

## AZ ÖNKORMÁNYZAT MINT CÉGTULAJDONOS

### 1. Bevezetés

A 2009 nyara óta eltelt időszakban a BKV-val kapcsolatban napvilágot látott vizsgás szerződések ügye a jogalkotó figyelmét is ráirányította az önkormányzati (és állami) gazdasági társaságok szabályozásának szükségességére. A dolgozatban arra a kérdésre keresem a választ, hogy a megszületett szabályok valóban szolgálják-e az átlátható és kiszámíthatóan működő „közvállalat” megszületésének igényét.

Az önkormányzatok az 1990-ben létrejött decentralizáció után jelenetős számú közszolgáltatásért lettek felelősek. Az önkormányzatok által alapított gazdasági társaságok nagyrészt valamely önkormányzati közszolgáltatás ellátásért felelősek. Szükséges tisztázni, hogy mit érthetünk közszolgáltatás alatt. Sajnos a hatályos magyar jogrendszerben nincs egy általánosan elfogadott közszolgáltatás-definíció; így több ágazati törvény – kényszerűségből – az értelmező rendelkezései között definiálja a „saját” közszolgáltatás fogalmát. Az egyik legáltalánosabb definíciót az egyenlő bánásmódról szóló törvény adja: „*közszolgáltatás: szerződés-kötési kötelezettség alapján a lakosság alapvető szükségleteinek ellátására irányuló szolgáltatás, így különösen a villamosenergia-, gáz-, hő-, víz-, szennyvíz- és hulladékkezelési, köztisztasági, postai és távközlési szolgáltatás, továbbá a menetrend alapján közlekedő járművekkel végzett közforgalmú személyszállítás*”.<sup>1</sup>

További fontos jellemzője a közszolgáltatásoknak, hogy az ellátási kötelezettség (szerződéskötési kötelezettség) esetenként a tevékenység kizárólagos jogának biztosításával párosul. Tehát nem közömbös, hogy a szolgáltatást milyen hatékonysággal, milyen költségek mellett képes a „közüzem” teljesíteni. Az említett jogi monopólium a közszolgáltatókat a természetes monopólium állapotába hozza. Illés Mária így ír erről: „...a természetes monopóliumok legjellemzőbb esetei azok, amelyeknél a tevékenység művelése földrajzilag is nagy kiterjedésű építményhálózaton történik, illetőleg földrajzi területekhez kötött, kulcsfontosságú állomásponthoz tartoznak a gazdasági tevékenységhez, és az adott (konkrét) piaci igény kielégítésének nincs más – az előzőével egyenértékű – megoldási lehetősége.”<sup>2</sup> Az ilyen természetes monopóliumokat szabályozni szükséges, hiszen a fogyasztónak nincs

---

<sup>1</sup> Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. tv.

<sup>2</sup> ILLÉS Mária: A közszolgáltató vállalatok gazdasági szabályozása Aula Budapest 2000, 20. o.

reális választási lehetősége, a szolgáltatást kénytelen az adott áron igénybe venni. Az ideális szabályozó persze a piac és a piaci verseny, de sajnos jelen esetben pont ezek „nem állnak rendelkezésre”. Ráadásul a monopolhelyzet, ha magántulajdonban van, megpróbálja a profitot a maximális szintre emelni, ha pedig közösségi (állami, önkormányzati) tulajdonban, akkor pedig elkényelmesedik.

Az 1990-ben létrejött önkormányzati rendszer (a helyi önkormányzatokról szóló törvénynek és a vagyonatadásról szóló törvénynek köszönhetően) egy decentralizált, széles gazdálkodási jogosítványokkal rendelkező alrendszere a magyar államháztartásnak. A létrejött önkormányzatok széleskörű jogosítványokat kaptak a vagyongazdálkodásban, hitelfelvételben és a helyi közszolgáltatások megszervezésének intézményi formáiban. Az elmúlt két évtized tapasztalatai<sup>3</sup> azt mutatják, hogy az önkormányzatok – kihasználva a széles szervezetalkítási lehetőséget – egyre több közszolgáltatást szerveznek meg költségvetésen kívüli szervezeti formákban. Egyszerre látnak el tulajdonosi és árszabályozó szerepet: a hatályos szabályok szerint ugyanis a települési önkormányzatok bizonyos közszolgáltatások esetében árszabályozó hatóságként is működnek. Ez a kettős szerepkör sokszor feszültségek forrása.

## 2. A feladatellátás szervezeti formái

A szakirodalom egységes abban a tekintetben, hogy az önkormányzati feladatellátásnak négy alapvető fajtájai különböztethető meg:

1. Az önkormányzat polgármesteri hivatalának szervezeti keretei között,
2. önkormányzati alapítású költségvetési intézménnyel
3. gazdasági társaság alapításával
4. nonprofit gazdasági társasággal.

Természetesen a felosztás lehet finomítani, hiszen a gazdasági társaságok tovább csoportosíthatók aszerint, hogy abban mekkora az önkormányzati befolyás. Az első két forma része az önkormányzat költségvetésének, míg a másodikként említett gazdasági társaságok és nonprofit szervezetek csak részben jelennek meg a költségvetési beszámolóban. A Hegedüs-Tönkö szerzőpáros idézett tanulmánya szerint az önkormányzatok működési kiadásainak majdnem 20 %-ával egyenlő az önkormányzati gazdasági társaságok árbevétele. Látható tehát, hogy az ilyen társaságok komoly gazdasági potenciállal is rendelkeznek.

A szervezeti formákkal szorosan összefügg a közszolgáltatások finanszírozási rendszere. A jelenleg hatályos szabályok szerint a finanszírozás történhet:

1. feladathoz kötött központi forrásból
2. saját önkormányzati forrásból
3. díjbevételekből

---

<sup>3</sup> HEGEDÜS – TÖNKÖ: Önkormányzatok költségvetésen kívüli intézményeinek vizsgálata (tanulmány). Városkutató, Budapest, 2007

#### 4. keresztfinanszírozásból.

A keresztfinanszírozással kapcsolatban a kövezetzőket jegyzi meg a Hegedüs – Tönkö szerzőpáros: „A keresztfinanszírozás azt jelenti, hogy egy adott szervezet a különböző tevékenységei közötti költségeket, vagy különböző tevékenységéből származó bevételeket átcsoportosítja a kedvezményezett tevékenység finanszírozásának érdekében.”<sup>4</sup> A kereszt-finanszírozás egy a piaci verseny viszonyai között működő vállalkozás esetén belső ügynek tekinthető, azonban a közfeladat ellátásakor nemkívánatos jelenség. A természetes monopol-helyzetben lévő közszolgáltató ugyanis a szolgáltatási díjában olyan gazdaságtalan és pazarló tevékenységeket is megfizethet, amelyeket racionalizálni kellene. E jelenséget azért tartom kiemelendőnek, mert ezt az átlátható gazdálkodás, ha megszüntetni nem is, de csökkenteni mindenképpen tudná.

### 3. Önkormányzati tulajdonú társaságokra vonatkozó többlétszabályok

Az önkormányzatok gazdálkodását és működését számtalan jogszabály határozza meg. A két legfontosabb ezek közül azonban a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.) és az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény (Áht.). Az önkormányzati társaságoknak a gazdasági társaságokról szóló törvények (Gt., Ctv.) mellett e jogszabályokban foglaltakra is figyelemmel kell lenniük. E fejezetben igyekszem bemutatni azokat a szabályokat is, amelyek az önkormányzati tulajdon miatt más jogszabály alkalmazásából erednek. Természetesen a dolgozatnak továbbra sem célja magának a gazdálkodásnak a vizsgálata, csak szükséges kitérni azokra többlétszabályozókra, amelyek relevánsak e területen.

#### 3.1. Államháztartási törvény

Az államháztartási törvény is több rendelkezést tartalmaz, amely témánk szempontjából is fontos. Az egyik a 100/N. §-ban foglalt szabálycsokor, amelynek „elődjére”, a 95/A. §-ra az önkormányzati törvény is utal,<sup>5</sup> amikor kimondja, hogy az Áht. 95/A. §-ban foglaltakat az önkormányzat többségi befolyása alatt működő cégekre is megfelelően alkalmazni kell. Ez egy meglehetősen felemásra sikeredett szabályozás, hiszen a garanciális szabály helyesen a kétharmados Ötv.-ben van,

---

<sup>4</sup> HEGEDÜS – TÖNKÖ: i.m. 14. o.

<sup>5</sup> Ötv. 80. § (4) bek. E módosításra 2003-ban került sor, amikor az Országgyűlés elfogadta a 2003. évi XXIV. tv.-t, amely a „keresztségben” a hangzatos „közpénzek felhasználásával, a köztulajdon használatának nyilvánosságával, átláthatóbbá tételével és ellenőrzésének bővítésével összefüggő egyes törvények módosításáról” címet kapta. Ez egy salátatörvény, amelyet a közbeszéd „Üvegzséb törvénynek” hív az akkori kormányzati kommunikáció után.

ugyanakkor a tulajdonképpeni szabályok a minősített többség nélkül módosítható Áht.-ban találhatók. Ráadásul az Országgyűlés az Áht. 2009. január 1-től hatályba léptetett változatában a szabályokat áttemelte a 100/N. §-ba, így az Ötv. egészen 2010. január 1-ig egy nem létező szabályra utalt. A jelenleg hatályos „új” 95/A. § úgy rendelkezik, hogy a szabályok egy része kötelező, míg egy másik részüket önként lehet alkalmazni.

Ha a 2003-ban eredetileg elfogadott szabályokat és a 2009 januárjában hatályba lépetteket összehasonlítjuk, hasonló megkötéseket találunk. Ezek egy része a jelenleg hatályos szövegben is megvan, vannak azonban olyan rendelkezések, amelyek átkerültek a hangzatos című, köztulajdonban álló gazdasági társaságok *takarékosabb* működéséről szóló 2009. évi CXXII. törvénybe. A módosítások eredményeképpen az önkormányzatok többségi befolyása alatt működő gazdasági társaságokra is hasonló szabályok vonatkoznak, mint az állami többségi befolyása alatt működőkre.<sup>6</sup>

### 3.1.1. Iratok kötelező letétbe helyezése

A nyilvánosság széles körű tájékoztatása érdekében az Áht. 100/N. § (3) bekezdése előírja, hogy a társaság és a tag között létrejött szerződést az aláírástól számított harminc napon belül a cégbíróságon a cégiratok közé letétbe kell helyezni. Ezzel a szabállyal több gond is van. Az első, hogy ma már könnyebben és egyszerűbben közzé lehet tenni egy iratot, mint a cégbíróságon történő letétbe helyezés: fel kell tenni a társaság internetes felületére. Bárhonnán, mindenki által elérhető lesz azonnal. A szabály azonban nem határozza meg, hogy kinek kell elvégezni a letétbehelyezést: a tagnak-e vagy társaságnak. Vélhetően az ügyvezetésnek. További probléma, hogy a kötelezésnek nincs szankciója. Ha nem történik meg a letétbehelyezés, csak az Áht. megsértése állapítható meg, de további következmény nincs. Ezen változtatni kellene, mert így elveszti az értelmét ez az előírás. Az Áht. 15/A. § és 15/B. § szakaszaiban szintén találhatóak ehhez hasonló rendelkezések, amelyek kimondják, hogy az államháztartás rendszeréből juttatott nem normatív támogatások kedvezményezettjeit, illetve a nettó ötmillió forint feletti szerződések fontosabb adatait közzé kell tenni. A két előíráshoz kapcsolódóan a 15/C. § tartalmaz ellenőrzésre vonatkozó rendelkezést és szankciót is: ha önkormányzat célhoz kötött állami támogatásához kapcsolódóan nem teljes körű a közzététel, akkor az jogszerűtlen felhasználásnak minősül. Ezek a szabályok nem vonatkoznak a társaságokra, pedig a koncepció megfelelő lenne.

A fentiekhez hasonló előírást tartalmaz a (4) bekezdés is, amikor kimondja, hogy letétbe kell helyezni az olyan okiratot is, amellyel a társaság bárki javára ingyenesen vagyont juttat, feltéve, hogy annak összege (értéke) az egymillió forintot meghaladja. Az összeghatár szem-pontjából a két éven belül ugyanannak a személynek vagy szervezetnek nyújtott juttatásokat össze kell számítani. A szabállyal teljes

<sup>6</sup> Az állam többségi befolyása alatt működő gazdasági társaságokra vonatkozó speciális szabályokat az állami vagyonról szóló 2007. évi CVI. tv. 29-30. §-ai adják meg

mértékig egyet lehet érteni. Ugyanakkor viszont itt is igazak azok a megjegyzések, amelyeket fentebb tettem a közzétételre és szankció nélküliségre.

Érdekes, hogy a két bekezdés között [Áht. 100/N (3) illetve (4) bekezdése] van egy különbség: a (3) bekezdés nem nevesíti, hogy kinek kell a letétbehelyezést elvégeznie, míg a (4) bekezdés kimondja, hogy ez a társaság kötelezettsége. Szerencsés lett volna mindkét helyen nevesíteni a felelőst.

### 3.1.2. Hatáskörelvonás

Az olyan közszolgáltatás ellátása céljából alapított egyszemélyes gazdálkodó szervezetnél, mely közszolgáltatás ellátásáért vagy ellátásának megszervezéséért az alapító felelős, és amelyben kizárólag önkormányzati költségvetési szerv rendelkezik tulajdonosi részesedéssel, a vezető tisztségviselő az alapító (tag, részvényes) képviselőként eljáró személy szakmai irányítása mellett, utasításai szerint, a közszolgáltatás ellátásáról való folyamatos gondoskodás követelményét figyelembe véve köteles eljárni. Ebben a szakmai irányítási körben a vezető tisztségviselő hatáskörét az alapító elvonhatja, korlátozhatja, a vezető tisztségviselő pedig – gazdasági társaság esetén – ezzel mentesül a Gt. 30. §-ában foglalt felelősség alól.

Ez a szabály gyakorlatilag azt jelenti, hogy a közszolgáltatásra alapított társaságok vezető tisztségviselője „fölé” ki lehet nevezni egy irányító személyt. Ugyanakkor a vezető tisztségviselő visszahívható (megfelelő szerződéssel természetesen), így ha egy önkormányzat nincs megelégedve valakinek a munkájával, akkor a visszahívás a leggyorsabb megoldás.

### 3.1.3. Egyszemélyes társaságok

Az egyszemélyes társaságok esetén az Áht. a Gt.-ben található külön rendelkezések mellett, a legfőbb szerv döntésének előkészítésére vonatkozóan további szabályokat alkotott. Az egyszemélyes társaság esetében a tag – a megválasztással, illetve kinevezéssel kapcsolatos ügyek kivételével – a hatáskörébe tartozó döntés meghozatalát megelőzően köteles a vezető tisztségviselőket, valamint a felügyelőbizottság véleményét megismerni. Halaszthatatlan döntés esetében a vélemény beszerzése rövid úton (telefon, fax, e-mail) is történhet. Az írásos vélemény, illetve az adott testület üléséről készült jegyzőkönyv nyilvános, azt az egyedüli tag határozatával együtt – a döntés meghozatalától számított harminc napon belül – a cégbíróságon a cégiratok közé letétbe kell helyezni. Itt is hiányoznak azonban a szankcióra vonatkozó szabályok. Nem tudjuk, hogy mi történik, ha az egyedül tag nem szerzi be a véleményeket, vagy ha beszerzi, csak nem helyezi letétbe.

Az alapító okiratban rendelkezni kell a véleményezési jog gyakorlásának módjáról. Ha ez ülésen történik, az ülés összehívásának és a napirend közlésének módjáról. Rendelkezni kell a határozat érintettekkel való közlésének módjáról is.

### 3.2. A takarékosabb működésről szóló törvény

Az Országgyűlés által elfogadott 2009. évi CXXII. törvény a 2009. augusztus 29-én megjelent „átláthatósági” kormányrendelet helyébe lépett. Ugyanakkor a szándékolt célt nem éri el, hiszen átfogó gazdálkodási szabályok helyett jószerevével csak a vezetők javadalmazásával és a javadalmazás nyilvánosságra hozásával foglalkozik.

#### 3.2.1. Vezetői, középvezetői juttatások, szerződések nyilvánossága

A törvény részletes szabályokat alkotott, hogy társaság vezető tisztségviselői, vezető állású munkavállalói, a társaság képviseletében eljáró személyek juttatásai nyilvánosságra kerüljenek. A nyilvánosság szempontjából kiemelés érdemel, hogy nem a cégbírósági letétbehelyezést rendeli el a törvény, hanem utalva az elektronikus információszabadságról szóló törvényre is, az internetes közzétételt. Ez mindenképpen érénye a szabályozásnak, hiszen a cégbíróságok nyilvánossága a gyakorlatban szinte csak az ügyvédek számára elérhető.

A meghatározott értékhatár feletti szerződésekkel kapcsolatban a törvény szerint nyilvánosságra kell hozni a szerződés meghatározását, tárgyát; a szerződést megkötő másik fél nevét; a szerződés értékét. Hiányossága a szabályozásnak, hogy nem magát a szerződést kell nyilvánosságra hozni: önmagában a szerződő fél és szerződési érték a civil kontroll megteremtésére nem elegendő.

Az Áht. közzétételi szabálya kapcsán fentebb elmondottakat (kötelezett megnevezésének hiánya) ebben a törvényben korrigálta a jogalkotó: a gazdasági társaság vezetője a felelős. Ugyanakkor a közzététel elmaradása esetén szankcióként annyit találunk, hogy a törvényességi felügyeletre gyakorlására jogosult szerv eljárása kezdeményezhető. A cégtörvény szabályai szerint a törvényességi felügyeleti eljárásnak feltételei vannak. A cégtörvény meghatározza az eseteket, amikor helye van a törvényességi eljárásnak: ha a cég nem tartja be a működésére vonatkozó szabályokat, akkor helye van a törvényességi felügyeleti eljárásnak. A problémát az okozhatja, hogy a cégtörvény tételesen meghatározza, hogy ki kezdeményezheti az eljárást (ügyész, ellenőrzésre jogosult hatóság, közigazgatási szerv, gazdasági kamara, jogi érdekét valószínűsítő személy). Azt nem mondhatjuk tehát, hogy a „közüzem” estében a törvényességi felügyeleti eljárás „actio popularis” lenne.

#### 3.2.2. Kötelező felügyelőbizottság

A törvény a köztulajdon védelme érdekében kötelezővé teszi a felügyelőbizottság létrehozását. A felügyelőbizottsági tagok személyére a további rendelkezések nincsenek, így e körben a helyi önkormányzat saját belátása (illetőleg a többi tag véleménye) szerint határoz: azaz bármely cselekvőképes nagykorú állampolgár megválasztható ilyen tisztségre. A kettőszáz millió forintot meghaladó jegyzett tőkájú társaságok esetén az Állami Számvevő-szék tesz javaslatot az FB-tagok személyére. Ez a szabály lehetőséget biztosít a megfelelő személyek kiválasztására, ugyanis az ÁSZ pályázati rendszert működtet a potenciális FB- tagok számára. Így

lehetőség nyílik hozzáértő, megfelelő szakmai ismeretekkel rendelkező személyek kijelölésére. Az önkormányzatoknál ilyen jellegű kötelezettség nincs, semmilyen képesítési követelménynek nem kell megfelelni, így az esetek egy részében a felügyelő-bizottsági tagság a politikai zsákmányszerzés része. Tekintettel arra, hogy a felügyelőbizottság általános ellenőrzési jogkörrel rendelkezik, szakértelem hiányában nem lesz képes komolyabb ellenőrzéseket lefolytatni. Ezen a szakértő igénybevételenek lehetősége sem változtat komolyan, hiszen erre valószínűleg kevés FB-tag fog saját pénzen sort keríteni.

A felügyelőbizottság létszámát illetően előírás, hogy az három, kettőszáz millió forint jegyzett tőke felett legalább három, legfeljebb hat természetes személyből állhat.

A felügyelőbizottság működésével kapcsolatban a törvény egy többlétszabályt határoz meg: a könyvvizsgáló szervezetre, illetve a könyvvizsgáló személyére az ügyvezetés a felügyelőbizottság egyetértésével tesz javaslatot a gazdálkodó szervezet legfőbb szervének.

Tapasztalataim szerint az önkormányzati társaságok felügyelőbizottságai csak a kötelező penzumot teljesítik: csak a beszámoló, üzleti jelentés (üzleti terv) megtárgyalására ülnek össze.<sup>7</sup>

Felelősségi kérdések: a felügyelőbizottság tagjai Gt. 36. § (4) bekezdése alapján a Ptk. közös károkozási szabályai szerint felelnek az ellenőrzési kötelezettségük megszegésével (beszámoló, üzleti jelentés összeállításával és nyilvánosságra hozatalával kapcsolatos ellenőrzések) okozott károkért. A felelősség a társasággal szemben áll fenn: a társaság tagjaként az önkormányzat sem indíthat pert, csak ha a Gt. 49. § (5) bekezdésében írt eset következik be (legfőbb szerv elveti az erre vonatkozó indítványt). Fontos kiemelni, hogy a felügyelőbizottság nem jogalany, így kártérítésre csak a természetes személy tag kötelezhető. A Gt. által megfogalmazott kárfelelősségi szabály alapján akkor lehetne eredményesen fellépni, ha az ügyvezetés felelősségét is sikerülne bizonyítani, hiszen kár önmagában nem keletkezik az ellenőrzés elmaradásából. Sajátos szabálya a társasági jognak, hogy nem kívánja meg a felügyelőbizottsági tagoktól, hogy az általánosnál gondosabban járjanak el: az ügyvezetéssel szemben elegendő, ha az adott helyzetben általában elvárható gondosságot tanúsítják. Ennek a szabálynak a jelentőségét az adja, hogy felelősségi jogunk kimentési alapú: a Ptk. 339. § (1) bekezdése alapján mentesül a felelősség alól, aki bizonyítja, hogy úgy járt el, ahogy az az adott helyzetben általában elvárható.

### 3.2.3. Munkavállalók béorkorlátja

A törvény kimondja, hogy a köztulajdonban álló társaságok munkavállalóinak, vezető tisztségviselőinek személyi alapbére nem lehet nagyobb, mint az MNB elnök havi juttatásának egynegyede. Ez jelenleg kétfélmillió forint havi bért jelent, így ez a korlát nem érintett széles tömegeket. Jelentősebb korlátozás viszont, hogy

---

<sup>7</sup> Egyet kell érteni Török Tamással, amikor azt mondja, hogy a felügyelőbizottság dísz a társasági jog fáján. Véleménye szerint a felügyelőbizottság alá rendelt belső ellenőrzés lehetne hatékony. TÖRÖK Tamás: Felelősség a társasági jogban 348-349. o.

az igazgatóságok, felügyelőbizottságok tagjainak juttatásait is megszabja a törvény. Ugyanilyen jelentős változás a korábbiakhoz képest, hogy csak egy tisztség (vezető tisztségviselő, FB) után adható juttatás.

A törvény előírja a javadalmazási szabályzat megalkotását. A legfőbb szerv köteles szabályzatot alkotni a vezető tisztségviselők, felügyelőbizottsági tagok és más, a legfőbb szerv által meghatározott vezető állású munkavállalók javadalmazása módjának, mértékének főbb elveiről, annak rendszeréről. A szabályozás hiányossága, hogy nem tiltja expressis verbis a szabályzattól eltérő munkaszerződés megkötését. A szabályzatot – elfogadása után – letétbe kell helyezni a cégbíróságon.

A végkielégítés, felmondási idő új szabályozása – helyesen – kimondja, hogy a kollektív szerződéstől, illetőleg a munka törvénykönyvétől nem lehet eltérni. Ezt a szabályt sajnos a kollektív szerződés megfelelő „kiegészítésével” meg lehet kerülni. Nem vagyok meggyőződve arról, hogy a szakszervezetek „kontrollja” elég erős lesz a túlzások megakadályozása érdekében.

#### *3.2.4. „Titoktartási” juttatás korlátozása*

A munka törvénykönyve a 3. § (6) bekezdésében úgy rendelkezik, hogy a munkavállaló a munkaviszony megszűnését követően maximum három évig – ellenérték fejében – nem tanúsíthat olyan magatartást, amely a munkáltató jogos érdekét sérti. Azaz ennek a rendelkezésnek a titoktartás és a konkurenciánál való elhelyezkedés tilalma az értelme. Az új szabályozás csak olyan társaság esetén engedi meg ilyen megállapodás kötését, amelynek piaci versenytársa van. Az ilyen jellegű megállapodásokat teljes mértékben meg lehetne szüntetni, hiszen az önkormányzatok többségi részesedésével működő társaságok döntő többségében közszolgáltatást látnak el, amely viszont lényegéből adódóan átlátható kell legyen. Ez a szabály olyan társaságok esetén tölthető meg tartalommal, amelyek rendelkeznek olyan technológiai, know-how információkkal, amelynek „átkerülése” a versenytárshoz jogszerű gazdasági érdeket sértene.

### **3.3. Közbeszerzési törvény**

A közbeszerzésekről szóló törvény rendelkezéseit a klasszikus ajánlatkérőkön (állam, minisztériumok, önkormányzati szervek) kívül alkalmazniuk kell azoknak a szervezeteknek is, akik felett az állami és önkormányzati szervek meghatározó befolyással rendelkeznek. A meghatározó befolyás mellett, ha valamely szervezet egy beszerzéséhez többségében állami vagy önkormányzati forrást használ fel, az adott beszerzés tekintetében a Kbt. hatálya alá kerül.

#### *3.3.1. Ajánlatkérők*

A Kbt. 22. § (1) bekezdése határozza meg, hogy mely szervezetek tartoznak a törvény hatálya alá. Azok a gazdasági társaságok, amelyek felett az önkormányzatok meghatározó befolyást képesek gyakorolni, a törvény hatálya alá tartoznak.



A törvény speciális szabályokat tartalmaz a vízügyi, az energia-, a közlekedési és a postai ágazatokra. Az önkormányzatok a törvény 163. § (1) bekezdés a) pontja miatt lehetnek érintettek a speciális szabályokban. A jogszabályhely a hőenergia termelését, szállítását és elosztását végző társaságokra vonatkozik, azaz a távfűtést végzőkre is.

A Kbt. hatálya alá tartozás – túl azon, hogy a meghatározott értéket elérő vagy azt meghaladó beszerzéseket a törvény által alkotott szabályokkal kell elvégezni – több feladatot is jelent. Az ajánlatkérőknek közbeszerzési tervet kell készíteniük, közbeszerzési szabályzattal kell készíteniük, illetve a Közbeszerzések Tanácsa számára jelentéstételi kötelezettséggel is rendelkeznek. A Kbt. 3. §-a fontos rendelkezést tartalmaz: a szabályozás jellege kógens, azaz csak akkor lehet a szabályoktól eltérni, ha azt a törvény kifejezetten megengedi.

### *3.3.2. Önkormányzat és cége közti szerződés*

A Kbt. 2/A. §-ban meghatározott megállapodások nem tartoznak a törvény hatálya alá, azaz nem kell közbeszerzési eljárást lefolytatni a megkötésük előtt.

A megállapodásnak az önkormányzat és az olyan, százszázalékos tulajdonában lévő gazdálkodó szervezet között kell létrejönnie, amely felett – tekintettel a közfeladat, illetve a közszolgáltatás ellátásáért vagy ellátásának megszervezéséért jogszabályon alapuló felelősségére – a stratégiai és az ügyvezetési jellegű feladatok ellátását illetően egyaránt teljes körű irányítási és ellenőrzési jogokkal rendelkezik. További feltétel, hogy a gazdálkodó szervezet szerződéskötést követő éves nettó árbevételének legalább 90 %-a az egyedüli taggal kötendő szerződések teljesítéséből származzon. A szerződések teljesítéséből származik az azok alapján harmadik személyek részére teljesített közszolgáltatás ellenértéke is, tekintet nélkül arra, hogy az ellenértéket az ajánlatkérő vagy a közszolgáltatást igénybe vevő személy fizeti meg.

A kivétel nem sokáig nem volt része a magyar közbeszerzési jognak, de ugyanakkor az igény megvolt, hiszen sok olyan önkormányzati cég létezett, amelyet ilyen feltételek mellett működtettek. A személyszállításra alapított cégek és az alapítói illetve a lakosság közti szerződések ilyenek. Meg kell itt is jegyezni, hogy a cégek magának viszont alkalmaznia kell a Kbt. szabályait a beszerzései során.

A visszaélések elkerülésére a törvény korlátot is szab: a szerződések határozott időre, legfeljebb három évre köthetők; a szerződések közbeszerzési eljárás mellőzésével akkor hosszabbíthatók meg, ha a fent meghatározott feltételek továbbra is teljesültek. Háromévenként – független szakértő igénybevételével – a szerződő önkormányzat hatáselemzés készítésére köteles, amelynek keretében meg kell vizsgálni a szerződések teljesítésének tapasztalatait, így a közfeladat, illetve a közszolgáltatás ellátásával összefüggésben végzett gazdasági tevékenység minőségét, hatékonyságát.

### 3.4. Önkormányzati törvény

Az önkormányzatok vagyonával kapcsolatos rendelkezéseket az Ötv. 78-80/B. §-ai tartalmazzák.

Az önkormányzati vagyon alapvetően három részre osztható: 1. forgalomképtelen törzsvagyonra, 2. korlátozottan forgalomképes törzsvagyonra és 3. forgalomképes vagyonra. A törvény meghatározza, hogy mely vagyonelemek kerülnek a forgalomképtelen törzsvagyonba: a helyi közutak és műtárgyaik, a terek, parkok és minden más ingatlan és ingó dolog, amelyet törvény vagy a helyi önkormányzat forgalomképtelenné nyilvánít. A forgalomképtelen vagyont elidegeníteni, megterhelni, vállalkozásba vinni nem lehet. Azaz a cégalapítás során az önkormányzatoknak tekintettel kell lenniük arra, hogy ezeket a vagyontárgyakat gazdasági társaság nem pénzbeli vagyoni hozzájárulásaként nem használhatja fel. Hiába tehát a Gt. 13. § (2) bekezdése, amely kimondja, hogy nem pénzbeli vagyoni hozzájárulás bármilyen vagyoni értékkel rendelkező dolog lehet. Érdekes ugyanakkor, hogy a cégbíróságnak nincs eszköze arra, hogy az önkormányzatokat megakadályozza abban, hogy egy forgalomképtelenné nyilvánított tárgyat beapportáljanak egy gazdasági társaságba. A cégbíróság ugyanis az apportként felajánlott vagyont nem vizsgálja, hiszen a Gt. általános szabályai<sup>8</sup> szerint az apportot szolgáltató tag ötéves jogvesztő határidővel helytállni tartozik a társaságnak azért, hogy a társasági szerződésben megjelölt érték nem haladja meg a tárgy szolgáltatáskori értékét. A Ctv.-ben szereplő eljárást [cégbejegyzést (változásbejegyzést) elrendelő végzés hatályon kívül helyezése iránti per] pedig csak az ügyészség tudná ilyen esetben megindítani. A cégalapítás érvénytelenségének megállapítása iránti per pedig egyáltalán nem kezdeményezhető.<sup>9</sup> A törvényességi felüyeleti eljárás kezdeményezésére a Ctv. 74. § (1) bekezdés a) pontja alapján lehetőség van.

A vázolt probléma fordult elő az általam vizsgált ajkai önkormányzatnál, amikor 2004-ben egy tervezett lakópark építési telkeit apportálta egy társaságba. A probléma az volt, hogy telekmegosztás során keletkezett „út” megnevezésű ingatlanrész a törvény alapján az önkormányzat forgalomképtelen törzsvagyonra lett. A helytelen képviselő-testületi határozatot azonban észlelte a törvényességi ellenőrzés során a Veszprém Megyei Közigazgatási Hivatal. A Hivatal felhívása alapján a testület módosította a határozatát és a cég tervezett alapító okiratát, és így érvényesen létrejöhetett a társaság.

A törzsvagyon korlátozottan forgalomképes tárgyairól az Ötv. a következőket mondja ki: „[...] korlátozottan forgalomképesek a közművek, intézmények és középületek, továbbá a helyi önkormányzat által meghatározott ingatlanok és ingók. A törzsvagyon korlátozottan forgalomképes tárgyairól törvény vagy a helyi önkormányzat rendeletében meghatározott feltételek szerint lehet rendelkezni.”

<sup>8</sup> Gt. 13. § (4) bekezdése alapján

<sup>9</sup> A Ctv. 69. § (2) bek.-e kimondja, hogy ezt a pert valamennyi cégfajta esetén csak a Gt. 12. § (4) bek.-ben meghatározott esetekben lehet megindítani az illetékes megyei bíróság előtt

Látható tehát, hogy a korlátozottan forgalomképes vagyon „könnyebben” kezelhető, azonban az önkormányzat vagyონrendeletében foglaltakat be kell tartani. A korlátozottan forgalomképes vagyón része a társaságba vitt vagyónnak: a közműveket üzemeltető társaságok vagyónára kell gondolnunk (távfűtés, ivóvízellátás, szennyvízcsatorna).

Az önkormányzatok a forgalomképes vagyónukkal rendelkezhetnek a legnagyobb szabadságfokkal. Ezt meg lehet terhelni, el lehet idegeníteni, vállalkozásba lehet vinni.

Fontos rendelkezéseket találunk az Ötv. 80. § (2) bekezdésében is, amely szerint a helyi önkormányzat meghatározott vagyontárgy vagy vagyónrész elidegenítését, megterhelését, vállalkozásba való bevitelét, illetőleg más célú hasznosítását önkormányzati rendeletben helyi népszavazáshoz kötheti. A rendelkezés a lehető legdemokratikusabb, azonban óvatosan kell ezzel az eszközzel bánni, mert az könnyen visszájára fordulhat. A helyi népszavazásokhoz a törvény magas érvényességi és eredményességi küszöböt rendel,<sup>10</sup> ráadásul ugyanazt a kérdést egy éven belül nem lehet újra feltenni, akkor sem, ha a népszavazás érvénytelen volt.

#### 4. Összefoglalás

Felmerül a kérdés, hogy az ismertetett szabályok átlátható és kiszámítható működésű cégeket eredményeznek-e? A tömör válaszom: nem. A hatályos rendelkezések ugyanis a vezető tisztségviselők, munkavállalók javadalmazásának korlátozásán kívül, a gazdálkodással kapcsolatban lényegében további szabályokat nem fogalmaznak meg. A takarékosabb működés önmagában a felső vezetők bérének csökkentésével még nem valósul meg. A BKV közzétételeit átvizsgálva azt láthatjuk, hogy a 12 ezres dolgozói létszámból közzé kellett tenni 91 vezető adatát (jelentős részben név nélkül): ez a munkavállalói létszám 0,8 %-a. A mérleg és az eredmény-levezetés adatait is áttekintve azt láthatjuk, hogy a közzétett bértömeg a bérköltségek 2 %-a. Ezek fényében azt gondolni, hogy átláthatóvá vált a gazdálkodás, botorság.

Milyen irányban lehetne elindulni, milyen szabályozási kérdéseket kellene megoldani? Jelen dolgozatnak nem célja – már csak a terjedelmi korlátok miatt sem – részletesen kidolgozott jogszabálytervezetek megszüvegezése, de szeretnék néhány olyan javaslatot tenni, amely az átláthatóság és takarékosabb gazdálkodás ügyét szolgálja.

- A jelenlegi gazdasági társasági formák nem igazán alkalmasak a monopóliumhelyzetben lévő közszolgáltató „üzemek” működtetésére. Az elmúlt időszak tapasztalatai azt mutatják, hogy a gazdasági társaságokról szóló törvény non-

---

<sup>10</sup> Az Ötv. 45-50. §-ai úgy rendelkeznek, hogy a helyi népszavazás akkor érvényes, ha azon legalább a választásra jogosultak több mint fele megjelent, és akkor érvényes, ha a szavazók több fele azonos módon foglalt állást a feltett kérdésben. A helyi népszavazás azokon az ötszáz fő alatti településen lehet hatékony, ahol a falugyűlés kiváltja a népszavazást.

profit társaságai nem tudják ezt a szerepet betölteni: a képződő nyereség kifizetésének tilalma nem ösztönöz sem hatékonyságra, sem takarékosságra. Az igazi áttörést az jelenthetné, hogy a köz-feladatok ellátását olyan társaságok látnák el, amelyek gazdálkodásukban, könyv-vezetetésükben (beszámolási rendszerükben) a költségvetési szervek között szabályozott közszolgáltató költségvetési szervre hasonlítanak. Az átláthatóság érdekében szigorúan el kell különíteni az egyes közszolgáltatásokat (szakfeladatokat) egymástól. hogy a bevezetőben említett keresztfinanszírozás ne fordulhasson elő.

- A beszámolóban részletesen ki kellene mutatni a társaságok azon, mérlegen kívüli kockázatainak (garanciavállalások, kezességvállalások) az értékét, amelyek potenciális kockázatot jelentenek az elkövetkező időszakban.
- A közzétételre, letétbehelyezésre vonatkozó szabályokat megerősíteném azzal, hogy a cégbíróságon – ilyen szabályszegésre hivatkozva – bárki kérhesse a törvényességi felügyeleti eljárást.
- Az önkormányzati árszabályozás lehetőségét azzal a kiegészítéssel tartom elfogadhatónak, hogy arra valamely központi szerv szakmai támogatása mellett kerüljön sor.
- Az átláthatóság biztosítása érdekében a társaságok szervezeti és működési szabályzatát is nyilvánossá kellene tenni. Az SZMSZ hatásköri szabályainak a felelősség kérdésében is világosnak kell lenniük.
- A kötelező felügyelőbizottság mellett erősíteni kell a belső ellenőrzést: egyrészről a folyamatba épített ellenőrzést (FEUVE), másrészről a külső ellenőrzést, akár a választott könyvvizsgáló, akár az Állami Számvevőszék által. A belső ellenőrzést a felügyelőbizottsághoz rendelném a „függetlenség” biztosítása érdekében. A felügyelőbizottság esetén az Állami Számvevőszék pályázati rendszeréhez hasonló kiválasztási módot alkalmaznék, amelybe csak szakirányú végzettséggel lehetne bekerülni.
- Működtetni kellene egy a visszaéléseket „lebukató” whistleblowing-rendszert. A közérdekű bejelentések, különösen a belső informátorok hasznos segítségei lennének a bűnüldöző szerveknek.
- Az képviselő-testületek (közgyűlések) át nem ruházható döntései közé telepíteném a társaságok tulajdonosi irányítását. A kis létszámú, zárt ajtók mögött üléselő tulajdonosi bizottságok nem tudják a megfelelő kontrollt biztosítani.
- Mind a vezetők, mind pedig a munkavállalók esetében képesítési követelményeket vezetnék be, a közalkalmazotti jogviszonyhoz hasonlóan. Az előmenetelre egy kötött rendszert honosítanék meg, amely csökkenti a közszférában tapasztalható bérfeszültséget.

A felvázolt javaslatok mellett van még egy alapvető szükséglet: ez pedig a rendszerben résztvevő emberek szemlélete. A jelenlegi szabályok mellett is hatékonyabb és olcsóbb rendszert lehetne működtetni, ha a köz iránti elkötelezettség nagyobb lenne. Sajnos ezt semmilyen jogalkotói szándék és megalkotott „kódex” nem képes pótolni.

**FELHASZNÁLT IRODALOM**

- HEGEDÜS József – TÖNKŐ Andrea: Önkormányzatok költségvetésen kívüli intézményeinek vizsgálata (tanulmány). Városkutatás, Budapest, 2007
- HEGEDÜS József – TÖNKŐ Andrea: Az önkormányzati társaságok szerepe a helyi önkormányzatok vagyongazdálkodásában (tanulmány). Városkutatás, Budapest, 2006
- HOFFMAN István: Önkormányzati közszolgáltatások szervezése és igazgatása. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2009
- HORVÁTH M. Tamás: Helyi közszolgáltatások szervezése. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2002
- HORVÁTH M. Tamás: Igazgatni, menedzselni vagy helyzetbe hozni és versenyeztetni? Közigazgatási Füzetek 12., Budapest, 2004
- ILLÉS Mária: A közszolgáltató vállalatok gazdasági szabályozása. Aula, Budapest, 2000
- MADARÁSZ Tibor: Városigazgatás és urbanizáció. Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1971
- Paul A. SAMUELSON – William D. NORDHAUS: Közgazdaságtan. KJK-Kerszöv Kiadó, Budapest, 2000
- TÖRÖK Tamás: Felelősség a társasági jogban. HVG ORAC, Budapest, 2007
- VÍGVÁRI András: Pénzügyi kockázatok az önkormányzati rendszerben (tanulmány). Állami Számvevőszék Kutató Intézete, Budapest, 2009