

KIÉ A FELELŐSSÉG? KÖZVÁLLALATOK A TÁRSASÁGI JOG ÚTVESZTŐIBEN

*Zoványi Nikolett*³⁰

A közszolgáltatások ellátásának és az infrastrukturális szolgáltatások nyújtásának keretei a rendszerváltás óta változásban vannak. 1990 után a magánvállalatok erősödtek meg Magyarországon, privatizációs hullám zajlott. A 2000 évekhez közeledve azonban elkezdődött egy folyamat, Európa-szerte és Magyarországon egyaránt, melynek keretében megnőtt az igény a többségi vagy kizárólagos állami tulajdonú társasági formák iránt. Felvetődhet azonban a kérdés, hogy milyen szemléletmód-változáson kell keresztülmennie a közvállalatoknak, hogy valóban hatékonyan és átláthatóan működjenek, és szolgálják a köz érdekét? A társasági jog különböző megoldási lehetőségeket kínál a vállalatok számára. Kérdéses azonban, hogy a magánszektor gazdasági és tulajdonosi viszonyaira kitalált modellek mennyiben képesek az állam és az önkormányzatok gazdasági igényeit is kiszolgálni egyben?

Jelen írás célja, hogy a társasági jog ezen intézményei mentén elemezze a Magasfeszültség – Városi szolgáltatások című könyv³¹ közszolgáltatások szervezésével kapcsolatos állításait. Annál is inkább lényeges ezen jogintézmények tárgyalása, mert a Polgári Törvénykönyv³² 2014 március 15-ei hatályba lépése jelentős változásokat hozott ezen a téren.

Az állam és önkormányzatok vállalkozási tevékenysége

A gazdasági társaságok egyik leglényegesebb sajátossága és létrehozásuk alapvető célja a tagok gazdasági érdekeinek érvényesítése és kielégítése, amely profittermelés formájában nyilvánul meg. A nemzeti vagyonról rendelkező törvény³³ azonban meghatároz olyan tevékenységeket és szolgáltatásokat, amelyek esetében a köz érdeke megköveteli, hogy a privátszektor valamely profitorientált szereplője kizárólag szigorú feltételek betartása mellett (koncessziós szerződés keretében) vagy adott esetben egyáltalán ne folytathassa a tevékenységet, hanem azt állami vagy önkormányzati szervek, vagy kizárólag az állam és/vagy önkormányzat tulajdonában álló gazdasági társaság folytathassa (víziközmű-szolgáltatások). Az államnak és az önkormányzatoknak Alaptörvényből (38. cikk) eredő joguk és kötelezettségük, hogy a nemzeti vagyont kezeljék és védelemben részesítsék. Ezen tevékenységeknek közvetlen célja a közérdek szolgálata, továbbá a közös szükségletek kielégítése és a természetes erőforrások megóvása. Az Alaptörvény megadja azt a felhatalmazást az államnak és az önkormányzatoknak, hogy maguk is létesíthetnek gazdasági társaságokat. A Polgári Törvénykönyv szabályainak alkalmazásán túl azonban más jogszabályok is alakítják, meghatározzák ezt a tevékenységet. A nemzeti vagyonról szóló törvény alapján (9. § (2) bekezdés) az önkormányzatok kizárólag akkor alapíthatnak

³⁰A tanulmány a Magyar Tudományos Akadémia és a Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar közös, MTA–DE Közszolgáltatási Kutatócsoportjának a *Területi közszolgáltatások szabályozásai* című projektje keretében készült. A projekt leírására l.: Horváth M.T.: Szempontok a területi közszolgáltatások regulációs változásainak vizsgálatához. In: HMT (szerk.) *Kilengések. Közszolgáltatási változások*. Budapest: Dialóg Campus, 2013. 9–25. old.

³¹Zoványi Nikolett, tudományos munkatárs, MTA-DE Közszolgáltatási Kutatócsoport

³²HORVÁTH M. Tamás: *Magasfeszültség - városi szolgáltatások*. Dialóg Campus, Budapest-Pécs, 2015.

³³2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről

³⁴2011. évi CXCVI. törvény a nemzeti vagyonról

gazdasági társaságot, ha e vállalkozási tevékenység nem veszélyezteteti kötelező feladatainak ellátását. Behatárolt az is, hogy a Ptk.-ban szabályozott négy gazdasági társaság közül mely formák alkalmazásának lehetősége adott az állam és az önkormányzatok számára. A felelősségük mértéke ugyanis nem haladhatja meg a teljesített vagyoni hozzájárulásuk mértékét, amely követelmény csak a korlátolt felelősségű társaságra és a részvénytársaságra nézve teljesül. Az állam és/vagy önkormányzatok által alapított, valamint azon gazdasági társaságok esetén, ahol az állam- vagy az önkormányzat legalább többségi tulajdonrészrel rendelkezik, önálló és felelős gazdálkodásuk során lényeges követelmény a törvényesség, célszerűség, eredményesség és átláthatóság követelményeinek érvényesülése. A követelményeknek való megfelelés jegyében a társasági jog kínálta eszközök érkeznek segítségül, ezért is érdemes azokat vizsgálatunk tárgyává tenni.

Felelős vállalatirányítás

A közzállalatok működése során kiemelkedik a felelős vállalatirányítás követelményének érvényesülése, annak ellenére is, hogy európai és magyar viszonylatban egy viszonylag fiatal jogintézményről van szó. A szakirodalom rámutatott arra, hogy az angol eredetű corporate governance jogintézmény magyar elnevezése sem problémamentes, a fogalmának megfogalmazása pedig még attól is nehezebb. A fogalom értelmezésénél irányadó az Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) által kiadott ajánlás³⁴, ami alapján alapvetően az ügyvezetés, az ellenőrzés és a részvényesek közötti különféle viszonyokat értjük a fogalom alatt. A corporate governance tehát alapvetően a társaság vezetőinek, tulajdonosainak és egyéb érdekeltjeinek a viszonyát szabályozza, annak érdekében, hogy a vállalat irányítása átlátható és ellenőrizhető legyen. Auer Ádám³⁵ és mások³⁶ rámutatnak arra, hogy ma Magyarországon éppen a közzállalatok köre, vagyis az állami vagy önkormányzati részvétellel működő gazdasági társaságok jelentik azt a területet, ahol erőteljesen érvényesülnek a felelős vállalatirányítás követelményei (Auer Ádám: A felelős társaságirányítás megjelenése a magánjogban (viszonyítási pontok és dogmatikai következtetések), doktori disszertáció). Az Európában zajló hasonló folyamatokat felismerve az OECD ajánlást³⁷ fogalmazott meg az állami vagy önkormányzati részvétellel működő gazdasági társaságokra is, azok belső viszonyait tárgyalva, hiszen a közpénzek költségének átláthatónak kell lennie, biztosítva a megfelelő nyilvánosságot. A követelmények betartásáért a Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt. felelős, aki maga is megfogalmazta az OECD ajánlások alapján a magyar közzállalatokkal szembeni irányadó működési szabályokat.³⁸ A közpénzek elköltségének és az átláthatóság követelményének való megfelelés kikényszeríthető és ellenőrizhető kell, hogy legyen. A vezető tisztségviselőknek ezért kötelező évente felelős vállalatirányítási jelentést készíteni az adott gazdasági évről, a döntésekről, a mögöttük meghúzódó érvekről, és az intézkedések hatásairól a társaság legfőbb szerve számára. A jelentést elfogadása után nyilvánosságra is kell hozni, szintén a corporate governance követelményeinek való megfelelés jegyében.

A felelős vállalatirányítás társadalmi szempontú ajánlásai és követelményei mellett azonban fontos szerep jut a társasági jog – a felelős vállalatirányításhoz egyébként szorosan kapcsolódó – egyéb eszközeinek, így a vezető tisztségviselők felelősségének és a vállalatirányítási formáknak.

³⁴<http://www.oecd.org/daf/ca/corporategovernanceprinciples/31557724.pdf> (letöltés: 2015.november 21.)

³⁵ AUER ÁDÁM: Corporate Governance - Állami részvétellel működő gazdálkodó szervezetek, Budapest: NKE, 2014.

³⁶Többek között ld.: HORVÁTH M. Tamás (Felelős társaságirányítás – a közszektorban? Gazdaság és Jog, 2013/1. 12-16.

³⁷<http://www.oecd.org/corporate/guidelines-corporate-governance-SOEs.htm> (letöltés: 2015.november 21.)

³⁸http://mnvzrt.hu/vallalatiranyitasi_ajanlasok/vallalatiranyitasi_ajanlasok.html (letöltés: 2015.november 21.)

Vezető tisztségviselők felelőssége

A felelős vállalatirányítás alapvetően a társadalmi felelősséggel összefüggésben fogalmazza meg elvárásait, ugyanakkor fontos, hogy a vezető tisztségviselők elszámoltathatóak, felelősségre vonhatóak legyenek a társasággal szemben. A vezető tisztségviselők felelősségével kapcsolatban a Ptk.lényegi változásokat hozott. A vezető tisztségviselők tevékenységük során a jogi személynek okozott kárért a szerződésszegéssel okozott károkért való felelősség szabályai szerint felelnek (Ptk. 3:24.§). Ezt azt jelenti, hogy a korábban velük szemben felróhatósági alapú felelősség szemléletével szakítva objektivizálódik felelősségük. Mentésülük érdekében azt kell bizonyítaniuk, hogy ellenőrzési körön kívüli körülmény vezetett a károsodáshoz, amely a szerződéskötés időpontjában nem volt előre látható, és nem volt elvárható, hogy a körülményt elkerüljék vagy a kárt elhárítsák. Felelősségük ráadásul kétirányú. Egyrészt a társasággal szemben terheli őket az eljárásuk következményeiért felelősség, és harmadik személyekkel szemben is felelősséggel tartoznak.

Mindezek alapján valóban megvan a lehetőség arra, hogy a közvállalatok vezető tisztségviselőit felelősségre vonják a közpénzek költséghatékony elköltéséért. Ennek a témának a bővebb kifejtése azonban külön tanulmány tárgyát képezi.

Vállalatirányítási formák

A 2006-os gazdasági társaságokról szóló törvény³⁹először teremtette meg annak feltételeit, hogy a Magyarországon nyílt részvénytársasági formában működő társaságok a klasszikus német dualista irányítási modell helyett alkalmazhatják az angolszász monista vállalatirányítási modellt. A Ptk. pedig fenntartja ezt a választási lehetőséget. Míg a német modellben elkülönült szervként működik a vállalat operatív irányításáért és a határozatok végrehajtásáért felelős szerv, az igazgatóság és az ellenőrzési funkciókat ellátó felügyelőbizottság, addig az egységes vállalatirányítási modellben a két funkciót ellátó személyek egy szerv, az igazgatótanács keretében működnek. Azért is különösen kedvelt forma lehet az egységes vállalatirányítási modell alkalmazása a közvállalatok körében, mert így a tényleges irányításért felelős szakértő személyek és az ellenőrzési funkciókat betöltő, az állam és az önkormányzatok érdekeit leginkább képviselő személyek egy testületben, közösen hoznak határozatokat. Ennek következtében az állam és/vagy önkormányzat érdekeit képviselő személyek a gazdasági társaság egész működésére nézve megfelelő ráhatással rendelkeznek. Tulajdonosi jogaik gyakorlása során, a legfőbb szerv tagjaiként részt vesznek a döntéshozatalban, a vállalat által képviselt stratégia megalkotásában. Ezen túl a mindennapi működésre is közvetlen hatással bírnak az ellenőrzési funkciók, végrehajtási és operatív döntések meghozatala során, hiszen ezen feladatok ellátásában részben szervezeti egységeik (ellenőrzés), részben saját munkavállalóik (közszolgák) is szerepet vállalnak. Mindez a feladatok hatékony, átlátható és gyors megoldását eredményezheti.

Záró gondolatok

A 90-es években vagy akár még a 2000-es évek elején is hitetlenkedve fogadtuk volna azt a kijelentést, hogy az állami részétellel működő gazdasági társaságok hatékonyan tudnak működni, a közpénzeket átláthatóan kezelni, és profitot előállítani. Mindenki ott élt a múlt

³⁹ 2006. évi IV. törvény a gazdasági társaságokról

tudata, az állami vállalatok működésének rengeteg negatív hozományával. Azonban az évek során Európa több államában és köztük Magyarországon is bizonyítást nyert, hogy megfelelő jogi iránymutatások és követelményrendszer mellett a közvállalatok is ugyanúgy képesek a közszolgáltatások célszerű, hatékony és gazdaságos nyújtására, mint a magánkézben lévő vállalatok. A felelős vállalatirányítás követelményei a társasági jog kínált jogintézményekkel megtámogatva együtt valóban képesek egy megfelelően működő közvállalati rendszert kialakítására.