokat érintő, fajsúlyosabb ügykörökben jellemzően a pénzügyi bizottság javára történik. E körben felmerülhet bennünk a kérdés: *‘Quis custodiet ipsos custodes?’* A témánkra koncentrálna e kérdés akként pontosítható, hogy ki tudja az átruházott hatáskörben eljáró bizottság eljárását felülvizsgálni, felülbírálni. A kérdésre a közjog oldaláról adható válasz. Az MÖtv. szerint ugyanis a polgármester felfüggesztheti a bizottság döntésének a végrehajtását, ha az ellentétes a képviselő-testület határozatával vagy sérti az önkormányzat érdekeit. A felfüggesztett döntésről a képviselő-testület a következő ülésén határoz¹⁵. Ezt megelőzően pedig, még a döntés-előkészítés során, ha jogszabálysértés merülne fel a meghozandó önkormányzati döntéssel összefüggésben, azt törvényességi észrevétele keretében a jegyző jelzi a bizottságnak, illetve a döntéshozó szervnek¹⁶. Az MÖtv. fogalmi rendszerében tehát a bizottság, a polgármester és a jegyző, mint a képviselő-testület szervei a *fékek és el-lensúlyok rendszere* keretében kiegyensúlyozottan együttműködnek annak érdekében, hogy az átruházott hatáskörben meghozott döntések megfeleljenek az önkormányzati érdekeknek.

Az *‘ad hoc’ bizottságot* a képviselő-testület egyes önkormányzati feladatok ellátásának időtartamára, azaz ideiglenes jelleggel hozhatja létre.¹⁷ Az *‘ad hoc’ bizottság* létrehozásának előnye, hogy a képviselő-testületen belüli helyi politikai konfliktusokat enyhítheti, de mivel tagjait általában a képviselő-testületben képviselettel rendelkező pártok paritáson alapon jelölik, így a szakmai elem hiánya miatt gyakran kérdéses lehet a vizsgálat eredménye. Az *‘ad hoc’ bizottság* munkájába ezért minden esetben külső tárgy szerinti szakértő is bevonásra kerül. Az *‘ad hoc’ bizottság* tevékenységének helyi politikai legitimitása és helyi közpolitikát alakító hatása kiemelkedően magas, és általában akut kérdések gyors – szakmai szempontból pedig gyakran radikális – megoldására alkalmazható. A *belső ellenőrzést* az önkormányzati belső kontrollrendszer keretében a jegyző működteti.¹⁸ A helyi önkormányzat belső ellenőrzése keretében

¹⁴ MÖtv. 41. § (4) bekezdés.

¹⁵ MÖtv. 61. § (2) bekezdés.

¹⁶ MÖtv. 81. § (3) bekezdés e) pont.

¹⁷ MÖtv. 57. § (3) bekezdés.

¹⁸ MÖtv. 119. § (4) bekezdés.

gondoskodni kell az önkormányzat legalább többségi befolyása mellett működő gazdasági társaság belső ellenőrzéséről is.¹⁹ A belső ellenőrzés előnye, hogy magas szakmai kompetenciával rendelkező professzionális szakemberek végzik az ellenőrzéseket, hátránya azonban, hogy viszonylag kis helyi politikai legitimitással rendelkezik, így a közpolitika alakító szerepköre is igen csekély. Általában operatív és tervszerű ellenőrzések lefolytatására alkalmas, azonban a terven felüli – azaz rendkívüli jelleggel jelentkező – ellenőrzésekre is ideális lehet, ha szakmai alapon, az érintett gazdasági társaság helyi politikai kitérttségének csökkentésével kívánja a tulajdonos az ellenőrzést lefolytatni. A három ellenőrzési forma elemzését – a szerző gondolatkísérletére alapítva – az alábbi ábra mutatja be.

Tulajdonosi ellenőrzés társasági szerveken kívüli formái

		'ad hoc' bizottság	pénzügyi bizottság	belső ellenőrzés
1	helyi politikai legitimitás erőssége*	3	2	1
2	jogkörök erőssége*	2	3	2
3	szakmai kompetenciák erőssége*	1	2	3
4	professzionális erőssége*	1	2	3
közpolitikai intenzitási érték (KIÉ) számítási képlete: $(1+2)/(3+4)**$		2,5	1,25	0,5
feladat		képviselő-testület általi eseti jelleggel meghatározott	vagyonszerzés figyelemmel kísérése; bizonylati és számlarend, pénzügyi szabályzat rendelkezési betartása, valamint adósságot keletkeztető ügylet vizsgálata	tervszerű és rendkívüli rendszer- vagy cél-ellenőrzések a belső kontrollrendszer keretében
felhasználási terület		képviselő-testületen belüli konfliktusok enyhítése eseti jelleggel	stratégiai ellenőrzés	operatív ellenőrzés
<p>Megjegyzések: * erősség szintje: 1 – alacsony, 2 – átlagos, 3 – magas ** a KIÉ az adott ellenőrzési forma közpolitika alkotás („policy making”) intenzitására gyakorolt hatását bemutató mérőszám (a magasabb érték nagyobb intenzitást jelent és fordítottan arányos az ellenőrzési forma használatának gyakoriságával)</p>				

¹⁹ 2011. évi CXCV. tv. (Áht.) 70. § (1) bekezdés d) pont.

A három ellenőrzési forma – közpolitika alakítás erősségére és a szakmaiságra vonatkozó paraméterek vizsgálatán alapuló – elemzésén keresztül elmondható, hogy a legerősebb helyi közpolitika-alakítási intenzitással és egyben a legkisebb szakmaisággal az ‘ad hoc’ bizottság rendelkezik, míg a spektrum másik oldalán épp fordított értékekkel a belső ellenőrzés található. Mindebből az a következtetés is levonható, hogy a mélyebb szakmaiság fontolva haladásra sarkal, a társaságirányítási gyakorlatok organikus fejlesztésére helyezve a hangsúlyt a gyors, paradigmaváltó elhatározások helyett. A gyakorlatból vett tapasztalat alapján elmondható, hogy az egyes ellenőrzési formák helyi közpolitika-alakítás intenzitására gyakorolt hatásának mértékével fordítottan arányos az ellenőrzési forma alkalmazásának gyakorisága. Kecskeméten a rendszerváltás óta társaságirányítási témakör vizsgálatára létrehozott ‘ad hoc’ bizottságok²⁰ száma összesen nem haladja meg a féltucatot.

2. A társaságirányítás közjogi keretrendszerének változásai az önkormányzati szektorban

Az önkormányzati szektorban a társaságirányítási gyakorlatok kereteit közjogi jogszabályok határozzák meg. E jogszabályok által előírt helyi szabályozásokat az önkormányzatok kötelesek megalkotni, illetve e jogszabályi keretekkel ellentétesen nem alakíthatják a helyi gyakorlatokat. A társaságirányítással kapcsolatos kérdések funkcionálisan az önkormányzati vagyongazdálkodás témakörébe tartoznak, az önkormányzatok képviselő-testületei az önkormányzati vagyonnal való gazdálkodás alapvető, normatív szabályait törvényi rendelkezések keretei között önkormányzati rendeletben maguk állapítják meg a helyi sajátosságok figyelembevételével. A nem normatív tartalmú, főként a tulajdonosi joggyakorlással összefüggő eseti döntéseket a képviselő-testület, és átruházott hatáskörben a képviselő-testület bizottsága határozati formában hozza meg, az átruházott hatáskör gyakorlásához a képviselő-testület utasítást adhat.²¹ A *parciális jog* megalkotása a társaságirányítás körében alapvetően nem felhatalmazáson alapul, azonban a mozgásteret meghatározó törvényi rendelkezésekre figyelemmel a gyakorlatban közvetett módon mégis érvényesül az ‘*ultra vires*’ elv. Ez az állítás rövid magyarázatot igényel. Alapvetően ugyanis a társaságirányítás témakörében születő helyi önkormányzati szabályozások és a tulajdonosi joggyakorlással összefüggő eseti döntések anyajoga – civilisztikai szempontból – a társasági jog, azonban a Ptk. 3:4. §-ában foglalt diszpozitív szabályozás adta lehetőségeket a közszférában a fent említett szigorú

²⁰ A Möt. alapján egyedül a belső kontrollrendszer keretében a belső ellenőrzés működtetése a kötelező minden önkormányzat vonatkozásában (119. §), a pénzügyi bizottság törvényben meghatározott feladatai között nevesítve az önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok ellenőrzése nem szerepel, ezen hatáskör, mint egyéb feladat a pénzügyi bizottságra a képviselő-testület részéről átruházható (120. § (1) bekezdés d) pont). Az ‘ad hoc’ bizottság (ideiglenes bizottság) feladatait törvény egyáltalán nem határozza meg, annak megállapítása eseti jelleggel a képviselő-testület jogosult (57. § (3) bekezdés). A pénzügyi bizottságra átruházott önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok ellenőrzésével összefüggő hatáskörök, valamint az ‘ad hoc’ bizottságok ilyen feladatok ellátására eseti jelleggel történő létrehozása Kecskeméten követett helyi gyakorlatnak tekinthető.

²¹ Möt. 41. § (4) bekezdés.

közjogi jogszabályok rendelkezései jelentős mértékben korlátozzák. E korlátok átlépése pedig adott esetben a vonatkozó önkormányzati döntés – legalábbis részbeni – érvénytelenségét eredményezheti. Ezt az állítást Ereky István alábbi gondolataival is alátámaszthatjuk:

„[...] üzemek révén az állam és a községek alakulnak át magánvállalkozókká t.i. földbirtokosokká, kereskedőkké, iparosokká stb., - s minthogy az ilyen üzemek feleslegeit is közcélokra, t.i. magasabbrendű jogi személyek háztartásának a céljára kell fordítani, - a tételes jog a magasabbrendű jogi személyek szerveit az üzemek létesítése, megterhelése és elidegenítése terén bizonyos korlátok közé szoríthatja. Ezen korlátok azonban [...] a magasabbrendű jogi személyek jogügyleteinek, az ezekre vonatkozó jogszabályoknak s maguknak az üzemeknek a természetén túl mit sem változtatnak.”²²

A továbbiakban röviden áttekintjük az önkormányzat részére a társaságirányítás témakörében rendelkezésre álló ellenőrzési eszközök tekintetében irányadó közjogi szabályozás leglényegesebb elemeit, esetleges változásait és annak jogpolitikai indokait. E körben vizsgálatunk középpontjában a legfőbb szervnek alárendelt társasági szervek tevékenységére és működésére vonatkozó, valamint e társasági szerveknek a tulajdonos önkormányzathoz fűződő viszonyát meghatározó közjogi szabályozás áll. Kitérünk továbbá azon garanciális jelentőségű állami kontroll-lehetőségekre is, amely az önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok adósságot keletkeztető ügyleteinek engedélyezéséhez kapcsolódik.

2.1. A vezető tisztségviselők döntési kompetenciájának korlátozása

Az önkormányzat legalább többségi befolyása alatt álló gazdasági társaságok működésére vonatkozó szabályokat a régi Áht.-t²³ módosító *Üvegseb tv.*²⁴ határozta meg. A vezető tisztségviselő személyes felelősségének erősítése érdekében előírta, hogy az egyszemélyes társaság tekintetében a tag a vezető tisztségviselő hatáskörét nem vonhatja el,²⁵ valamint ugyancsak egyszemélyes gazdasági társaság esetén a gazdasági társasággal kapcsolatos döntések – megválasztás, kinevezés kivételével – meghozatala előtt a tagnak ki kellett kérnie a vezető tisztségviselő véleményét.²⁶ A véleményezési jog gyakorlásának rendjéről az alapító okiratban kellett rendelkezni. A szabályozás jogpolitikai indoka az volt, hogy a *valós tulajdonos hiánya* miatt a személyes felelősség

²² EREKY István: Jogi személyek: az üzemek. *Városi Szemle*, 1929/2. 208.

²³ 1992. évi XXXVIII. tv.

²⁴ 2003. évi XXIV. tv.

²⁵ Ld. régi Áht. 95/A. § (6) bekezdés. Ez jelentős korlátozást jelentett a vonatkozó társasági jogi szabályozáshoz képest, amely alapján egyszemélyes gazdasági társaság esetén az egyedült tag a vezető tisztségviselőnek írásban utasítást adhatott, amelyet az köteles volt végrehajtani (1997. évi CXLIV. tv. (régí Gt.) 22. § (5) bekezdés, 2006. évi IV. tv. 22. § (4) bekezdés).

²⁶ Régi Áht. 95/A. § (7) bekezdés.

rendszerét kell erősíteni. Ez a szabályozás az önkormányzati fenntartású költségvetési szervek által alapított gazdasági társaságok mellett a közvetlenül az önkormányzat tulajdonában álló gazdasági társaságokra is kiterjedt.²⁷

Az Európai Bíróság joggyakorlata alapján kialakított *in-house* beszerzések rendszerére tekintettel a közbeszerzési szabályok mellett módosultak az államháztartási szabályok²⁸ is akként, hogy *puhult* a vezető tisztségviselő felelősségére vonatkozó szabályozás. A vezető tisztségviselő egyszemélyes gazdasági társaság esetében a közfeladat, közszolgáltatás ellátása körében – amelynek ellátásáért az alapító felelős – az alapító részéről utasíthatóvá vált, azonban e körben a vezető tisztségviselő mentesült a felelősség alól. A szabályozás megváltozásának jogpolitikai alapja az *ellátásért felelősség* elvének az erősítése volt.

Korlátozó szabályozást vezetett be az Nvtv. a vezető tisztségviselők döntési kompetenciája tekintetében az önkormányzat (állam) legalább többségi befolyása alatt álló gazdasági társaságok továbbtársulása kérdésében, mivel ezen gazdasági társaságok – az új törvényi szabályozás alapján²⁹ – gazdálkodó szervezetet (leánycéget) létrehozni vagy azt megszüntetni, illetve gazdálkodó szervezetben részesedést szerezni vagy azt átruházni már csak a legfőbb szerv döntése alapján jogosultak. A szabályozás szigorításának hátterében a *cégalapítás kontrolljának fokozására* irányuló jogalkotói szándék állt.

Tekintettel jelenlegi vizsgálódásunk tárgyára, nem hagyhatjuk figyelmen kívül az önkormányzati szférában érvényesülő összeférhetlenségi szabályokat sem, amelyek az önkormányzati képviselők, a bizottságok nem képviselő tagjai és a tisztségviselők (polgármester, alpolgármester) részvételét tiltják az önkormányzat tulajdonában lévő gazdasági társaságok ügyvezetésében.³⁰ Ez egy igen lényeges kérdés, hiszen így az önkormányzat közvetlenül, tagjai útján nem, csak közvetetten, a kinevezettjein keresztül tudja magát képviseltetni az ügyvezető szervezetben. Ebből a szempontból a hazai szabályozás a kontinentális jogrendszerbe tartozó azon országok – mint például Franciaország és Olaszország – alapmodelljét követi, ahol a közvetlen delegálás tilos, ezért az önkormányzati tulajdonlásra tekintettel a képviselő-testület kinevezési jogot gyakorol főszabály szerint részesedése arányában, vagy akár attól eltérő mértékben.³¹

2.2. A tulajdonosi és állami ellenőrzés eszközrendszerének bővülése

Már az Üvegseb tv. is kötelezővé tette az önkormányzati költségvetési szerv és az önkormányzat legalább többségi befolyása alatt álló gazdasági társasága esetén a felügyelőbizottság létrehozását,³² valamint a könyvvizsgáló szervezet jelölésével ösz-

²⁷ Üvegseb tv. 11. § és 25. §.

²⁸ 2005. évi XXIX. tv. 3. §.

²⁹ Nvtv. 8. § (14) bekezdés.

³⁰ Möt. 36. § (1) bekezdés h) pont.

³¹ HORVÁTH M. i. m. 13.

³² Ld. Üvegseb tv. 11. § és 25. §. A vonatkozó társasági jogi szabályozás szerint felügyelőbizottság létrehozása rt. esetén, 50 millió forintot meghaladó törzstőkéjű kft. esetén, valamint valamennyi 200 fő

szefüggésben a felügyelőbizottságnak egyetértési jogot adott az ügyvezetői javaslat tekintetében. A szabályozás jogpolitikai indoka a *vállalkozás ellenőrzésének erősítése* volt. Egyszemélyes gazdasági társaság esetében a gazdasági társasággal kapcsolatos döntések – megválasztás, kinevezés kivételével – meghozatala előtt a tagnak továbbá ki kellett kérnie a vezető tisztségviselő mellett a felügyelőbizottság véleményét is. A 2009. évben hatályba lépett Takarékos tv.³³ részben átvette az előbbi szabályozást az-zal, hogy egyszemélyes gazdasági társaság esetén a felügyelőbizottság véleményezési jogát már nem írta elő, azonban korlátot állított fel a felügyelőbizottsági tagok létszá-mára és díjazásának mértékére vonatkozóan.³⁴

A Takarékos tv. 2020. január 1. napján hatályba lépett módosítása³⁵ alapján a te- vékenységük, illetve gazdálkodásuk volumenére tekintettel meghatározott mutatószá- moknak³⁶ megfelelő, az önkormányzat (állam) legalább többségi befolyása alatt álló gazdasági társaságok esetén is kötelezővé vált a belső kontrollrendszer működtetése. E körben lényeges mérlegelési szerepköre van a tulajdonosi ellenőrzést ellátó társa- sági szervnek, ugyanis a felügyelőbizottság javaslatára a gazdasági társaság akkor is alkalmazhatja a belső kontrollrendszert, ha törvényi rendelkezések szerint erre egyéb- ként nem lenne köteles.³⁷ Amennyiben pedig a gazdasági társaságnál belső kontroll- rendszer működik, úgy csak a felügyelőbizottság dönthet a gazdasági társaság éves belső ellenőrzési tervének az elfogadásáról, illetve annak módosításáról. Emellett a felügyelőbizottság szoros szakmai kapcsolatot tart fenn a belső ellenőrzéssel, mivel kötelezően megtárgyalja annak jelentéseit és ellenőrzi a szükséges intézkedések végre- hajtását, illetve ajánlásokat és javaslatokat dolgozhat ki a belső ellenőrzés által végzett vizsgálatok megállapításai alapján.³⁸ A belső ellenőrzés az általános sztenderdekhez igazodóan a belső kontrollrendszert működtető gazdasági társaságok esetében is a ve- zető tisztségviselő (első számú vezető) közvetlen alárendeltségében működik, azonban garanciális jelleggel a belső ellenőrzési vezető kiválasztásával, jogviszonyának léte- sítésével és megszüntetésével, valamint a belső ellenőrzés erőforrásaival kapcsolatos ügyekben előzetesen a felügyelőbizottság jóváhagyását is ki kell kérni.³⁹ E szabályo-

meghaladó éves átlagos munkavállalói létszámmal rendelkező gazdasági társaság esetén volt kötelező [régi Gt. 31. § (2) bekezdés].

³³ 2009. évi CXXII. tv.

³⁴ Takarékos tv. 4. § (2) bekezdés (a felügyelőbizottság, ha törvény eltérően nem rendelkezik 3 természe- tes személy, kétszáz millió forintot meghaladó jegyzett tőkéjű gazdasági társaság esetében legalább három, legfeljebb hat természetes személy tagból áll) és 6. § (2) bekezdés (felügyelőbizottság elnökének e jogviszonyára tekintettel történő havi díjazása nem haladhatja meg a mindenkori kötelező legkisebb munkabér ötszörösét, a felügyelőbizottság tagjának e jogviszonyára tekintettel történő havi díjazása nem haladhatja meg a mindenkori kötelező legkisebb munkabér háromszorosát).

³⁵ 2019. évi LXVI. tv. 69. §.

³⁶ A Takarékos tv. 7/J. § (2) bekezdése alapján a következő mutatószámok közül legalább kettőnek kell teljesülnie a belső kontrollrendszer működtetésének a kötelezettségéhez: a mérlegfőösszegnek a 600 millió forintot, az éves nettó árbevételnek az 1 200 millió forintot vagy az átlagosan foglalkoztatottak számának a 100 főt meg kell haladnia.

³⁷ Takarékos tv. 7/J. § (2) bekezdés.

³⁸ Takarékos tv. 7/J. § (5) bekezdés.

³⁹ Takarékos tv. 7/J. § (6) bekezdés.

zás célja az volt, hogy a gazdasági társaságok *integritásának biztosítása* érdekében a belső ellenőrzés szakmailag független legyen a vezető tisztségviselőtől. A gazdasági társaság által alkalmazott belső kontrollrendszerrel függetlenül az önkormányzati belső kontrollrendszer keretében a jegyző által működtetett belső ellenőrzés – amelyről fentebb már részletesen írtunk –, mint külső tulajdonosi ellenőrzési eszköz továbbra is kiterjed minden, az önkormányzat legalább többségi befolyása alatt működő gazdasági társaságra.

A közpénzügyi szabályozás keretében érdemes még kitérni a Stabilitási tv.-nek az adósságot keletkeztető ügyletekhez történő előzetes kormányzati hozzájárulással kapcsolatos rendelkezéseire⁴⁰ amelyeket a jogalkotó 2015. január 1. napjával kiterjesztett – a kormányzati szektorba sorolt szervezetnek nem minősülő – kizárólagos önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságokra is. A törvényi szabályozás alapján – meghatározott értékhatár felett – az ilyen gazdasági társaság csak előzetes kormányzati hozzájárulás alapján vállalhat a Ptk. szerinti kezességet és garanciát, vagy köthet adósságot keletkeztető ügyletet.⁴¹ A szabályozás kiterjesztését a *feltételes kötelezettségvállalás* problémája indokolta, mivel központi szabályozás hiányában implicit kockázatot rejtett az önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok hitelfelvétele, amely alapvetően nem jelenik meg az önkormányzatok gazdálkodási adatai között (az eladósodottság tehát az államháztartási körön kívül következik be), és mindaddig láthatatlan marad, ameddig a gazdasági társaság vonatkozásában a negatív feltétel (likviditási probléma, fizetéseképtelenség) be nem következik.⁴²

A fejezet zárógondolataként megállapíthatjuk, hogy a vezető tisztségviselők és a felügyelőbizottságok esetében ellentétes irányú jogalkotói folyamat figyelhető meg az e társasági szervekre telepített (telepíthető) jogkörök terjedelme tekintetében, amely az operatív ügyvezetési tevékenység kontrolljaként a tulajdonosi ellenőrzés eszközrendszerét erősíti a nemzeti vagyon védelme⁴³ érdekében.

3. A társaságirányítás témakörében jelentkező problémafelvetések és az arra adott formális tulajdonosi válaszok Kecskeméten

A felelős társaságirányítás, mint önállósuló diszciplína több klasszikus tudományág vizsgálati körének halmaztani metszetét képezi, a tudományos határterületek közös vizsgálati középpontjában a kereskedelmi jogi gazdasági társaság, avagy a közzgazdaságtani vállalatelmélet által vizsgált vállalat áll. Elsősorban tehát jogi, közzgazdaságtani, de szervezetszociológiai és etikai kapcsolódása is van ennek a hazánkban még kialakulófélben lévő gyakorlati tudományágnak. A felelős társaságirányítás körébe tar-

⁴⁰ 2011. évi CXCV. tv. 10. §–10/D. §.

⁴¹ Stabilitási tv. 10/E. § (1) bekezdés.

⁴² HEGEDŰS József – TÖMKŐ Andrea: Az önkormányzati gazdasági társaságok szerepe a helyi önkormányzatok vagyongazdálkodásában – A feltételes kötelezettségvállalás problémája. In: VIGVÁRI András (szerk.): *A családi ezüst: tanulmányok az önkormányzati vagyongazdálkodás témaköréből*. Budapest, ROP 3.1.1. Programigazgatóság, 2007. 70–71.

⁴³ Vö. Alaptörvény 38. cikk (1) és (5) bekezdés.

tozó jelenségek vizsgálata tehát komplex feladat, ennek megfelelően a közzsférában e körben történő vizsgálódásunk során mindenképpen célszerű igénybe venni a közpolitika és rendszerszemléletű problémamegoldás⁴⁴ eszköztársaságát. A hagyományosabb, egyszerűbb (értsd: egy adott tudományágon belüli) vizsgálati módszerek sokszor nem vezetnek értékelhető, illetve hatékony eredményre a felelős társaságirányítás területén, hiszen a vizsgált kérdés, az *'input'* mindig jogon túli, azaz metajurisztikus, míg a kérdés rendezésére adandó válasz, az *'output'* mindig jogi természetű, azaz formális lesz.

A vizsgálat során azokat a konfliktushelyzeteket vesszük górcső alá, amelyek a tulajdonos (alapító, tag) önkormányzat és a kizárólagos vagy többségi tulajdonában álló gazdasági társasága, illetve a legfőbb szervnek alárendelt társasági szervei között állhatnak fenn az esetleges ellentétes érdekek okán. A konfliktushelyzetek tipikusan a tulajdonos információs jogainak az érvényesüléséhez kapcsolódnak. Ezen információs jogok célja a tulajdonosi, a gazdasági társaság tevékenységének finanszírozására irányuló döntések megalapozása, a legfőbb szervnek alárendelt társasági szervek tevékenységének, valamint a gazdasági társaság gazdálkodásával összefüggő adatoknak a figyelemmel kísérése. A vizsgálat tárgyát képező utolsó konfliktushelyzet jellegében eltér az előbbi négytől, mivel az nem az információs jogokhoz kapcsolódik, hanem ahhoz a körülményhez, hogy a tulajdonos (alapító, tag) önkormányzatnak a társasággal kapcsolatos döntéseit helyi politikai érdekek is befolyásolhatják, amelyek nem mindig egyeznek meg a gazdasági társaság, mint jogi személy saját érdekeivel. A vizsgálat során az egyes konfliktushelyzetek problematikájának rövid felvázolása (a) mellett rögzítjük azokat a lehetséges eszközöket (megoldásokat), amelyekkel az önkormányzat a (közpolitikai) érdekeit felelős tulajdonos módjára érvényesíteni tudja (b), amely eszközök lehetséges felhasználását a Kecskeméten felmerülő példák rövid és érintett gazdasági társaságok tekintetében anonim elemzésén keresztül mutatjuk be (c).

3.1. Az aszimmetrikus információból⁴⁵ adódó megbízó–ügynök konfliktus és a meghozott intézkedések

A probléma: a tulajdonos – a menedzsmenttől eltérően – nem rendelkezik kellő információval a társaság működésére vonatkozóan a kompetenciájába tartozó stratégiai jelentőségű döntések meghozatalához.⁴⁶

A megoldás: a tulajdonos részéről megfelelően strukturált információ-szolgáltatás és beszámolási kötelezettség előírása⁴⁷ a menedzsment irányába.

⁴⁴ KAISER Tamás (szerk.): *Helyi közpolitika*. Budapest, Nemzeti Közszerzői Egyetem, 2015. 17–18.

⁴⁵ Robert COOTER – Thomas ULEN: *Jog és közgazdaságtan*. Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó, 2005. 239.: az elmélet lényege, hogy a szerződő felek közül egy vagy több személy nincs birtokában olyan információknak, amelyek a szerződés szempontjából alapvető jelentőségűek lehetnek.

⁴⁶ A témáról lásd részletesen: Alessio M. PACCES: *Rethinking Corporate Governance: The law and economics of control powers*. London–New York, Routledge, 2012. 30–32.

⁴⁷ Ez az eszköz alapvetően az OECD állami tulajdonban álló gazdasági társaságokra vonatkozó ajánlásának azon elvárásával harmonizál, amely szerint az államnak (önkormányzatnak) jól informált és aktív tulajdonosi szerepet kell tudnia betölteni. Ld. OECD: *OECD Guidelines on Corporate Governance*

3.1.1. Beszámolási kötelezettségre vonatkozó egységes szempontrendszer kialakítása

Az önkormányzatnál a kizárólagos önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok alapító elé kerülő beszámolóikapcsán 2006-ban jelentkezett annak igénye, hogy az összehasonlíthatóság érdekében a gazdasági társaságok beszámolóik egységes szerkezetben készüljenek el a számviteli törvényben foglalt kötelezettségen⁴⁸ túl kibővített tartalommal, a gazdasági folyamatok *nyomonkövethetősége* érdekében többéves összehasonlító adatsorokkal kiegészítve. A közgyűlés döntése alapján a gazdasági társaság rövid bemutatását, az eredmény elemzését, a mérleg elemzését, a jövedelmezőség vizsgálatát, a pénzügyi helyzet, likviditás vizsgálatát és az üzleti jelentést kellett a beszámolóknak tartalmaznia a közgyűlési döntésben meghatározott módszertan szerint.⁴⁹ A kizárólagos önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok beszámolásakor a fenti tartalmi követelmények kiegészülhettek egyéb mutató és arányszámokkal, ha a gazdasági társaság működése, illetve eredménye azt megkívánta.

3.1.2. Üzleti terv készítésére, valamint a beszámolás és az adatszolgáltatás rendjére vonatkozó szabályok

Az önkormányzat 2010-től kezdődően kiemelt figyelmet fordított arra, hogy a kizárólagos és többségi önkormányzati tulajdonban lévő gazdasági társaságok működése során aktív tulajdonosi részvételt, *valódi tulajdonosi kontrollt* valósítson meg, és arra törekedett, hogy az üzleti tervek és beszámolók a számviteli törvény előírásainak megfelelő és a tulajdonosi elvárásokat kimerítő *egységes tartalommal és formában* kerüljenek benyújtásra az alapító elé. A közgyűlés és a tulajdonosi joggyakorlásra átruházott hatáskörben jogosult szervei (polgármester, bizottság) 2006 után azonban általában eseti jelleggel fogalmazták meg elvárásaikat az adatszolgáltatások és beszámoló tartalmi és formai rendjével kapcsolatban. A felelős társaságirányítás körébe tartozó tulajdonosi jogok gyakorlására átruházott hatáskörben jogosult bizottság 2016-ban akként döntött, hogy az adott gazdasági évre vonatkozóan egységes dokumentumba foglalja a kizárólagos és többségi önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságokra vonatkozó tulajdonosi előírásokat.⁵⁰ A határozat mellékletét képező előírás egységes, új elvárásokat fogalmazott meg, melynek keretében meghatározásra kerültek az üzleti tervek elkészítésére, valamint a beszámolásra és az adatszolgáltatásra vonatkozó tulajdonosi előírások, tartalmazta az egyes feladatokat, meghatározta az egyes dokumentumok

of State-owned Enterprises, 2015 Edition. Paris, OECD Publishing, 2015. 40. [a továbbiakban: OECD (2015)].

⁴⁸ 2000. évi C. tv. 9. §.

⁴⁹ Ld. Kecskemét Megyei Jogú Város Közgyűlésének 417/2006. (VI. 07.) KH. sz. határozata.

⁵⁰ Városstratégiai és Pénzügyi Bizottság 12/2016. VPB. sz. határozata (A bizottság jelen tanulmányban hivatkozott határozatait a bizottság adott üléseiről készített jegyzőkönyvek keretében hozzáférhető 2019. októberig: [https://kecskemett.hu/varoshaza/onkormanyzat/bizottsagok/varosstrategiai-es-penzugyi-bizottsag-jegyzokonyvei-2014-2019](https://kecskemett.hu/varoshaza/onkormanyzat/bizottsagok/varosstrategiai-es-penzugyi-bizottsag/varosstrategiai-es-penzugyi-bizottsag-jegyzokonyvei-2014-2019); 2019. november-től: [https://kecskemett.hu/varoshaza/onkormanyzat/bizottsagok/varosstrategiai-es-penzugyi-bizottsag-jegyzokonyvei-2020](https://kecskemett.hu/varoshaza/onkormanyzat/bizottsagok/varosstrategiai-es-penzugyi-bizottsag/varosstrategiai-es-penzugyi-bizottsag-jegyzokonyvei-2020))

benyújtásának határidejét, rendelkezett azok tartalmi és formai követelményeiről és összefoglalta a tulajdonosi elvárásokat. Az előírás meghatározta továbbá a tervezhető éves bérfejlésztés maximális mértékét az üzleti tervezéshez, valamint a gazdasági társaságok által kötelezően nyilvánosságra hozandó adatok közzétételére és a cégszámításokban bekövetkezett változások cégnyilvántartási átvezetésére vonatkozó tájékoztatói kötelezettséget az alapító irányába. A bizottság döntése alapján a beszámolókat – igazodva a korábbi gyakorlathoz – a számviteli törvényben foglalt kötelezettségen túl kibővített tartalommal kellett a menedzsmentnek benyújtania, a gazdasági folyamatok *nyomonkövethetősége* érdekében többéves összehasonlító adatsorokkal, valamint új előírásként a külső és belső ellenőrzések megállapításairól és azokra vonatkozó intézkedési tervekről szóló tájékoztatással kiegészítve.⁵¹ A bizottság a 2016-ban megkezdett gyakorlatát azóta is töretlenül folytatja.⁵²

3.2. A puha költségvetési korlát dilemma és a meghozott intézkedések

A probléma: a társaság (pkk-szervezet) viselkedését befolyásolja az a várakozás, hogy még a krónikus veszteség sem veszélyezteti a túlélését, mivel a tulajdonos (t-szervezet) pénzügyi támogatással vagy más eszközökkel úgyis kimentí közpolitikai megfontolásból, ahogyan azt már korábban is megtette.⁵³ Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy a közszolgáltatás ellátására létrehozott gazdasági társasága tartós fizetési nehézségei esetén az önkormányzat, mint ellátásért felelős kénytelen lesz többletfinanszírozást nyújtani a közszolgáltatás zavartalan biztosítása érdekében, amely felelős tulajdonosi ellenőrzés hiányában arra vezethet, hogy a gazdasági társaság nem lesz érdekelt a piaci körülmények által megkövetelt gazdálkodási döntések meghozatalában, hanem *piacilóvá* válhat.

A megoldás: a veszteség kialakulása lehetőségének megelőzése, illetve a támogatási igény racionális keretek közötti megállapítása megfelelő kontroll eszközök segítségével 'ex ante' eszközként, elkerülve, hogy a gazdasági társaság megszűnésével indokolatlan, beláthatatlan költségek (társadalmi költségek) jelentkezzenek.⁵⁴

⁵¹ Ez a helyi előírás összhangban áll az OECD állami tulajdonban álló gazdasági társaságokra vonatkozó ajánlásával, miszerint az állami (önkormányzati) tulajdonos feladata olyan beszámolási rendszer kialakítása, amely lehetővé teszi a számára, hogy figyelemmel kísérje és értékelje a gazdasági társaság teljesítményét. OECD (2015) i. m. 43.

⁵² Városstratégiai és Pénzügyi Bizottság 223/2016. (XI. 22.) VPB. sz., 9/2018. (II. 13.) sz., 235/2018. (XII. 11.) VPB. sz. és 68/2019. (XII. 10.) VPB. sz. határozatai.

⁵³ KORNAI János – ERIC MASKIN – GÉRARD ROLAND: A puha költségvetési korlát – I. *Közgazdasági Szemle*, 2004/7–8. 610–611.

⁵⁴ AUER Ádám – PAPP Tekla: A corporate governance jelentősége a köztulajdonban lévő gazdasági társaságoknál. *Jogtudományi Közöny*, 2017/5. 210.

3.2.1. *Egységes vállalatirányítási rendszer (EVR)*

Az önkormányzat 2008-ban elérkezett ahhoz a ponthoz, amikor a kizárólagos és többségi önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságokat összefoglalóan vagyonzvizsgálat alá kellett vonni, hiszen a társaságok működése, tevékenységi területe, szervezeti kerete és struktúrája már régen volt felülvizsgálva, és a megelőző években jelentősen változtak a feladatellátás körülményei is.⁵⁵ Az egyik ilyen lényeges körülmény az volt, hogy az integrált városfejlesztési stratégiához kapcsolódóan vagyongazdálkodási stratégiát kellett készíteni, melynek megfelelően módosítani kellett a gazdasági társaságok tevékenységét, a másik pedig az, hogy az önkormányzat fejlesztési elképzelései mind területi, mind működésbeli változtatásokat indokoltak a gazdasági társaságok körében. Általánosságban elmondható, hogy a kizárólagos és többségi tulajdonú gazdasági társaságok nagyon fontos közszolgáltatásokat látnak el, közpénzen és közvagyonnal gazdálkodva, miközben a lakosságtól is jelentős szolgáltatási díjakat szednek be. A működés felülvizsgálatának célja egyrészt a közpénzek hatékony felhasználásának a biztosítása volt – hiszen a tulajdonos önkormányzat az általa beszedett helyi adókat költi el, amikor a gazdasági társaságai működését finanszírozza –, másrészt a közszolgáltatások színvonalának az emelése. A vizsgálat során megállapíthatóvá vált a gazdasági társaságok irányítási struktúrájának széttagoltsága, a valódi tulajdonosi kontroll és az alaptevékenység melletti ún. támogató szolgáltatások közös megszerzésének hiánya. A vizsgálat alapján a közgyűlés akként döntött, hogy 2010. január 1. napjától a kizárólagos és többségi önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok költséghatékonyabb működése érdekében bevezeti az EVR-t, amelynek keretében a gazdasági adminisztrációt a továbbiakban az érintett gazdasági társaságok megrendelése alapján az önkormányzat által kijelölt gazdasági társaság látta el.⁵⁶ Az EVR bevezetése mellett az önkormányzat elviekben nem mondott le a kizárólagos és többségi önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok konszernbe, illetve holdingba történő szervezésének lehetőségéről sem, azonban arra 2010-ben a világi piaci válság miatt nem került sor.

3.2.2. *Vezetői információs rendszer (VIR)*

A kizárólagos és többségi önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok működésének tulajdonosi megítélésére elsősorban a helyi vagyongazdálkodási rendelet által előírt féléves gazdálkodási és a számviteli törvény szerinti éves beszámolókat nyújtottak lehetőséget, így a tulajdonos önkormányzat évente két alkalommal kapott tájékoztatást a gazdasági társaságai gazdálkodásáról, azonban azok operatív működésére nem volt ráhatása és ráhatása. Erre tekintettel 2015-ben felmerült az EVR mellett vezetői információs rendszerként egy egyszerűsített és célirányosan kialakított kontrolling mechanizmus bevezetése, melynek keretein belül az önkormányzat a kizárólagos és többségi tulajdonában lévő gazdasági társaságai működésével összefüggésben, rend-

⁵⁵ Kecskemét Megyei Jogú Város Közgyűlésének 162/2008. (IV. 24.) KH. sz. határozata.

⁵⁶ Kecskemét Megyei Jogú Város Közgyűlésének 243/2009. (VI. 25.) KH. sz. határozata.

szeres jelleggel a tulajdonosi ellenőrzéshez és felügyelethez szükséges információkhoz hozzájuthat.⁵⁷ E tekintetben követendő példaként szolgált, hogy 2013 márciusa óta működik az állami szektorban a *'Felelős vállalatirányítás az állami vagyonkezelésben'* elnevezésű program, melyet a Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt. (MNV Zrt.) indított el az állami tulajdonú gazdasági társaságok hatékonyabb, eredményesebb, költségtakarókosabb és átláthatóbb gazdálkodása érdekében. A MNV Zrt. részéről az állami és önkormányzati tulajdonban lévő gazdasági társaságok számára alkalmazásra javasolt, a BPM-GOSPEL projekt-konzorcium által 2012 novemberében publikált *'Felelős Vállalkozások Irányítási Modellje'*⁵⁸ eszközül szolgálhat a köztulajdonban lévő társaságokra alkalmazható egységes vállalatirányítási keretek meghatározására. A modell által lefedett tizenegy irányítási alapelv⁵⁹ nem megfeleléségi (*'compliance'*) követelményeket támaszt, hanem útmutatóul szolgál annak felméréséhez, hogy a gazdasági társaság irányítási rendszere hogyan támogatja a lényeges üzleti folyamatainkat a kitűzött üzleti célok elérésében. Az MNV Zrt. a kialakult gyakorlat alapján a kizárólagos állami tulajdonban álló gazdasági társaságok esetében havi, a többségi állami tulajdonban álló gazdasági társaságok részére negyedéves kontrolling adatszolgáltatási kötelezettséget ír elő.⁶⁰

3.3. A társasági szervek működése hatékonyságának fokozása

A probléma: a legfőbb szerv alá rendelt társasági szervek tagjainak felelősségét és tevékenységének kereteit törvények határozzák meg, azonban tulajdonosi eszközökkel kell, illetve lehet e szervek feladatellátását hatékonyra – a kizárólagos vagy többségi tulajdonos önkormányzat elvárásainak és érdekeinek megfelelővé – tenni.

A megoldás: megfelelő számonkérés és ösztönző rendszerek kialakítása, illetve a tulajdonossal való bizalmi kapcsolat erősítése.

3.3.1. Vezetői javadalmazási szabályzat

A teljes terjedelmében 2010. január 1. napján hatályba lépett Takarékos tv. előírja,⁶¹ hogy a köztulajdonban álló gazdasági társaság legfőbb szerve köteles vezetők (vezető tisztségviselők, felügyelőbizottsági tagok és vezető állású munkavállalók) javadal-

⁵⁷ A Városstratégiai és Pénzügyi Bizottság 2015. november 24-i ülésén tárgyalta a *Vezetői információs rendszer kialakítása* című munkaanyagot. (A bizottsági vita anyaga az adott üléséről készül jegyzőkönyv keretében hozzáférhető: https://kecskemethu/uploaded_files/prod/files/migrated_files/2016/01/vpb0_16.pdf)

⁵⁸ Hozzáférhető: <https://bit.ly/3hTijWz>

⁵⁹ Az alapelvek a következők: versenyképes működés, kiaknázható működés, kielégítő működés, kockázatértékelés, kontrollirányítás, kompetencia, információ-megbízhatóság, folyamatellenőrzés, adatvédelem, elkötelezettség, kontrollhatékonyság.

⁶⁰ Az állami tulajdonban álló gazdasági társaságok kontrolling adatszolgáltatásáról ld. bővebben: <https://bit.ly/3hTtmPA>

⁶¹ 2009. évi CXXII. tv. 5. § (3) bekezdés.

mazására, illetve jogviszonyuk megszűnése esetén biztosított juttatásokra vonatkozó szabályzatot készíteni, amelytől érvényesen eltérni nem lehet.⁶² Az *Üvegseb* tv. alapján is volt az önkormányzatoknak kötelezettségük a vezetői javadalmazási szabályzat elkészítésére,⁶³ ennek megfelelően Kecskeméten 2003 óta folyamatosan volt e tárgyban helyi szabályozás. Az új törvényi rendelkezésnek megfelelően a helyi szabályozás felülvizsgálatra került,⁶⁴ és az új helyi szabályozás – jellegük és gazdasági lehetőségeik szerint – differenciálási lehetőséget biztosít a nonprofit és a forprofit gazdasági társaságok között, a vezetői prémiumot az üzleti terv objektív mutatószámainak a teljesüléséhez köti, figyelembe véve azonban a nyújtott szolgáltatások színvonalát, az igényelt önkormányzati támogatás felhasználását és a kintlévőségek csökkentésére tett intézkedések hatékonyságát is. A vezetői javadalmazási szabályzat elfogadásáról és módosításáról a kizárólagos önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok esetében a tulajdonosi joggyakorlásra átruházott hatáskörben jogosult bizottság dönt, illetve a többségi önkormányzati tulajdonban lévő gazdasági társaságok esetében meghatározza a legfőbb szervi ülésen képviselendő önkormányzati tulajdonosi álláspontot.

3.3.2. Felügyelőbizottságokra vonatkozó szabályok

A felügyelőbizottság feladata a gazdasági társaság ügyvezetésének ellenőrzése a tulajdonos vagy tulajdonosok érdekében, ezért tevékenységükért is az egyszemélyi alapítónak vagy a tagoknak tartoznak felelősséggel. A felügyelőbizottság tagjai tehát a tulajdonosi érdekek – a kizárólagos és többségi önkormányzati tulajdonban lévő gazdasági társaságok esetében a közpénzek minél átláthatóbb, hatékonyabb felhasználásának – védelme érdekében a tőlük elvárható fokozott gondossággal kötelesek az ellenőrzési jogkörüket gyakorolni. Annak érdekében, hogy az önkormányzat, mint tulajdonos minél teljesebb tájékoztatást kapjon a felügyelőbizottságok működéséről és az ellenőrzéseik tapasztalatairól, valamint hogy e szervek esetleges diszfunkcionális működését megelőzze, a közgyűlés 2011-ben akként döntött,⁶⁵ hogy valamennyi kizárólagos és többségi önkormányzati tulajdonú gazdasági társaság felügyelőbizottsága évente készítsen az aktuális üzleti évről vonatkozó ellenőrzési tervet és arról, valamint annak végrehajtásáról tájékoztassa⁶⁶ a tulajdonosi joggyakorlásra átruházott hatáskörben jo-

⁶² A vezető tisztségviselők javadalmazására vonatkozó világos állami eljárásrendek fontosságát az OECD állami tulajdonban álló gazdasági társaságokra vonatkozó ajánlása is kiemeli [OECD (2015) i. m. 45.], e körben javaslatot fogalmaz meg arra vonatkozóan is, hogy az segítse elő a gazdasági társaság hosszú és közép távú gazdasági érdekeinek az érvényesülését.

⁶³ 2003. évi XXIV. tv. 11. §-a.

⁶⁴ Kecskemét Megyei Jogú Város Közgyűlése 6/2010. (II. 04.) KH. sz. határozata.

⁶⁵ Kecskemét Megyei Jogú Város Közgyűlése 416/2011. (XII. 15.) KH. sz. határozata.

⁶⁶ Hasonló gyakorlat érvényesül a kizárólagos állami tulajdonban és az MNV Zrt. kezelésében lévő gazdasági társaságok felügyelőbizottságai tekintetében. Az MNV Zrt. Tulajdonosi Ellenőrzési Szabályzata (TESZ) VI. Fejezet 1. pontja alapján a felügyelőbizottságok a számviteli törvény szerinti beszámolóról készített jelentésükkel egyidejűleg beszámolót nyújtanak be az adott gazdasági évben folytatott tevékenységükről. A TESZ 4. melléklete részletesen előírja a felügyelőbizottság beszámolójával szemben elvárt formai és tartalmi követelményeket. A felügyelőbizottság beszámolójának tartalmaznia kell a

gosult bizottságot. A közgyűlés döntése alapján továbbá a felügyelőbizottságoknak a számviteli törvény szerinti beszámoló véleményezése során, arra vonatkozóan indoklással ellátott összefoglaló jelentést kell készíteniük.

3.3.3. Könyvvizsgálók jelölésére vonatkozó szabályok

Ahogy azt korábban már érintettük, a Takarékos tv. előírja,⁶⁷ hogy a könyvvizsgáló személyére az ügyvezetés a felügyelőbizottság egyetértésével tesz javaslatot a társaság legfőbb szervének. A tulajdonosi joggyakorló korábban az ügyvezetői jelölések alapján döntött a könyvvizsgálók megválasztásáról anélkül, hogy a tulajdonos ismerte volna a könyvvizsgálónak jelölt könyvvizsgáló céget vagy személyt. A Ptk.⁶⁸ alapján a tulajdonosok és a gazdasági társaság rendes könyvvizsgálója között bizalmi viszony áll fenn, amelyet célszerű a jelölés rendjében is érvényesíteni. A tulajdonosi joggyakorlásra átruházott hatáskörben jogosult bizottság döntése alapján 2016-tól a könyvvizsgálók megválasztására akként kerül sor, hogy a bizottság egy jegyzéket hagy jóvá.⁶⁹ Erre a jegyzékre első körben felkerült valamennyi kizárólagos és többségi önkormányzati tulajdonú gazdasági társaság rendes könyvvizsgálója. E jegyzéket minden évben a számviteli törvény szerinti beszámoló elfogadásával egyidejűleg felülvizsgálja a bizottság, mellyel lehetőség nyílik arra, hogy új könyvvizsgálók, könyvvizsgáló cégek kerüljenek fel, illetve korábbiak kerüljenek törlésre. A jegyzékre új könyvvizsgálót a bizottság tagjai, a bizottság elnökén keresztül a kizárólagos és többségi önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok ügyvezetését ellátó vezető tisztségviselői és az önkormányzati képviselők jelölhetnek az arra rendszeresített adatlap kitöltésével. Az adatlapon szereplő adatok támpontot nyújtanak a bizottságnak abban, hogy olyan megbízható, valamint megfelelő referenciával rendelkező könyvvizsgáló kerüljön jelölésre, aki maradéktalanul eleget tud tenni a számviteli törvényben meghatározott elvek szerinti és a tulajdonosi elvárásoknak is megfelelő auditálási feladatoknak.⁷⁰ A jelölés feltétele továbbá legalább egy olyan írásbeli ajánlás benyújtása a tulajdonosi joggyakorló felé, amely olyan vizsgált gazdasági társaságtól származik, melynek éves nettó árbevétele vagy az egyéb bevétellel egybeszámított nettó árbevétele a háromszáz millió forintot eléri, vagy meghaladja. A könyvvizsgáló személyére a vezető tisztségviselők a bizottság által jóváhagyott jegyzékről tehetnek javaslatot, és a felügyelőbizottságok is csak

felügyelőbizottság által vagy megbízásából végzett ellenőrzések tétele ismertetését. A TESZ hozzáférhető: http://www.mnvzrt.hu//data/cms1577264/Tulajdonosi_Ellenorzesi_Szabalyzat.pdf.

⁶⁷ Takarékos tv. 4.§ (1c) bekezdés.

⁶⁸ Ptk. 3:129. § és 3:131. §.

⁶⁹ Városstratégiai és Pénzügyi Bizottság 224/2016. (XI. 22.) VPB. sz. határozata.

⁷⁰ Hasonló megfontolások mentén fogalmazta meg elvárását az MNV Zrt. a 2013. évben kiadott vállalatirányítási ajánlásának „Könyvvizsgálókra vonatkozó szabályok” fejezetében, miszerint: „Javasolt, hogy olyan megbízható, referenciával rendelkező könyvvizsgáló kerüljön kijelölésre, aki maradéktalanul eleget tud tenni a számviteli törvényben meghatározott elvek szerinti és a tulajdonosi elvárásoknak is megfelelő beszámoló összeállítás auditálási feladatainak.” (http://www.mnv.hu/felso_menu/tarsasagi_portfolio/eljarasi_dokumentumok/vallalatiranyitasi_ajanlasok/ajanlas_allami_tulajdonu_tarsasagok_szamara.html)

a jegyzéken szereplő könyvvizsgálók tekintetében gyakorolhatják egyetértési jogukat. A fenti eljárásrend kidolgozására azért került sor, mivel a tulajdonos a könyvvizsgálói törvény⁷¹ alapján az általa tulajdonolt gazdasági társaság rendes könyvvizsgálójának szakmai tevékenységét nem minősítheti, mérheti, azonban a könyvvizsgáló '*kapuőr*' szerepkörére⁷² tekintettel nélkülözhetetlen a szorosabb együttműködés kialakítása.

3.4. A közpénzek felhasználásának átláthatósága

A probléma: az önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok közpénzekkel gazdálkodnak, amelyek felhasználásának átláthatónak kell lennie, azonban az operatív gazdálkodási döntések a menedzsment feladatkörébe tartoznak, tulajdonosi jóváhagyáshoz kötésük a működést lehetetlenítené el.

A megoldás: ingyenes jogügyleteknél és közbeszerzéseknél vállalatcsoport szinten egységes követelmények, eljárásrendek alkalmazása.

3.4.1. Egységes ajánlás a támogatási rendszerek kialakítására

Az *Üvegseb tv.* előírásaira is figyelemmel a közgyűlés 2005-ben akként döntött, hogy megvizsgálja a kizárólagos és többségi önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok tekintetében egységes ajánlás lehetőségét a támogatási rendszerek kialakítására.⁷³ Az ajánlás megfogalmazása érdekében az önkormányzat megkereste az érintett gazdasági társaságok vezetőit javaslataik megtétele érdekében. A gazdasági társaságok javaslatainak figyelembevételével a közgyűlés 2006-ban a kizárólagos és többségi tulajdonú gazdasági társaságok tekintetében a támogatási rendszerek kialakítására a következő ajánlást fogadta el.⁷⁴ Csak nyereséges cég nyújthat támogatást az adózott eredménynek tíz százalékáig. A támogatási keret kilencven százaléka közhasznúsági fokozattal rendelkező szervezetek részére biztosítható, míg a keret fennmaradó tíz százaléka az egyéb szervezeteknek, politikai pártoknak azonban nem. Támogatás főszabály szerint csak helyi szervezeteknek nyújtható, míg megyei, országos, vagy határon túli célokra csak a felügyelőbizottság előzetes tájékoztatása mellett adható támogatás. A támogatásra felhasználható keretet az üzleti tervben meg kell határozni, melyet a tulajdonos hagy jóvá, és a támogatás tételes elszámolása a felügyelőbizottság részére történik. A támogatás nyújtásakor figyelemmel kell lenni az európai uniós állami támogatási szabályokra is. A közgyűlés döntése alapján az egységes ajánlás egyes nevesített nonprofit közhasznú gazdasági társaságokra vonatkozóan – működésükre való tekintettel – nem volt alkalmazható.

⁷¹ 2007. évi LXXV. tv.

⁷² Az angol megnevezéssel '*gatekeeper*' szakmai szerepkörök, szakmák kudarcai és fejlődési lehetőségei vizsgálatáról ld. John C. COFFE Jr.: *Gatekeepers: The Professions and Corporate Governance*. Oxford, Oxford University Press, 2006.

⁷³ Kecskemét Megyei Jogú Város Közgyűlése 749/2005. (X. 19.) KH. sz. határozata.

⁷⁴ Kecskemét Megyei Jogú Város Közgyűlése 234/2006. (III. 22.) KH. sz. határozata.

3.4.2. Gazdasági társaságok csatlakozása a helyben központosított közbeszerzési rendszerhez (HKKB)

A közgyűlés az EVR bevezetését követően 2010-2012 között összesen 10 kizárólagos és többségi önkormányzati tulajdonú gazdasági társaság csatlakozási kérelmét fogadta el a 2007-ben indult helyben központosított közbeszerzési rendszerhez.⁷⁵ A helyben központosított közbeszerzési rendszerhez a gazdasági társaságok önkéntesen csatlakozhattak, az egyes eljárások megválasztása is önkéntes részvételen alapult. A beszerzési tárgyakat tekintve meghatározóak voltak azok a közbeszerzések, melyek olyan standard áruk, szolgáltatások (pl. energia, telekommunikáció, irodaszer, üzemanyag, étkezési utalvány stb.) beszerzésére irányultak, melyek esetében a méretgazdaságosságból fakadó előnyök kiaknázhatóak voltak. A helyben központosított közbeszerzési rendszerhez való csatlakozásról a tulajdonos önkormányzat és az érintett gazdasági társaság polgári jogi megállapodást kötött, és az egyes eljárásokat a vonatkozó helyi rendelet alapján a polgármesteri hivatal bonyolította le. A 2014. évben hatályba lépett európai uniós közbeszerzési irányelvek⁷⁶ alapján megalkotott Kbt.⁷⁷ az ún. *in-house* beszerzések lehetőségét kiterjesztette valamennyi beszerzési tárgyra, így az építési beruházásokra, építési koncessziókra is, valamint vertikális és horizontális irányban kibővítette azon jogalanyok körét, amelyek közvetlen szerződés kötésre jogosultak egymással a közös tulajdonosi kontrollra tekintettel. A szabályozás változása illeszkedik az önkormányzatok igényéhez, hogy a közfeladatok ellátásában közreműködő önkormányzati tulajdonban lévő gazdasági társaságok egymással szabadon szerződhessenek közbeszerzési eljárás lefolytatása nélkül, ugyanakkor felvetette a *vállalatcsoporton kívüli közbeszerzések* központosított kezelését⁷⁸ is, amely társaságirányítási szempontból a tulajdonos önkormányzat és az önkormányzati tulajdonban lévő gazdasági társaságok közötti polgári jogi megállapodás alapján valósulhat meg, aktív tulajdonosi közreműködéssel. A Kbt. már nem ismeri a helyben központosított közbeszerzési rendszert, ezért a vonatkozó helyi rendeletet⁷⁹ is hatályon kívül kellett helyezni. Az új törvényi szabályozásra tekintettel az önkormányzat jelenleg központosított közbeszerzési rend-

⁷⁵ Kecskemét Megyei Jogú Város Közgyűlése 243/2009. (VI. 25.) KH. sz. határozata alapján vizsgálták meg az önkormányzat kizárólagos és többségi tulajdonában álló gazdasági társaságok vezető tisztségviselői a csatlakozás lehetőségét és a sztenderd beszerzési igényeket. A közgyűlés 29/2010. (II. 04.) KH. sz., 20/2011. (II. 09.) KH. sz. és 23/2012. (II. 16.) KH. sz. határozataival döntött a gazdasági társaságok csatlakozásának elfogadásáról.

⁷⁶ Az Európai Parlament és a Tanács 2014/24/EU irányelve (2014. február 26.) a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről (HL L 94., 2013.3.28., 65–242.) és az Európai Parlament és a Tanács 2014/25/EU irányelve (2014. február 26.) a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai szolgáltatási ágazatban működő ajánlatkérők beszerzéseiről és a 2004/17/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről (HL L 94., 243–374.).

⁷⁷ 2015. évi CXLI. tv.

⁷⁸ Kbt. 32. §.

⁷⁹ Kecskemét Megyei Jogú Város Közgyűlésének a helyben központosított közbeszerzésekről szóló 4/2012. (II. 16.) önkormányzati rendelete, amely Kecskemét Megyei Jogú Város Közgyűlésének a helyben központosított közbeszerzésekről szóló 40/2007. (X. 29.) önkormányzati rendeletét váltotta.

szert működtet, melyhez önkéntesen 5 kizárólagos és többségi önkormányzati tulajdonú gazdasági társasági csatlakozott.

3.5. Az önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok, mint a helyi demokrácia küzdőterei⁸⁰

A probléma: egyes közfeladatok ellátása a tulajdonosi jogokat gyakorló képviselő-testületben kiemelt figyelmet kap vagy helyi politikai vitákat vált ki, amelyek kihathatnak az önkormányzati tulajdonú gazdasági társaság működésére is.

A megoldás: a helyi politikai viták szakpolitikai kérdéssé alakítása, amelyek színtereiként az egyes társasági szervek szolgálnak.

3.5.1. Egyéb társasági szerv létrehozása: közszolgálati médiaszolgáltatás példája Kecskeméten

A közgyűlés 2015-ben úgy döntött,⁸¹ hogy az önkormányzat kizárólagos tulajdonában lévő közszolgálati médiaszolgáltatási feladatokat is ellátó televíziós társasága közszolgáltatás fejlesztésével párhuzamosan egy tanácsadó jellegű új társasági szervet hoz létre, hogy a társaság szakmai működését az alapító minél hatékonyabban követhesse nyomon, illetve a szakmai és civil elem minél szélesebb körben legyen képviselve a társasággal kapcsolatos alapítói döntések előkészítésében.⁸² A Ptk. alapján lehetőség van arra, hogy a legfőbb szervben, ügyvezetésben, felügyelőbizottságon kívül egyéb társasági szervet is létrehozzon az alapító okiratban az alapító,⁸³ azonban az ilyen szerv feladatai nem érinthetik az előbbi társasági szervek feladatait. Ezért az egyéb társasági szerv gyakorlatilag csak tanácsadói, véleményező és javaslattevési feladatokat láthat el, kizárt részére a tulajdonosi, ügyvezetési és ellenőrzési jellegű feladatok átadása. A tanácsadó testület a közgyűlés döntése alapján testületi szervként működik, határozatait a megválasztott tagok többségének egybehangzó igen szavazatával hozza. A tanácsadó testület tagjai feladatukat díjazás nélkül látják el. A határozatképességhez a tagok többségének jelenléte szükséges. Az ülések összehívására, vezetésére és a képviselőre vonatkozó részletes szabályokat az ügyrend tartalmazza, melyet a tanácsadó testület

⁸⁰ Az alcím elnevezésében a következő cikkekre utal: Giulio CITRONI – Andrea LIPPI – Stefania PROFETI: Representation through corporatisation: municipal corporations in Italy as arenas for local democracy. *European Political Science Review*, vol. 7., no. 1. (2015). A cikk rávilágít arra, hogy a korporatizációt nem csupán úgy kell értelmezni, mint közpolitikai eszközt, hanem úgyis, mint kedvező alkalmat a helyi politikusok számára, hogy megvalósítsák elképzeléseiket, különféle érdekekkel üzeljenek, és szokatlan szövetségeket kössenek egymással.

⁸¹ Kecskemét Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlése 143/2015. (VI. 25.) határozata.

⁸² Ez a társasági szerv egyben elősegíti az OECD állami tulajdonban álló gazdasági társaságokra vonatkozó ajánlásában foglalt azon elvárás érvényesülését is, hogy a társasági szervek (különösen az ügyvezető szerv) függetlensége biztosított legyen, az állami (önkormányzati) tulajdonos ne avatkozzon be a napi operatív ügymenetbe. Vö. AUER (2015) i. m. 39.

⁸³ Ptk. 3:132. §.

maga fogad el, és azt az alapító hagyja jóvá. A tanácsadó testület feladatai egyrészt a társaság szakmai tevékenységének figyelemmel kísérése a közszolgálati médiaszolgáltatás céljainak⁸⁴ érvényesülése szempontjából, másrészt az előbbivel összefüggésben javaslatok megfogalmazása az alapító részére, harmadrészt az alapító felkérése alapján – az alapító által meghatározott körben – részvétel a társasággal kapcsolatos alapítói döntések előkészítésében. Tekintettel arra, hogy a tanácsadó testület, mint egyéb társasági szerv tagjai nem minősülnek a Ptk. szerinti – ügyvezetési feladatokat ellátó – vezető tisztségviselőknek, így rájuk az Möt. szigorú összeférhetetlenségi szabályai sem vonatkoznak, azaz önkormányzati képviselő is megválasztható tagnak e társasági szervbe.

3.5.2. *Független igazgatósági tagok és kvázi egyszintű társaságirányítási modell: az önkormányzati tulajdonú zrt.-k működésének példája Kecskeméten*

Kecskemét Megyei Jogú Város Önkormányzata tulajdonában összesen két zrt. formában működő gazdasági társaság van: többségi tulajdonában egy 287.000 lakos közműves ivóvízellátását és 234.000 lakos vezetékes csatornaszolgáltatását⁸⁵ regionális szinten ellátó víziközmű-szolgáltató, míg kizárólagos tulajdonában – a magyarországi önkormányzatok közül egyedülállóan – egy kockázati tőkealap kezelő gazdasági társaság.⁸⁶ A víziközmű-szolgáltatónál 5 fős, a kockázati alapkezelőnél 3 fős igazgatóság működik. Mindkét esetben az igazgatóság elnöke a gazdasági társasággal munkaviszonyban álló, a munkaszervezetet irányító operatív vezető, azaz CEO⁸⁷ is egyben, a további igazgatósági tagok azonban függetlenek⁸⁸ abban a tekintetben, hogy a napi operatív ügyek intézésében nem vesznek részt, nem állnak munkaviszonyban a gazdasági társasággal. A víziközmű-szolgáltató tekintetében részvényes önkormányzat képviselőjében olyan személy is részt vesz az igazgatóság munkájában, aki egyben az őt delegáló önkormányzat munkaszervezetének, polgármesteri hivatalának köztisztviselője is. Ezt a képviselőt a kormánytisztviselők és köztisztviselők szolgálati jogviszonyára vonatkozó szabályozás teszi lehetővé. A vonatkozó törvényi szabályozás szerint kormánytisztviselő nem lehet gazdasági társaságnál vezető tisztségviselő, illetve felügyelőbizottsági tag, kivéve, ha a gazdasági társaság önkormányzati, köztisztviselői többségi tulajdonban, vagy tartósan állami tulajdonban van, vagy az állami tulajdo-

⁸⁴ 2010. évi CLXXXV. tv. 83.§ (1) bekezdés.

⁸⁵ 2020. évi adat, hozzáférhető: <https://www.bacsviz.hu/cegunkrol/bemutakozas/eves-jelentes-2020/>

⁸⁶ Városi Alapkezelő Zrt-ről bővebb információk a társaság honlapján érhetőek el: <https://www.varosialapkezelo.hu/>

⁸⁷ Az angol nyelvű 'Chief Executive Officer' kifejezésből képzett, manapság közkeletben használt mozaikszó.

⁸⁸ Hopt rámutat arra, hogy az EU-ban a függetlenség fogalma magában foglalja azt is, hogy az ügyvezető testület tagjai (igazgatók) nem állnak üzleti, családi vagy egyéb kapcsolatban a társasággal, vagy a társaság fölött kontrollt gyakorló tulajdonossal, amely érdekellentét esetén konfliktushoz vezethetne. Klaus J. HOPT: Comparative Corporate Governance: The State of the Art and International Regulation. In: Andreas M. FLECKNER – Klaus J. HOPT (ed.): *Comparative Corporate Governance: A Functional and International Analysis*. Cambridge, Cambridge University Press, 2013. 51.

nos különleges jogokat biztosító részvény alapján delegálja, továbbá, ha a társaságban az állami közvetlen vagy közvetett befolyás mértéke legalább ötven százalék.⁸⁹ Ezt a kivételszabályt a vezetői munkakört betöltő kormánytisztviselő esetében akkor is alkalmazni kell, ha a tisztségviselés, a tagság ellátása további jogviszony létesítésével jár.⁹⁰ A kormánytisztviselőkre vonatkozó szabályokat a köztisztviselőkre is megfelelően alkalmazni kell.⁹¹ Ennek a törvényi szabályozásnak a jogpolitikai célja az, hogy az állami szervek és az önkormányzatok képviseletében a szakmai apparátus tagja megjelenhessen az ügyvezető társasági szerv tevékenységében, amely egyben hatékonyabbá teszi a gazdasági társaság tulajdonosi kontrollját, valamint a tulajdonos és a gazdasági társaság közötti információáramlást is.

A másik működésbeli sajátosság az önkormányzati tulajdonú *zrt.*-k esetében Kecskeméten, hogy az igazgatóságok és a felügyelőbizottságok együttes ülések keretében tárgyalják meg a napirendjeiken szereplő előterjesztéseket, és hozzák meg döntéseiket. A Ptk. csak az *nyrt.*-k tekintetében ismeri az egyszintű társaságirányítás (egységes irányítás) intézményét, azaz, hogy az ügyvezető szerv és a tulajdonosi ellenőrzést végző szerv feladatait egy társasági szerv láthatja el.⁹² A *zrt.*-k ügyvezető és tulajdonosi ellenőrzést végző társasági szervei tehát Kecskeméten is megtartják önállóságukat, azaz érvényesül a kétszintű társaságirányítás, de az együttes üléssel javul e szervek közötti információáramlás. Az egyszintű társaságirányítás lényege, hogy az ügyvezető szerv és az ellenőrző szerv strukturálisan nem válik el egymástól, hanem az egyes funkciókat betöltő tagok egy testületben foglalnak helyet. Ezzel szemben a kétszintű társaságirányítás esetén a két funkciót egymástól elkülönült társasági szervek látják el.⁹³ E körben felmerülhet kérdésként az, hogy az igazgatóságok és a felügyelőbizottságok ilyen jellegű együttműködése hátrányosan kihat-e a gazdasági társaságok működésének tulajdonosi ellenőrzésére. A válasz esetünkben – különös tekintettel az önkormányzat által kialakított társaságirányítási gyakorlatra – alapvetően nemleges. Egyrésztől ugyanis a korábban említettek szerint a felügyelőbizottságok éves ellenőrzési terveket készítenek, és ezeknek megfelelően fejtik ki éves ellenőrzési tevékenységüket, és az elvégzett ellenőrzésekről beszámolnak a tulajdonosnak, azaz a felügyelőbizottságok tevékenysége átlátható, a tagjaik elszámoltathatók. Másrészt mind a társaságokon belül, mind pedig a jegyző által működtetett belső kontrollrendszer keretében van belső ellenőrzés, amely szintén hatékony eszközt biztosít az érintett gazdasági társaságok szabályszerű működésének ellenőrzéséhez. Ráadásul mindkét gazdasági társaság sajátos ágazati tevékenységét szakmai felügyelet (a víziközmű-szolgáltatást a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal⁹⁴, a kockázati tőkealap kezelést a Magyar Nemzeti Bank (MNB)⁹⁵) is ellenőrzi, így a prudens működést külső kontroll is támogatja.

⁸⁹ 2011. évi CXCV. tv. (Kttv.) 85. § (4) bekezdés c) pont.

⁹⁰ Kttv. 87. § (4) bekezdés.

⁹¹ Kttv. 226. § (1) bekezdés.

⁹² Ptk. 3:285. §.

⁹³ HOPT i. m. 29.

⁹⁴ 2013. évi XXII. tv. 3. § (2) bekezdés e) pont.

⁹⁵ 2014. évi XVI. tv. (Kbftv.) 4. § (1) bekezdés 36. pont.

4. Új útirányok a társaságirányítási gyakorlatokban: önkormányzat és intézményi tőkebefektetés⁹⁶

Magyarország Kormánya és Kecskemét Megyei Jogú Város Önkormányzata közötti együttműködési megállapodás végrehajtásával összefüggő feladatokról szóló 1131/2016. (III. 10.) Korm. határozatban a Kormány Kecskemét és térsége gazdasági növekedésének elősegítése érdekében egyetértett a Kecskemét Fejlődéséért Alap (KFA) létrehozásával, amely lehetőséget biztosít a város számára fontos, megtérülő fejlesztési projektek finanszírozására. A KFA előkészítési feladatairól szóló 1154/2016. (III. 25.) Korm. határozat arról is döntött, hogy az Alap forrása a Gazdaságfejlesztési Operatív Program keretében jóváhagyott pénzügyi eszközök visszatérülő forrásai legyenek, valamint a Kormány felkérte Kecskemét Megyei Jogú Város Önkormányzatát, hogy a KFA létrehozásához szükséges előzetes elemzést ('*ex ante*' vizsgálatot) végezze el és gondoskodjon az alapkezelő szervezet kiválasztásáról. Az önkormányzat által készítettett '*ex ante*' vizsgálat rámutatott arra, hogy a gyors gazdasági növekedéshez biztosítani kell a szükséges infrastrukturális háttérrel, és megfelelő üzleti klímát kell nyújtani az újonnan megjelenő vállalkozásoknak. Rámutatott továbbá arra is, hogy a KFA legfontosabb hozzáadott értéke, hogy a város integrált fejlesztési terveihez kapcsolódóan létrejött egy olyan eszköz, amely a legkülönbözőbb – de egymásra épülő – fejlesztési elemekhez találja meg a megfelelő finanszírozást, ezzel lehetővé téve a források hatékony felhasználását.⁹⁷ A KFA tőkebefektetésekkel és hozzá kapcsolódó tulajdonosi hitelekkel támogatja a helyi vállalkozásokat az európai uniós állami támogatási szabályok⁹⁸ keretei között. A KFA tőkebefektetésein keresztül az önkormányzat maga is érdekeltté válik a támogatott vállalkozások működésében, így a korporatizáció és a társaságirányítás tekintetében egészen új dimenzió nyílik meg, mégpedig az intézményi tőkebefektetése, amely egyben a korábbi gyakorlatok ártértékelését, továbbfejlesztését is szükségessé teszi.

4.1. Mi is az a KFA?

A KFA egyrészt jogi személyiséggel rendelkező, a kollektív befektetési formákról és kezelőikről szóló törvény szerinti kockázati tőkealap, másrészt gazdaságfejlesztési,

⁹⁶ A fejezet a szerző által a Kecskeméten 2018. június 15-16. napján a Neumann János Egyetem Gazdaságtudományi Karának társzervezésében és a Nemzeti Közszolgálati Egyetem közreműködésével megvalósult "Gazdaságpolitika és kockázati tőke" konferencia plenáris ülésén "Az önkormányzat esete az intézményi tőkebefektetéssel: szerződéses kapcsolatok és szabályozási kérdések" címmel tartott előadása anyagának aktualizált és átdolgozott változata.

⁹⁷ Az '*ex ante*' vizsgálat megállapításaira vonatkozóan ld. SZEMEREYNÉ PATAKI Klaudia: Új utak az önkormányzati vagyongazdálkodásban: Kockázati tőkebefektetések a városfejlesztés szolgálatában. *Új Magyar Közigazgatás*, 2020/4. 34.

⁹⁸ A KFA a Bizottság 651/2014/EU rendelete (2014. június 17.) a Szerződés 107. és 108. cikke alkalmazásában bizonyos támogatási kategóriáknak a belső piaccal összeegyeztethetővé nyilvánításáról (HL L 187, 2014.6.26., 1–78.) egyes jogcímei és a Bizottság 1407/2013/EU rendelete (2013. december 18.) az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. és 108. cikkének a csekély összegű támogatásokra való alkalmazásáról (HL L 352, 2013.12.24., 1–8.) szerinti támogatásokat biztosít.

illetve településfejlesztési eszköz, amely az integrált településfejlesztési stratégiában nevesített fejlesztési célok megvalósítását szolgálja a megtérülő tőkebefektetéseken keresztül. A KFA kettős természetének megértéséhez két törvényi definíció megismerése szükséges. Az első a *kockázati tőkealap*, amely olyan zártvégű alternatív befektetési alap, amelyet vállalkozásfejlesztés finanszírozásának céljából hoztak létre és befektetési politikája szerint az összesített tőke-hozzájárulása és a le nem hívott tőkéje legalább hetven százalékát a vállalati fejlődés kezdeti szakaszában lévő vállalkozásokba fekteti, amelynek kollektív befektetési értékpapírjait zártkörűen kizárólag szakmai befektetők részére hozzák forgalomba, és amely nem tőkeáttétellel finanszírozott.⁹⁹ A második az *integrált településfejlesztési stratégia*, amely pedig a rendelkezésre álló és bevonható források ismeretében meghatározza a településfejlesztési koncepcióban meghatározott célok megvalósítását egyidejűleg szolgáló beavatkozásokat, programokat, továbbá a megvalósítás eszközeit és nyomon követését.¹⁰⁰ A KFA-t megelőzően városfejlesztési alapot korábban egy alkalommal, Észak-Lengyelországban hoztak létre, de hitelalap formájában,¹⁰¹ a kockázati tőkealap formájában működő városfejlesztési alap az Európai Unióban jelenleg egyedülálló. Az állami szektorban a KFA meghatározása szempontjából releváns előzménynek tekintendők a JESSICA¹⁰² alapok, amelyek a városok fenntartható fejlesztését és rehabilitációját támogatták, valamint a JEREMIE¹⁰³ alapok, amelyek pedig a mikro-, kis- és középvállalkozások finanszírozási forrásokhoz való hozzáférést javították. A JEREMIE alapok nemcsak kockázati tőkealapokat finanszíroztak, hanem azon túl mikrohitellezéssel, garanciavállalással is foglalkoztak.¹⁰⁴ A 2007-2013-as uniós pénzügyi eszközökből visszafizetett forrásokkal kapcsolatos kormánydöntések végrehajtásához kapcsolódó feladatokról szóló 1068/2017. (II. 10.) Korm. határozat 5. pontjában a Kormány az önkormányzat számára a 2017. évben tizenötmilliárd forint, a 2018-2019. években további öt-öt milliárd forint visszatérítendő támogatást¹⁰⁵ hagyott jóvá, amely a KFA forrását képezi.¹⁰⁶ A KFA működésére vo-

⁹⁹ Kbfvt. 4. § (1) bekezdés 59. pont.

¹⁰⁰ 1997. évi LXXVIII. tv. 9/A. § (2) bekezdés.

¹⁰¹ A vonatkozó esettanulmány hozzáférhető: https://www.fi-compass.eu/sites/default/files/publications/case-study_urban_development_fund_in_pomorskie_poland.pdf

¹⁰² Az angol nyelvű *Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas* kifejezésből képzett mozaikszó.

¹⁰³ Az angol nyelvű *Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises* kifejezésből képzett mozaikszó.

¹⁰⁴ KARSAI Judit: *A kapitalizmus új királyai: Kockázati tőke Magyarországon és a közép-kelet-európai régióban*. Budapest, Közgazdasági Szemle Alapítvány, 2012. 101.

¹⁰⁵ Az államháztartási szabályozás 2020. évi módosítása elismerte az állami forrásból megvalósított tőkebefektetések kockázati jellegét, a 2011. évi CXCV. tv. 2020. július 15. napján hatályba lépett 111/A. § alapján ugyanis a vonatkozó támogatási szerződés akként módosítható, hogy a támogatást nyújtó szerv a támogatási jogviszonyból eredő követelését a befektetési alap befektetési jegyeinek, vagy a kockázati tőkealapban lévő kockázati tőkejegyeinek megszüntetéséből felszabaduló pénzeszköz értéke alapján határozza meg. Ha a pénzeszközök értéke kevesebb, mint a követelés eredeti összege, akkor ez a veszteség jellegű különbözet elengedett követelésnek minősül.

¹⁰⁶ A Kecskemét Fejlődéséért Alap átalakításáról szóló 1531/2019. (IX. 17.) Korm. határozat alapján a KFA jelenleg már Kecskemét Vállalkozásfejlesztési Alap néven működik tovább cca. 10 milliárd forint tő-

natkozó leglényegesebb szabályokat a Nemzetgazdasági Minisztérium és az önkormányzat között létrejött támogatási szerződés(ek), az önkormányzat és az alapkezelő cég között létrejött finanszírozási szerződés, valamint szabályozási oldalról a korábban már említett kollektív befektetési formákról és kezelőikről szóló törvény és az európai uniós állami támogatási szabályok tartalmazzák.

4.2. Az alapkezelő

A KFA alapkezelője a kizárólagos önkormányzati tulajdonban lévő Városi Alapkezelő Zrt.,¹⁰⁷ amelynek teljes részvénytársaságját korábban az önkormányzat nemzeti értékhatárt elérő nyílt közbeszerzési eljárás keretében vásárolta meg. A törvényi szabályozás alapján alapkezelő Magyarországon főszabály szerint csak részvénytársasági formában működhet.¹⁰⁸ Az alapkezelő ügyvezető és ellenőrző testületei (igazgatóság és felügyelőbizottság) független szakértő tagokból állnak, akik megválasztásukat megelőzően az MNB, mint felügyelet szigorú engedélyezési eljárásán¹⁰⁹ estek át. Az alapkezelő könyvvizsgálója régió kívüli a székhelyét és tevékenységét illetően, a függetlensége biztosítása, az összefonódás elkerülése érdekében. A MNB-nek a belső védelmi vonalak kialakításáról és működtetéséről, a pénzügyi szervezetek irányítási és kontroll funkcióiról szóló 5/2016. (VI.06.) számú ajánlására¹¹⁰ tekintettel az alapkezelőnél felelős belső irányítás ('*internal governance*') és belső ellenőrzés ('*internal audit*') működik. Az ajánlás az alábbiak szerint foglalja össze a belső irányítás lényegét:

„[...] felelős belső irányítás megvalósítását a pénzügyi szervezet a megfelelő szervezeti felépítés, szervezet, testületi rendszer kialakításával és működtetésével, irányítási (management), és felügyelési (supervision) funkciók gyakorlásával biztosítja. Az irányítási funkció gyakorlása magában foglalja az ügyintézési és képviselési feladatok ellátását, a felügyelési funkció gyakorlása pedig a nyomon követési, az ellenőrzési és számonkérési feladatok ellátását. A felelős belső irányítás (internal governance) a felelős vállalatirányítás (corporate governance) részeként értelmezendő, és annyiban szűkebb annál, hogy nem fedi le a tulajdonosokkal és az intézmény egyéb érdekelt feleivel való kapcsolatokat.”

kével, valamint az Európai Bizottsággal folytatott eredményes tárgyalások lezárását és a finanszírozást biztosító tőkeátcsoportosítást követően 2020. évben létrehozásra került 15 milliárd tőkével a városfejlesztési célokat szolgáló Kecskemét Városfejlesztési Alap.

¹⁰⁷ Az uniós állami támogatási szabályokkal összhangban a Kecskemét Városfejlesztési Alap kezelésére vonatkozóan uniós értékhatárt elérő nyílt közbeszerzési eljárás került kiírásra, melynek nyertes ajánlattevője a Városi Alapkezelő Zrt. lett, így a két önkormányzati tőkealap kezelését ugyanaz az alapkezelő szervezet látja el.

¹⁰⁸ Kbtv. 17. § (1) bekezdés.

¹⁰⁹ Kbtv. 19. § (3) bekezdés.

¹¹⁰ Hozzáférhető: <https://www.mnb.hu/letoltes/5-2016-belső-vedelmi-vonalak-kialak-es-muk.pdf>

Kiemelendő, hogy az alapkezelő akvizíciós (üzletszerzési, befektetés közvetítői) tevékenységet közvetlenül nem folytat, ezt a feladatot az alapkezelő megbízása alapján a többségi önkormányzati tulajdonban lévő gazdaságfejlesztéssel foglalkozó gazdasági társaság látja el.

4.3. A tulajdonosi és kontrolljogok gyakorlásának új irányai

Az intézményi tőkebefektetésre tekintettel a társaságirányítás szempontjából már két dimenziót különböztethetünk meg az alapkezelő, illetve a KFA vonatkozásában. Az egyik a *belső dimenzió* a kizárólagos tulajdonos önkormányzat és az alapkezelő közötti közvetlen kapcsolat. Ezt a belső kapcsolatot szabályozó alapdokumentumok az alapkezelő alapszabálya, az önkormányzat és az alapkezelő között létrejött finanszírozási szerződés, valamint alapkezelési szabályzat. Az *alapszabály* a Ptk. szerinti társasági jogi kapcsolatokat szabályozza, így a tulajdonos és a társasági szervek, valamint a társasági szervek egymás közötti viszonyait, a működéssel összefüggő döntési jogköröket, valamint a felelősségi szabályokat, azaz a felelős társaságirányítás (*'coprorate governance'*) körébe tartozó alapvető szabályrendszert állítja fel. A finanszírozási szerződés – a szerződéses irányítás (*'contractual governance'*) alapdokumentumaként – tartalmazza azon szerződéses kontroll jogokat, amelyek meghatározzák a társasági szervek jogköreit és a közöttük lévő kötelmi kapcsolatrendszert, amelyek az önkormányzat által kapott állami támogatás támogatási szerződésnek megfelelő felhasználásának ellenőrzéséhez kapcsolódnak. E kontroll jogok elsősorban információs jogok, melyek a támogatás felhasználásának pénzügyi elszámolásához kapcsolódnak. Ezek a kontroll jogok adják a KFA tekintetében a tulajdonosi és egyben befektetői ellenőrzés közvetlen lehetőségét. Az alapkezelési szabályzat a KFA működésének alapdokumentuma, azt a MNB mint felügyelet a KFA mint zártkörű befektetési alap bejegyzésével hagyta jóvá,¹¹¹ és az a befektetővédelmi előírások, transzparens befektetési politika érvényesítésén keresztül az állami szabályozás (*'regulation'*) körébe tartozik. Az önkormányzati felelős társaságirányítás – részben alapszabályban meghatározott, részben azon túli – elemei a belső dimenzió keretében a vezetői javadalmazási szabályzat, a felügyelőbizottsági éves munkaterv és beszámoló készítésére vonatkozó kötelezettség előírása, a könyvvizsgáló jelölésére vonatkozó szabályok, valamint a tulajdonosi ajánlás az éves üzleti tervezés és beszámolás rendjére és tartalmára vonatkozóan.

A másik a *külső dimenzió* a KFA és a tőkebefektetésekkel érintett ún. céltársaságok közötti kapcsolat, amelyre az önkormányzatnak nincs közvetlen ráhatása. Ezeket a külső kapcsolatokat szabályozó alapdokumentumok a létesítő okiratok (zrt.-nél alapszabály, kft.-nél társasági szerződés) és a befektetési szerződések. A belső dimenzióhoz az alapszabályra vonatkozóan leírtak a létesítő okiratokra vonatkozóan a külső dimenzióhoz is irányadóak azzal, hogy a tulajdonos ez esetben a KFA. A kockázati tőkebefektetések sajátosságaként a KFA a projektpartnerekkel az egyes egyedi tartalommal meghatározásra kerülő tőkebefektetésekre vonatkozóan szindikátusi szerződéseket is fog kötni. A *befektetési szerződés* a céltársaság tagjai közötti, az alapítást megelőző-

¹¹¹ Kbtv. 69.§ (2) és (4) bekezdés.

en létrejövő kötelmi jogviszony, amely a KFA tőkebefektetésből történő kilépésének formáját¹¹² és feltételeit, az üzlettársat terhelő esetleges mellékkötelezettségek és biztosítékok kikötését, valamint a finanszírozás egyéb feltételeit és ütemezését tartalmazhatják. A befektetési szerződést Papp Tekla az 'ál-atipikus' szerződések körébe sorolja, amelyeknél a szerződő felek gazdasági szándéka a legkülönbözőbb típusú szerződésekkel érhető el, és jogi szempontból annak van jelentősége, hogy azt milyen formában, milyen nevesített szerződés keretében bonyolítják.¹¹³ Magyarországon jellemzően szindikátusi szerződés megnevezéssel foglalják írásba a felek azt a szerződést, amely a befektető és a céltársaság – további tagjai – között megkötésre kerül.¹¹⁴ Tekintettel arra, hogy az önkormányzat nem részese e külső jogviszonyoknak, így ebben a körben az önkormányzati felelős társaságirányítás korábban már kifejtett klasszikus eszközei nem tudnak érvényesülni. Szükségessé vált tehát olyan biztosítékok kikötése a belső dimenzióhoz tartozó alapdokumentumokban, amelyek az önkormányzat mint befektető érdekeit védik a KFA működtetéséhez kapcsolódó menedzsment jogok korlátozásán keresztül. Az egyik ilyen biztosíték az alapszabály azon rendelkezése, amely ötszázmillió forint értékösszeget meghaladó befektetés, vagy tagi hitellel egybeszámított befektetés jóváhagyását alapítói hatáskörbe utalja. A másik biztosíték az alapkezelési szabályzatban rögzített azon rendelkezés, hogy a befektetési döntések előszűrését az önkormányzat által jelölt tagokból álló befektetési bizottság végzi, és csak e testület által ajánlott befektetési javaslatok kerülhetnek döntésre az igazgatóság elé. Az önkormányzati ellenőrzés lehetőségét a KFA által megvalósítandó tőkebefektetések tekintetében egy olyan előre meghatározott befektetési politika adhatja meg, amely átlátható módon, az egyes projektpartnerek megkülönböztetésmentes, szakmai alapú kiválasztása és a KFA felelős tulajdonosi szerepvállalása mellett részletesen és előzetesen meghatározza a céltársaságok működésével kapcsolatos gazdasági információk rendszeres szolgáltatására vonatkozó ügyvezetési kötelezettségek tartalmát, valamint a KFA által gyakorolni kívánt tulajdonosi kontroll jogok rendszerét is. Ekként a KFA mint intézményi tőkebefektető részére is adott lenne az önálló felelős társaságirányítási szabályozás lehetősége az ICGN útmutatójában¹¹⁵ foglaltaknak megfelelően, a nem egyedileg meghatározandó feltételrendszerű tőkebefektetések esetében kvázi *dobozos termékek* kialakítása általános szerződési feltételek¹¹⁶ alkalmazásával.

¹¹² Ez az ún. 'exit', amely a gyakorlatban többnyire az üzlettársnak, vagy ritkábban külső szakmai befektetőnek történő üzletrész, részvény eladással, vagy *zrt.* részvényeinek a szabályozott piacra történő bevezetését követő értékesítésével valósulhat meg.

¹¹³ PAPP Tekla: „Ál-atipikus” szerződések. In: PAPP Tekla (szerk.): *Atipikus szerződések*. Budapest, Opten, 2015. 61.

¹¹⁴ GLAVANITS Judit: *A kockázati tőkebefektetések egyes jogi kérdései*. Győr, Universitas-Győr Nonprofit Kft., 2015. 120.

¹¹⁵ A szervezet teljes megnevezése 'International Corporate Governance Network', a 'Guidance on Institutional Investor Responsibilities' című útmutatójuk, amely a felelős társaságirányításon túl a belső irányításra is külön fejezetet szentel, hozzáférhető: https://www.icgn.org/sites/default/files/ICGN%20Institutional%20Investor%20Responsibilities_0.pdf

¹¹⁶ Ptk. 6:77–6:81. §.

4.4. A jövőbeli garanciális helyi szabályozási elemek

Ahogy azt az önkormányzati működésre vonatkozó résznél már korábban írtuk, a tulajdonosi jogok gyakorlásáról a képviselő-testület – Kecskeméten és más megyei jogú városokban a közgyűlés – rendelkezik, a tulajdonosi joggyakorlással összefüggő alapvető szabályokról általában a vagyongazdálkodásról szóló helyi rendeletben. A társaságirányítás témakörét és az állami támogatás cél szerinti felhasználását biztosító intézményi tőkebefektetésre vonatkozó garanciális szabályokat adott esetben célszerű lehet e rendeletben meghatározni. E garanciális szabályok lehetnek például az alapkezelő vezető tisztviselőinek, a KFA alapkezelési szabályzatában meghatározott befektetési bizottság tagjainak összeférhetetlenségére vonatkozó előírások, az esetleges jövőbeli társbefektetőkkel kötendő szindikátusi szerződés beillesztése a tulajdonosi joggyakorlás rendjébe, időszakos független könyvvizsgálat előírása a KFA működésének ellenőrzésére az ICGN útmutatójában foglaltak figyelembevételével, valamint az alapkezelő, illetve a KFA részére önálló felelős társaságirányítási rendszer működtetésének normatív előírása (*'hard law'* szabályozás). Másik lehetőségként felmerül nem normatív szabályozás keretében az önkormányzat részéről a részletes tulajdonosi ajánlások megfogalmazása az alapkezelő részére az önálló intézményi befektetői felelős társaságirányítási rendszer kialakítására (*'soft law'* szabályozás). Ez utóbbi előnye lehet a felelős társaságirányítás szellemiségéhez és alaptermészetéhez közelebb álló, a jogszabályon túl, önállóan vállalt többletkötelezettség a prudens és átlátható működés biztosítására.

4.5. A céltársaságokkal való kapcsolat különös formája

A közgazdaság-tudomány a holding, mint vállalatcsoportosulás (a fejlett ipari államok mikro gazdasági szférájának gazdasági alapegysége) egyik különös formájaként tekint a befektetésialap-kezelő társaságra.¹¹⁷ A befektetésialap-kezelő társaság pénzügyi szolgáltatásokat nyújtó vállalkozás, amely befektetési lehetőséget kínál, befektetési stratégiákat határoz meg. A társaság szabadon határozhatja meg befektetési stratégiáját, azonban a leányvállalatok stratégiai irányítása nem tartozik feladatai közé, azaz a Ptk. szerinti elismert vagy tényleges vállalatcsoport¹¹⁸ – egységes üzletpolitikán alapuló együttműködés hiányában – nem jön létre. Ez természetesen nem jelenti azt, hogy felelős tulajdonosként az alapkezelő ne venne részt a céltársaságok működésében, vagy ne adna a menedzsmenthez kapcsolódó üzletviteli tanácsokat. Az egyedi feltételrendszerű befektetések kivételével felmerül annak lehetősége, hogy az együttműködésben rejlő szinergiahatások kiaknázására, illetve az üzletviteli tanácsadás intézményes szintereként esetlegesen – önkéntes alapon – üzleti klub alakuljon az alapkezelő vezetésével, melynek tagjai a céltársaságok lennének. Ez a típusú megoldás a japán *'keiretsu'* esetében is hasonlóan működik azzal az eltéréssel, hogy e vállalatcsoportosulás központi,

¹¹⁷ Rudolf BÜHNER – DOBÁK Miklós – TARI Ernő: *Vállalatcsoportok: Konzern szervezetek, holding-struktúrák*. Budapest, Aula, 2002. 164.

¹¹⁸ Ptk. 3:49. § és 3:62. §.

irányító társasága egy pénzügyi intézet, és a kereszttulajdonlásra tekintettel nemcsak a tagok közötti koordináció valósul meg, hanem az egyes tagok gazdaságilag is komolyan érdekeltek az együttműködésben.¹¹⁹

5. Konklúzió

A kizárólagos és többségi önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok esetében a tulajdonosi joggyakorlás, a társasági szervekre vonatkozóan a szervezetalakítás, a tulajdonosi ellenőrzés, valamint az állami támogatással vagy adósságot keletkeztető ügylettel megvalósuló finanszírozás kereteit magasabb szintű, közjogi jogszabályok határozzák meg, amelyek rendelkezéseitől a tulajdonos önkormányzat nem térhet el. A felelős társaságirányítási gyakorlatok tehát abban a játéktérben mozoghatnak, melyet a jogszabályi keretek jelölnek ki az önkormányzatok számára, azon belül azonban a helyi sajátosságokhoz igazíthatóak. Az önkormányzati működés sajátosságaira tekintettel pedig ezt az igazodást adott esetben pillanatnyi helyi politikai, vagy – stratégia-teremtési céllal – közpolitikai megfontolások vezérik. A kizárólagos és többségi önkormányzati tulajdonban lévő gazdasági társaságok átlátható és felelős működése érdekében a következő ajánlásokat fogalmazzuk meg:

- a) a tulajdonosi joggyakorlás körében azokat a hatásköröket, amelyek a felelős társaságirányítás témakörébe tartoznak (választás, díjazás, társasági szervezetalakítás, üzleti terv és beszámoló elfogadása stb.) célszerű átruházni a pénzügyi bizottságra, mivel így a gazdasági társaságok helyi politikának való kitétsége csökken;
- b) a felügyelőbizottságok átlátható működésének előfeltétele, hogy azok tervszerűen (javasolhatóan az üzleti évhez igazodó éves terv szerint) lássák el ellenőrzési feladataikat, és arról évente beszámoljanak a tulajdonosi joggyakorló részére;
- c) amennyiben az önkormányzati fenntartású költségvetési szervek és a gazdasági társaságok száma és beszerzési igényei indokolják, úgy célszerű a központosított közbeszerzési rendszer helyi bevezetése a méretgazdaságosságból fakadó előnyök kiaknázása és az egységes közbeszerzési eljárásrend kialakítása érdekében;
- d) a valódi és felelős tulajdonlás érdekében szükséges, hogy a tulajdonosi joggyakorló megfelelő, rendszeres és közvetlen információkkal rendelkezzen a gazdasági társaságok működéséről, amely – a helyi sajátosságok által indokolt részletességű és mélységű – kontrolling eszközök bevezetésével érhető el;
- e) a Ptk. szerinti egyéb társasági szervek, mint tanácsadó testületek létrehozásán és tudatos felhasználásán keresztül a helyi politikai viták közpolitikai vitákká transzformálhatóak, ezáltal az adott gazdasági társaság helyi politikának való kitétsége és a képviselő-testületen belüli feszültség is csökken;
- f) a tulajdonosi ellenőrzés társasági szerveken kívüli formái általános jelleggel a szakmailag felkészült és professzionális belső ellenőrzést célszerű alkal-

¹¹⁹ Ronald J. GILSON – Mark J. ROE: Understanding the Japanese Keiretsu: Overlaps Between Corporate Governance and Industrial Organizations. *Yale Law Journal*, vol. 102., no. 4. (1993) 872.

mazni nemcsak a terv szerinti, hanem az *'ad hoc'* módon felmerülő esetekben a terven felüli céllenőrzések lebonyolítására is, mivel így a gazdasági társaságok helyi politikának való kitettsége csökken.

Zárszóként pedig elmondható, hogy az önkormányzati felelős társaságirányítási joggyakorlatok cseréjének színtereként az önkormányzati érdekvédelmi szövetségek szolgálhatnának, amelyek keretében – elsősorban a megyei jogú városok tekintetében – hasznos lenne a tárgyval foglalkozó szakmai kollégium létrehozása.

