

PETI ANDRÁS

Az állami vállalatok kontrollja szervezés- és vezetéselméletek szemszögéből

Kuncz Ödön munkásságának méltatása

The Control of the State-Owned Enterprises Based on the Theory of Organization and Management. Appreciation of the Work of Ödön Kuncz

Abstract: In the preface of the analysis of the present study on law and economics, I kindly appreciate the work of a law professor who was a great personality in the education of company law during the last century in Cluj-Napoca and Budapest as well.

At the same time, the philosophers, influential thinkers, and different scientists have been concerned with the theory of organizational and management behaviour over the years. "The precondition of an efficient management of the organization" – in this case the state-owned enterprises – "is either a very thorough research or co-existence with the organization".

In the last century, the profession was centred around the three main directives: the modern, the symbolical, and the postmodern perspective. The state-owned enterprises as economic operators and the public authorities as competent holders of ownership rights of the state organizations can be used for drawing conclusions based on the comparative analysis of the organizational and management behaviour theory.

The Organization for Economic Co-Operation and Development elaborated the guidelines of corporate governance of the state-owned companies. These recommendations contribute to the development of a reliable, predictable, and transparent economic environment.

While we closely analyse the organizational and management behaviour theory, we can familiarize ourselves with the structure of the organization, its organizational methods (management), and it provides the opportunity to appreciate the interaction of the workers from a contrasting perspective. The aim is to facilitate awareness and sensitivity towards management progress through recognizing the organizational factors of workers' behaviour and performance.

Keywords: Ödön Kuncz, the theory of organizational and management behaviour, state-owned enterprises, control, corporate governance, directives

Összefoglaló: A tanulmány tárgyát képező, jogtudományokat és közgazdaság-tudományokat ötvöző kérdéskör elemzése elején egy olyan jogászprofesszor munkásságát méltatom, aki mind Kolozsváron, mind Budapesten meghatározó személyisége volt a múlt század eleji társasági jogi oktatásnak.

A szervezés- és vezetéseméletek századok óta foglalkoztatják a filozófusokat, befolyásos gondolkodókat, különböző szakterületek tudósait. A szervezet, jelen esetben az állami vállalatok hatékony menedzsmentjének „előfeltétele vagy a nagyon alapos kutatás, vagy a vizsgálandó szervezettel való együttélés”.¹

A múlt században három fő irányvonal határozta meg a szakmát: a modern, a szimbolikus és a posztmodern perspektíva. Az állami vállalatok mint gazdasági szereplők, valamint a tulajdonosi jogokat gyakorló állami intézmény kontrollhatáskörének vizsgálata sajátos következtetések levonására szolgálhat a szervezés- és vezetéseméletek összehasonlító elemzése alapján.

A Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development) kidolgozta az állami vállalatokra vonatkozó felelős társaságirányítás irányelveket.² Ezek az ajánlások hozzájárulnak egy megbízható, kiszámítható és átlátható gazdasági környezet kialakításához.

A szervezés- és vezetéseméletek alapos elemzése által megismerhetjük a szervezet szerkezetét (struktúráját), műveleteit és vezetési módszereit (menedzsmentjét), és lehetőséget biztosít arra, hogy az ott dolgozók közötti kölcsönhatásokat kontrasztos perspektívából értékelhessük. A célja bátorítani a tudatosság és az érzékenység fejlődését a menedzsmentfolyamatok iránt, a dolgozók magatartását és teljesítményét befolyásoló szervezeti tényezők megismertetése által.³

Kulcsszavak: Kuncz Ödön, szervezés- és vezetéseméletek, állami vállalatok, kontroll, felelős társaságirányítás, irányelvek

1. Bevezetés

Kuncz Ödön Aradon született 1884. január 18-án. Tanulmányait a kolozsvári egyetemen végezte, ahol sub auspiciis regis doktorrá avatták. 1907-ben Budapesten bírósági szolgálatba lépett kereskedelmi és váltótörvényszéki aljegyzőként. 1911-ben a kolozsvári egyetemen kereskedelmi jogból magántanárrá habilitálták, majd 1914-ben nyilvános tanárrá nevezték ki. 1913-ban igazságügyminiszteri fogalmazónak nevezték ki és a hiteljogi kodifikáció referensének osztották be a törvény-előkészítő osztályba.⁴

Kuncz Ödön tudományos tevékenysége igen sokrétű volt. Többek között „elkészítette szakjának kétkötetes kézikönyvét, tankönyvét és a minisztérium megbízásából számos törvénytervezet szövegezését. A világháború után Budapesten folytatta felfele ívelő, akadémiai tagsággal is elismert pályáját.”⁵

Az elismert és közismert jogászprofesszor Ulpianustól kölcsönözte jelmondatát, amelyet az isteni tízparancsolat jogászai nyelven megfogalmazott, és amelyet az igazságra

1 BELÉNYESI Emese, KORONVÁRY Péter, SZABÓ Szilvia, *Közszolgálati szervezés- és vezetésemélet*, Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2019, 76.

2 OECD (2015), *OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises*, 2015 Edition, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264244160-en>

3 Laurie J. MULLINS, *Management and organisational behaviour*, Eighth edition, Prentice Hall, Financial Times, 2007, xviii.

4 Révai Nagy Lexikona, XII. kötet, Révai Testvérek Irodalmi Intézet Rt., Budapest, 1915, 348.

5 GAAL György: *Egyetem a Farkas utcában. A kolozsvári Ferenc József Tudományegyetem előzményei, korszakai és vonzatai*, Erdélyi Magyar Műszaki Tudományos Társaság, Kolozsvár, 2001.

vetett hit fordításaként is lehet értelmezni: „*juris praecepta sunt haec: honeste vivere, alterum non laedere suum cuique tribuere*”, azaz a jog hármas parancsolata: tisztességesen élni, senkit meg nem sérteni, és mindenkinek megadni, ami neki jár. A *Bevezetés a jogtudományba*. Jogi enciklopédia című könyvében a jog kapcsolatát elemezte a gazdasági élet jelenségei és törvényszerűségei szemszögéből. A kereskedelmi jog szerint „a vagyoni jog csipkeszerű kifinomodása, amely a magánjogtól abban különbözik, amiben az intenzíven és tervszerűen folytatott gazdálkodás az egyszerű magánélet viszonyaitól”.⁶

Kuncz Ödön életfelfogását és pedagógusként a jövő jogászgenerációinak szánt nagyon mély gondolatait a következő hasonlattal lehet szemléltetni. Az 1963-ban újjáépítés alatt álló budapesti Erzsébet híd kapcsán, az általában követendő magatartás tekintetében a következőképpen vélekedett: „*Ez a híd, fiatal barátom, a hidak revíziójából született meg. Az újra- meg újra-felmérésekből, számbavételekből és okos ítéletekből. Jó lesz, mert erős, mélyre vert hídfői vannak... lehet azt mondani: álláspontjai. Ezt megmondtam Aladárnak is, ha kellett; nagyon jól tudta Gaál Gábor is, Kós Károly is. Határozott álláspontra, nem pedig majmolásra van szükség.*”⁷

Az állami vállalatok mint gazdasági szereplők ugyanazokkal a kihívásokkal és versenyhelyezettel küszködnek, mint a magáncégek. Viszont esetükben az állami tulajdonosi háttér miatt a közvagyon felhasználásának észszerűsége és hatékonysága a tét. Az állami vállalatok kormányzásának kontrollja hozzájárul ahhoz, hogy az előbb említett közösségi elvárásokat sikerüljön haladéktalanul teljesíteni.

Romániában az állami vállalatok felelős társaságirányításáról szóló 2011. évi 109. sürgősségi kormányrendelet megteremtette az alapvető keretét és feltételeit az állami vállalatok szakszerű és profitorientált kormányzásának, viszont az életbe ültetése (kivitelezése), bizonyos hiányosságok, illetve következetesség mellőzése miatt még akadozik.⁸

Mivel ezek a vállalatok többnyire közérdekű feladatokat látnak el, az állam szempontjából stratégiai gazdasági területeken tevékenykednek, illetve jelentős gazdasági befolyással rendelkeznek, hasznos lehet elemezni szervezés- és vezetésméletek összehasonlító elemzése alapján.

2. Elméleti megalapozás

A piacgazdaság versenyfeltételei új kihívások elé helyezték az állami vállalatokat, hiszen a magánszektorba beáramlott külföldi tőke és tudáshalmaz (know-how), a globalizáció egyre erősebben érzékelhető hatása kihangsúlyozta ezt az igényt, illetve felgyorsította az állami vállalatok versenyképessége biztosítására alkalmas jogkeret megalkotásának fontosságát.

6 KUNCZ Ödön: *Bevezetés a jogtudományba*, Jogi Enciklopédia, Tudományos gyűjtemény, Pécs–Budapest, a Danubia Kiadása, 1924.

7 BAGYONI SZABÓ István: *Kuncz Aladár emlékek*, Kortárs irodalmi és kritikai folyóirat, 1973/11, 1668–1669.

8 EMÖD VERESS: *The state's role as owner of enterprises: mandatory rules of corporate governance in Romania*, Pro publico bono – Public Administration, 2017/1, Special edition, 62–78.

A nemzetközi pénzügyi intézetekkel szemben vállalt kötelezettségek, a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development) felelős társaságirányítási alapelvei mielőbbi alkalmazásának szükségessége, valamint a világ gazdaság 2008-ban elkezdődött recessziója felgyorsította a jogalkotási folyamatot. Ugyanakkor szervezés- és vezetésemleletek szempontjából is értékes következtetésekkel szolgálhat a joganyag elemzése.

Jelen tanulmányban arra keresem a választ, hogy a tulajdonosi jogokat gyakorló állami intézmények hogyan gyakorolhatják kontrolljukat a már előbb említett szervezés- és vezetésemleletek három tudományos iskolája (a modern, a szimbolikus és a posztmodern) szempontjából, és milyen megoldásokat kínálnak a kitűzött célok megvalósítása érdekében.

Érdemi rész: Az OECD-irányelvek átültetése a romániai jogrendbe, valamint a szervezés- és vezetésemleletek komparatív és polemikus módszerek tükrében. Amint a bevezetőben is megállapítást nyer, az Irányelvekben fellelhető és részletesen szabályozott fogalom, a tulajdonos mint minőség, szerep vagy tulajdonság (ownership), mindig az állam kontrollját jelenti és feltételezi.⁹

Az állam kontrollja az OECD-irányelvek tükrében

Az Irányelvek fogalom meghatározásánál az állam kontrollja azt jelenti, hogy vagy az állam a vállalat többségi tulajdonosa, mint a szavazati jogokat biztosító részvények többségének a tulajdonosa, vagy ezzel egyenértékű kontrollt gyakorol felette. Az ezzel egyenértékű kontroll azt jelenti például, hogy a törvényes vagy a társasági szerződés előírásainak megfelelően az állam állandó kontrollja biztosított a vállalat vagy az igazgatótanács felett, a kisebbségi részvénytulajdon esetén.

Romániában az állam ilyen jellegű kontrolljának az egyik leggyakoribb formája az aranyrészvény szabályozása, elsősorban a privatizációs folyamatok kapcsán.¹⁰

Amint a fentiekben már meghatároztuk az OECD-irányelvek tükrében, az állam kontrollját elsősorban az I. és II. fejezetek juttatják kifejezésre. Jelen tanulmány során, a terjedelmi korlátokat figyelembe véve, kiemelten az I. fejezetben, az állami tulajdon ésszerűsége (elvárásai) ajánlásaival kívánok részletesen foglalkozni.

Az OECD I. fejezetének ajánlásai az állam kontrolljára vonatkozóan

Az OECD I. fejezete A. pontjának részajánlása

Az I. fejezetnek négy alpontja van, ennek megfelelően négy részajánlása. Az első részajánlás a következőképpen került meghatározásra: az állami vállalatok elsődleges célja a társadalom számára biztosított érték maximalizálása kellene legyen, az erőforrások hatékony felhasználása révén.¹¹

Ez az ajánlás konkrétan azt feltételezi, hogy az állami vállalat milyen módon tud hozzáadott értéket teremteni a közösség tagjai számára, akik végső soron a tulajdonosai.

⁹ OECD, 2015, 15.

¹⁰ VERESS Emőd: *A részvény mint értékpapír*, Forum Iuris Kiadó, Kolozsvár, 2018, 147.

¹¹ A. The ultimate purpose of state ownership of enterprises should be to maximise value for society, through an efficient allocation of resources.

Az államnak el kell döntenie, hogy milyen módon tudja biztosítani az állampolgárai számára az erőforrások hatékony felhasználását, létrehozva vagy megtartva az állami vállalatot, vagy esetleg más tulajdonosi szerkezetben.

Abban az esetben, ha az állami vállalat közszolgáltatást végez, egy sor hatékonysági kritériumot feltételez. A közösséget akkor szolgálják a legjobban, ha a szolgáltatások hatékonyan és átlátszóan működnek, valamint ha a pénzügyi források semmilyen más alternatív felhasználása nem biztosított volna magasabb színvonalat.

Abban az esetben, ha az állami vállalat a piaci verseny feltételei között gazdasági tevékenységet végez, akkor szolgálja a legjobban a közösséget, ha hosszú távon az értékét maximalizálja és megfelelő szintű bevételt generál.

A modern szervezeti elmélet alapján az állam mint tulajdonos tudományos igényességgel és alapossággal, ok-okozati összefüggések megmagyarázásában keresné a megoldást, legtöbbször matematikai és statisztikai sémák alapján.¹² Ez azt feltételezi, hogy a tulajdonos folyamatosan követi és ellenőrzi az állami vállalat teljesítményét, összehasonlítja más gazdasági szereplők eredményeivel, és tevékenységét statisztikai-gazdasági érvek alapján értékeli.

A szimbolikus szervezeti gondolkodás alapján a szubjektív elemeket is beépíti a gondolkodásba, úgymint a kulturális hagyományok, szimbólumok, a személyes tapasztalat megismerése és megértése céljából.¹³ A szimbolikus nézőpont alapján a tulajdonos a tulajdonában levő vállalatok teljesítményének értékelésénél figyelembe veszi az adott gazdasági terület sajátosságait, az ország kulturális hagyományait, gazdasági gondolkodását, a közösség igényeit és elvárásait, mint a javak tulajdonosa és haszonélvezője, eladó és vásárló kettősségét.

A posztmodern szervezeti nézőpont hangsúlyozza a kritikus szemléletet, nagyobb tudatosságot biztosít a morális és etikai szempontoknak, nem hierarchiában gondolkodik, hanem emocionális empátiában és esztétikai értékelésben és elismerésben.¹⁴ Ebből a szemszögből nézve, az állam megvizsgálja a gazdasági életben elfoglalt helyét, kritikusan szemléli befolyási lehetőségét a magánpiaci szereplőkre, és egyenlő szereplőként és partnerként tekint a gazdasági versenytársakra.

Romániában az OECD-irányelvek átültetése a jogrendbe az állami vállalatok felelős társaságirányításáról szóló 2011. évi 109. sürgősségi kormányrendelet által valósult meg. A jogszabály megjelenése óta hétszer módosították és egészítették ki, legutóbb 2019-ben. A jogszabály előszavában elvi szinten megfogalmazásra kerültek az előbbi ajánlásban megfogalmazott elvárások, noha nem tesznek különbséget a közszolgáltatást és a gazdasági tevékenységet folytató állami vállalat között.

A sürgősségi kormányrendelet előírja a tulajdonos-közintézmény részére, hogy minden évben jelentést kell készítenie az állami vállalatairól, és ezt közzé kell tennie a honlapján, a folyó év legkésőbb júniusáig. A jelentésnek tartalmaznia kell legalább a következő információkat: a tulajdonos részvényesi politikája, a vállalat működését érintő stratégiai változások, a pénzügyi és nem pénzügyi teljesítménye, a gazdasági és szociális

12 Mary Jo HATCH, Ann L. CUNLIFFE: *Organization Theory, modern, symbolic and postmodern perspectives*, Third Edition, Oxford University Press, 2013, 9.

13 Uo.

14 Uo.

politikák életbe ültetése és ezek költsége vagy előnyei, a könyvvizsgáló minősítésének oka, illetve egyéb információkat.

A tulajdonos részvényesi politikájának legalább a következőket kell tartalmaznia: a célja, a gazdasági-pénzügyi és nem pénzügyi mutatók, az állam tulajdonhányadának alakulása, az osztalék, az ügyvezetők és igazgatók kiválasztása, valamint a megbízásuk végrehajtása.

A következő év augusztusáig a Pénzügyminisztérium összesíti az adatokat és elkészít egy éves jelentést, amelyet bemutat a kormánynak és közzétesz a honlapján. A legutóbbi ilyen jelentés a 2018-as év vonatkozásában került közlésre a Pénzügyminisztérium honlapján.¹⁵

Noha a jelentés nagyon részletes, csak részben foglalja magába a törvényben meghatározott tartalmi elemeket. A jelentés elsősorban egy összefoglalást tartalmaz a romániai állami vállalatok gazdasági-pénzügyi teljesítményére vonatkozóan, két nagy csoportban vizsgálva a társaságokat, a következők szerint: központi és helyi tulajdonban levő vállalatok.

A jogszabály vonatkozó cikke nem egyértelmű arra vonatkozóan, hogy *ex ante* tervek (célok, stratégiák), vagy *ex post* politika (beszámoló) meghatározását írja elő az állami vállalatok tulajdonosai számára. A Pénzügyminisztérium összesítése egyértelműen *ex post* elemzést tartalmaz az előző év tekintetében, és külön érdemes kiemelni, hogy a jelentés végén megjelennek ajánlások is, többek között arra vonatkozóan, hogy a tulajdonosok folytassák az állami tulajdon arányának csökkentési folyamatát, privatizáció, átszervezés és a vagyon értékesítése által.

Mivel a Pénzügyminisztérium adatai a tulajdonos-közintézmény jelentéseire támaszkodnak, ebből az is következik, hogy ezen a szinten is egy előzőleg lezárt évre vonatkozó beszámoló kerül elkészítésre, noha a jogszabály alapján ez nem annyira egyértelmű. Mindenképpen egy fogódzó lehet a meghatározott júniusi határidő, hiszen Romániában általában május 31. az előző évre vonatkozó pénzügyi beszámolók benyújtásának határideje. Azonban ha elfogadjuk ezt a feltételezést, akkor ez a jelentési kötelezettség nem a tulajdonosi stratégiát hivatott megszabni, hanem sokkal inkább egy utólagos beszámolási és átláthatósági elvárás teljesítését jelenti, és mint ilyen csak részben teljesül az OECD 1. fejezete A. pontjának részajánlásában elvárásként meghatározott tulajdonosi cél egyértelműsítése.

Amint az előbbieken bemutattam, az sem egyértelmű, hogy a Pénzügyminisztérium összesített jelentésének milyen tartalmi követelményeket kell magába foglalnia. Addig, amíg a tulajdonos esetében egyértelműen fel vannak sorolva a tartalmi követelmények, mint pl. a tulajdonos részvényesi politikája, a Pénzügyminisztérium esetében ez elmulasztásra került. A *de lege ferenda* módosítási javaslat az lenne, hogy a két jelentés tartalmi szempontból harmóniába kerüljön, és az országos, egységes beszámoló is tartalmazza a tulajdonosokra vonatkozó elemeket.

Továbbá ahhoz, hogy az első részirányelvben meghatározott elvárás teljesüljön, nemcsak beszámolóra lenne szükség, hanem a stratégiák, célok és politikák meghatározására is. Noha a jogszabályban ez az elvárás megfogalmazódott, a gyakorlatban ez

15 https://mfinante.gov.ro/documents/35673/220982/rapactivintreppub2018_120920198.pdf

teljes mértékben hiányzik az állam mint tulajdonos részvényesi politikáját tartalmazó stratégiai dokumentumból. *De lege ferenda*, hogy hasonlóan az éves beszámolóhoz, ezzel párhuzamosan, de időben ezt megelőzően létezzen egy hosszú távú stratégiai dokumentum is ilyen irányban.

Az OECD I. fejezetének B. pontja részajánlása

A második részajánlás arra vonatkozik, hogy az államnak, a kormányon keresztül, szükséges kialakítania egy tulajdonosi politikát. Ez a politika többek között meg kell határozza az állami tulajdon általános szükségszerűségét, az állam szerepét a vállalatok kormányzásában, azt, hogy az állam milyen módon valósítja meg tulajdonosi politikáját, és a megvalósításban részt vevő állami intézmények szerepét és felelősségét.¹⁶

Ennek az ajánlásnak a keretében az állam mint tulajdonos szerepkörének egyértelmű meghatározása a piaci szereplők számára biztosítja a tervezhetőséget, előreláthatóságot, illetve céljai megértését. A tulajdonosi politika tömör, egyértelmű és stratégiai célok meghatározását tartalmazó dokumentum kell legyen. Ugyanakkor ennek a politikának tartalmaznia kell az állam tulajdonosi jogainak gyakorlásának módját, fontosabb szerepeit és felelősségeit. Továbbá szükséges összefoglalnia az állami vállalatokra vonatkozó általános politikákat, jogszabályokat és szabályozásokat, valamint irányvonalakat. Ugyancsak fontos lenne, ha ez a dokumentum tartalmazna a privatizációra vonatkozó terveket és politikákat.

A modern szervezeti elmélet legtöbbször arra törekedik, hogy megtalálja a helyes utat a szervezeti problémák felmérésére és megoldására, és ilyen módon versenyelőnyre tegyen szert és maximalizálja a jövedelmezőséget. Ez a megközelítés azt jelenti, hogy a szervezet a külső és belső egyensúly megteremtésére, illetve a belső képességek erősítésére törekedik, és alkalmazkodik a változásokhoz. Mindezt a szűkös erőforrások észszerű felhasználásával a hatékonyság elérése érdekében.¹⁷ Ennek alapján kerül meghatározásra az állami vállalat politikája, és ennek megfelelően dől el az állami tulajdon szükségszerűsége.

A szimbolikus szervezeti gondolkodás a szociológia, a szociálpszichológia és a kulturális antropológia tudományterületek egy új elmélete, amely a társadalmi háló szubjektív és a társadalmi felépítés kapcsolatán alapul. A társadalmi felépítés elmélete a szervezet társadalmi felépítésére támaszkodik, a szervezeten belüli társadalmi élet összetevőit alapján. Az elrendelés elmélete, melynek alapján a szervezet csak a tagok fejében létezik, a vezetők pedig rendelkeznek a szervezet általános képével. A kihirdetés, az értelemadás és a társadalmi felépítés nem megmagyarázható objektív, racionális tényekkel. Ennek megfelelően az állam a társadalmi berendezkedés és felfogás, igények és elvárások, valamint a kulturális hagyományok alapján dönti el stratégiáját és hosszú távú célkitűzéseit.¹⁸

16 B. The government should develop an ownership policy. The policy should inter alia define the overall rationales for state ownership, the state's role in the governance of SOEs, how the state will implement its ownership policy, and the respective roles and responsibilities of those government offices involved in its implementation.

17 HATCH, CUNLIFFE: *i. m.*, 29.

18 *Uo.*, 33.

A posztmodern szervezeti tézis a szabadságra, a változásokra és az áramlásokra helyezi a hangsúlyt, a humán tudományok és művészetek ihlette kritikai értékelés fontosságát hangsúlyozzák.¹⁹ Ebből a szempontból az államnak mint tulajdonosnak következetesen arra kell figyelnie, hogy tulajdonosi minőségéből fakadóan mindig arra törekedjen, hogy szabad kezet biztosítson a közösség számára, s beleszóljon, befolyásolja és meghatározza az állami vállalatok gazdasági politikáját.

Az állami vállalatok felelős társaságirányításról szóló jogszabály preambulában elvi szinten meghatározásra kerülnek a tulajdonos által követett célok. Ezeket a célokat röviden és tömören úgy lehet összefoglalni, hogy a nemzetközi pénzügyi szervezetekkel kötött megállapodás, a Nemzetközi Valutaalappal szemben vállalt kötelezettség, az OECD-irányelvek életbe ültetése és a 2008-ban kezdődő pénzügyi válság kényszere váltotta ki.

A tulajdonos részére előírt kötelezettségek közé tartozik többek között egy elvárás-levél²⁰ megszerkesztése, amelyben a részvényesek, legalább négyéves időtartamra, meghatározzák a vállalat ügyvezetésével szembeni teljesítményi elvárásokat, valamint a tulajdonosi politikát azokban a vállalatokban, amelyek közszolgáltatást végeznek. Ez az elvárás-levél képezi az alapidokumentumát az ügyvezetők kiválasztási eljárásának megkezdéséhez.

Az előbbi jogszabályi előírás első kritikáját rögtön a stratégiai dokumentum megnevezése váltja ki, hiszen akár megtévesztő is lehet, de mindenképpen fogalmilag nem pontosan fedi le az OECD részajánlásában megfogalmazott tartalmat. Az elvárás-levél inkább enged következtetni a munkaköri leírásban megfogalmazott követelményekre, mint egy vállalati stratégiai dokumentumra. Véleményem szerint a tulajdonos inkább fejlesztési tervbe foglalhatja a leginkább össze a terveit és elvárásait.

A második észrevétel az elvárás-levélben megfogalmazott célkitűzések időhorizontja, amelynek legalább négyéves időtartamra kell szólnia. Amint az előbb említettem, az elvárás-levél valójában a tulajdonos stratégiája kellene legyen, amely egy hosszú távú tervet feltételez. Ennek a fejlesztési tervnek lehetnek középtávú célkitűzései, amelyek például megegyeznek a jogszabályban, az ügyvezetők mandátumára vonatkozó négy évre korlátozott időszakával.

Másrészt a hosszú távú stratégia legalább hét évre, az EU-s tervezési időtartammal összhangban, vagy több mint tíz évre kellene szólnjon, vagy akár jóval hosszabb időperiódusra, amennyiben nemzetközi célkitűzések megvalósítását is tartalmazza, pl. a Klíma- és Természetvédelmi Akcióterven belül 2030-ig, valamint 2050-ig.²¹

A jogszabály végrehajtási rendeletében lehetővé válik a hosszabb távra való célkitűzés meghatározása, de csak abban az esetben, ha az első négy év vonatkozásában meg lehet határozni egy részidőtartamra vonatkozó átmeneti elvárást. Azonban a négy évnél hosszabb távú célkitűzések esetében csak akkor lehet meghatározni egy pontos ütemtervet vagy részhatáridőket, ha és amennyiben ezt egy törvény szabályozza.

A harmadik szempont, amelyet meg lehet kérdőjelezni, a dokumentum célja, illetve a jogszabályban kinyilatkozott tartalom és a valós szándék kettőssége. Egyrészt a

19 Uo., 47.

20 Románul: scrisoare de așteptare, angolul: letter of expectations.

21 <https://www.un.org/sustainabledevelopment/climate-change/>.

dokumentum célja, az ügyvezetők kiválasztása, illetve a teljesítményi elvárások meghatározása, másrészt tartalmi szempontból tartalmaznia kell a tulajdonos politikáját a vállalat tekintetében. Ennek összhangban kell lennie az általános jogi környezettel, a jó gyakorlatokkal, a szabályozási és piaci közép- és hosszú távú kilátásaival és az üzleti modellel.²²

Az OECD ajánlásainak összegzése

Az OECD az irányelveket, illetve ajánlásokat hét témaköbe csoportosítja:

- Az állam tulajdonosi szerepét igazoló ajánlások;
- Az állam tulajdonosi szerepére vonatkozó ajánlások;
- Az állami tulajdonú vállalatok piaci magatartására vonatkozó ajánlások
- A privát társtulajdonosok, befektetők egyenlő bánásmódjára vonatkozó ajánlások;
- Érdekelte felekkel való kapcsolatokra és a felelős vállalati magatartásra vonatkozó ajánlások;
- Nyilvánosságra és átláthatóságra vonatkozó ajánlások;
- Állami tulajdonú vállalatok igazgatóságának és felügyelőbizottságának felelősségi köreire vonatkozó ajánlások.

Az OECD-irányelvek tükrében a romániai jogszabályba átültetett elvárás, mint a kormányzás kontrolljának egyik fontos elvárása, az állami vállalatok kormányzása teljes körű függetlenségének kérdését feszegeti. Ez a nagyon szép és elvszerű megközelítés, amely a sürgősségi kormányrendelet 4. cikkelyének 1. bekezdésében található, mind elméletben, mind gyakorlatban sok kérdést vet fel.

A jogszabályi környezet egy sor olyan ügyben biztosít (sőt kötelező módon előír) beleszólási lehetőséget a tulajdonosnak, amely enyhén szólva megkérdőjelezi az előbbi függetlenségi elvet, mint például:

1. az állami vállalat éves költségvetésének jóváhagyása, beleértve az éves beruházási listát, a 2013. évi 26. kormányrendeletnek megfelelően,
2. az állami vállalat szervezeti struktúrájának jóváhagyása, a 2013. évi 26. kormányrendeletnek, illetve a Szervezési és Működési Szabályzatnak (Alapszabályzat) megfelelően,
3. az állami vállalat árpolitikájának jóváhagyása, a 2011. évi 61. sürgősségi kormányrendeletnek megfelelően,
4. az állami vállalat ügykezelésében található közvagyon tárgyát képező javak bérbeadása árpolitikájának jóváhagyása, a bevétel 50–100% közötti részének átvétele a tulajdonos részéről, a Közigazgatási Kódexnek megfelelően.

A sort még lehetne folytatni azokkal az esetekkel, amikor a jogszabályi környezet egy sor biztosítékot vagy kontrollszekőzt épített be a rendszerbe, annak érdekében, hogy a tulajdonos állam vagy önkormányzat folyamatosan irányíthassa és felügyelje az állami vállalatok mindennapos működését.

Egy másik, az OECD által meghatározott kontrollirányelv a tulajdonos jogköreinek gyakorlásához szükséges kapacitás és kompetencia szükségessége. Kérdés, hogy a helyi és megyei önkormányzatok szintjén létrejött a sürgősségi kormányrendelet által

²² A 2011. évi 109. sürgősségi kormányrendelet 2016-i végrehajtási rendelete.

előírt szakapparátus, amely elsősorban vagy esetleg ideális esetben kizárólag a felelős társaságirányítás ellenőrzésével foglalkozzon. Ha létrehozásra kerül egy ilyen osztály, szükséges biztosítani a szükséges számbeli és szakmai háttérrel rendelkező munkatársak jelenlétét.

Egy másik kontrolleszköz az állam tájékozott és aktív tulajdonosi minőségéből fakadó hatásköreinek a gyakorlása. Ennek kapcsán is maradt néhány tisztázandó körülmény a 2011. évi 109. sürgősségi kormányrendeletben. Jelenleg nagy általánossággal írja elő a közérdekű információk és ezen belül az állami vállalatokra vonatkozó nyilvános adatok közzétételére vonatkozó kötelezettséget.

Mivel a legtöbb állami vállalat versenyhelyzetben van a piacon, ezért nagyon érzékeny kérdéssé válhat az, hogy milyen jellegű információkat köteles közölni a közvéleménnyel. Vannak olyan gazdasági területek, ahol a szerződés titoktartási záradékot tartalmaz, és ezért komoly pénzügyi büntetéseket helyeznek kilátásba ezek megszegése esetén.

Például a 109. sürgősségi kormányrendelet szerint kötelező az igazgatótanácsi határozatokat az elfogadástól számított 48 órán belül közzétenni. Mivel minden fontos üzleti döntés az igazgatótanács hatáskörébe tartozik, ezért nagyon nehéz ennek a kötelezettségnek eleget tenni úgy, hogy ne sérüljenek esetleges üzleti titkok.

Továbbá azt is érdemes elemezni, hogy a 109. sürgősségi kormányrendelet milyen módon biztosítja az alapot a tulajdonosi jogkör érvényesítéséhez. A jogszabály tükrében ez két irányból is lehetséges:

- a) Az önállóan gazdálkodó vállalat esetében az Igazgatótanács egyik tagját a Pénzügyminisztérium delegálja (ez láthatja el a központi-egységesített ellenőrzést),
- b) A tulajdonos minisztériumi vagy önkormányzat keretében létrehozott szakigazgatóság, amelynek feladatköre az alárendelt állami vállalatok felelős társaságirányítás-ellenőrzése.

Jövőkép: A fenti elemzés alapján az egyik következtetés ahhoz, hogy hatékony legyen a tulajdonosi kontroll: érdemes lenne megalkotni egy részletes alkalmazási szabályozást (végrehajtási rendeletet). Elsősorban nagyon fontos lenne pontosan meghatározni az állam tulajdonosi jogkörét ellátó megbízott személy felelősségeit és hatásköreit, konkrétan meghatározni a célokat és feladatokat, illetve a számonkérést is biztosítani a folyamatban. A felelős társaságirányítással foglalkozó szakigazgatóság esetében, noha nagyon pontosan és részletesen körül van írva minden feladat és hatáskör azért, hogy működőképes lehessen, biztosítani kellene a szakemberállományt, és akár célorientáltan felkészíteni az illető gazdasági területnek megfelelő szakembereket.

Minden esetben „az új korszak szervezetei, ha sikeresek akarnak maradni, egyre inkább az önálló munkára is képes szakemberekre szükséges támaszkodjanak. A hagyományos intézményeknek ehhez változnia kell, ami jelentős kihívásokat jelent.”²³ És ez teljes mértékben igaz az állami vállalatok tekintetében is, ahol fontos lenne hangsúlyt fektetni nemcsak a normatív szabályozásra, hanem az életbeültetés módjára is.

23 HÜLVELY Lajos, KORONVÁRY Péter: *Some thoughts on 21st century challenges of management education and practice*, Hadtudományi Szemle, 2012/ 3–4, 194.

Következtetés

A szervezés- és vezetésemlékek megismerése az állami vállalatok keretében is számos előnnyel kecsegtet, hiszen általános célok megfogalmazását és elérését teszik lehetővé. Célját tekintve „1. egyéni szinten a vezető munkájának segítése, 2. csoportszinten a szinergikus működések hatékonyság- és kreativitásnövelő, a vezetővé válást elősegítő folyamatainak megismer(tet)ése és támogatása, illetve a vezetői csoportkultúra terjesztése, 3. szervezeti szinten a versenyelőny növelése, a vezéregyeniségek kifejtése, 4. társadalmi szinten pedig a demokrácia fennmaradási esélyeinek növelése minél több, minél jobban képzett vezető előállításával”.²⁴

Irodalomjegyzék

1. AUER Ádám: *Corporate governance. A felelős társaságirányítás jelenkori dimenziói*, Dialóg Campus Kiadó; Nordex Kft., Budapest, 2017.
2. BÁGYONI SZABÓ István: *Kuncz Aladár emlékek*, Kortárs irodalmi és kritikai folyóirat, 1973/11.
3. BELÉNYESI Emese, KORONVÁRY Péter, SZABÓ Szilvia: *Közszolgálati szervezés- és vezetésemélet*, Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2019.
4. BIBÓ István: *Államhatalmak elválasztása egykor és most = Válogatás Bibó István tanulmányaiból*, szerk. Hegedős Mária, Magvető, Budapest, 1994.
5. Mary Jo HATCH, Ann L. CUNLIFFE: *Organization Theory, modern, symbolic and postmodern perspectives*, Third Edition, Oxford University Press, 2013.
6. HÜLVELY Lajos, KORONVÁRY Péter: *Some thoughts on 21st century challenges of management education and practice*, Hadtudományi Szemle, 2012/3–4. szám, 190–195.
7. KORONVÁRY Péter: *Gondolatok a vezetéstudomány feladatáról*, 2008/2, 161–168.
8. KUNCZ Ödön: *Bevezetés a jogtudományba, Jogi Encyklopédia, Tudományos gyűjtemény*, Danubia, Pécs–Budapest, 1924.
9. John LOCKE: *Értekezés a polgári kormányzatról*, Gondolat, Budapest, 1986.
10. Robert von MOHL: *Jogállam = Joguralom és jogállam*, szerk. Takács Péter, ELTE ÁJK, Budapest, 1995.
11. MONTESQUIEU Charles: *A törvények szelleméről*, Osiris, Budapest, 2000.
12. MULLINS Laurie J.: *Management and organisational behaviour*, eighth edition, Financial Times, Prentice Hall, 2007.
13. RÉVAI Nagy Lexikona, XII. kötet, Révai Testvérek Irodalmi Intézet Rt., Budapest, 1915.
14. SAJÓ András: *Az önkorlátozó hatalom*, Közgazdasági és Jogi Kiadó, Budapest, 1995.
15. STUMPF István: *Erős állam – alkotmányos korlátok*, Századvég, Budapest, 2014.
16. TAKÁCS Péter (szerk.): *Joguralom és jogállam*, ELTE ÁJK, Budapest, 1995.
17. VARGA Zs. András: *Eszményből bálvány*, Századvég, Budapest, 2015.
18. Emőd VERESS: *The state's role as owner of enterprises: mandatory rules of corporate governance in Romania*, Pro publico bono – Public Administration, 2017/1, Special edition, 62–78.

²⁴ KORONVÁRY Péter: *Gondolatok a vezetéstudományfeladatáról*, Hadmérnök, 2008/2, 168.

19. OECD (2015), OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, 2015 Edition, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264244160-en>
20. Az állami vállalatok felelős társaságirányításáról szóló 2011. évi 109. sürgősségi kormányrendelet alkalmazásának értékelése, Végleges jelentés (Evaluarea implementării Ordonanței de Urgență nr. 109/2011, Raport final, Dr. Aurelian Dochia, coordonator si autor principal, Dan Paulopol Necula, expert juridic, Georgiana Nichita, asistent juridic)