



ÁLLAMI
SZÁMVEVŐSZÉK

ELEMZÉSE

2018. augusztus

ELEMZÉS



Elemzés az állami vagyon korszerű és megfelelő nyilvántartásáról

„Gazdaság szemet kíván.”

magyar közmondás



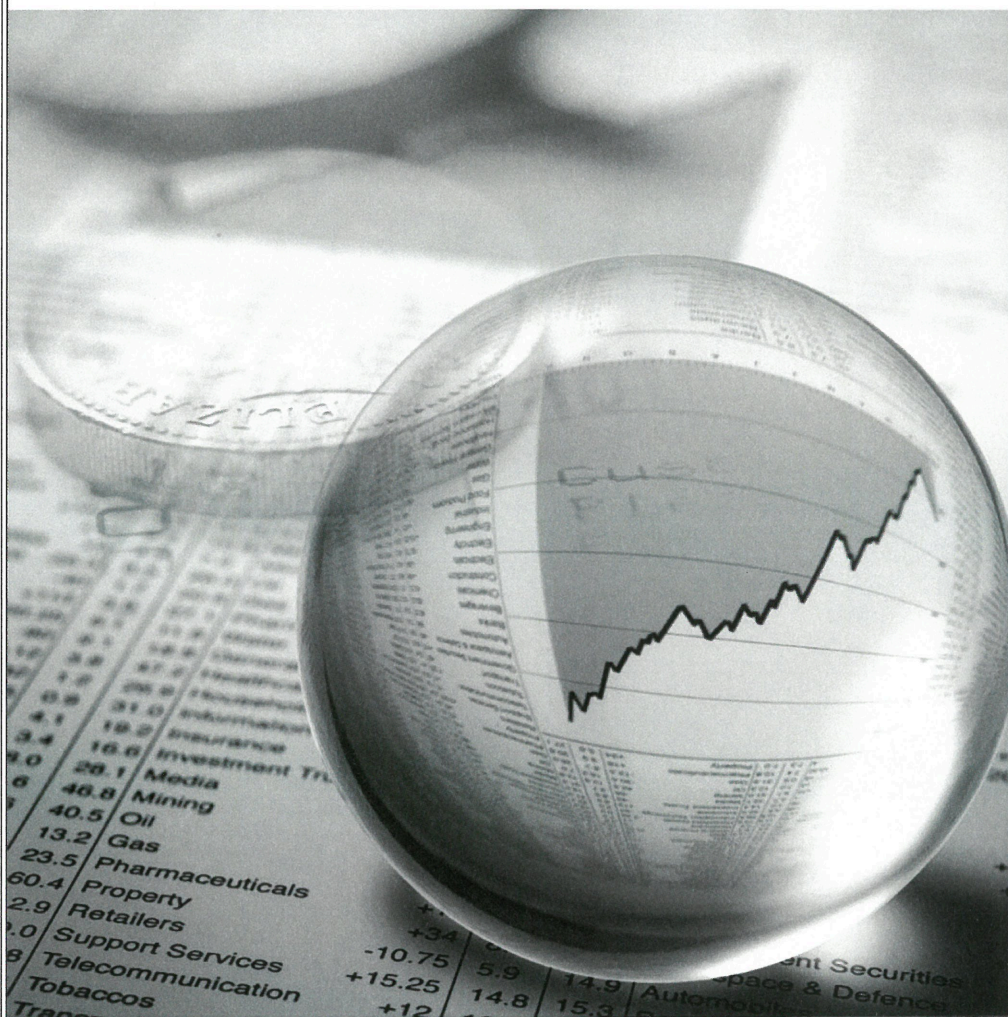
ÁLLAMI
SZÁMVEVŐSZÉK

ELEMZÉSE

„Gazdaság szemet kíván.”

magyar közmondás

ELEMZÉS



ENGEDÉLYEZŐ:

ÁLLAMI
SZÁMVEVŐSZÉK

Domokos László
ELNÖK

Domokos László elnök

Elemzés az állami vagyon korszerű és megfelelő nyilvántartásáról

Szerkesztő:

BÖRÖCZ IMRE projektvezető

Az elemzés elkészítését felügyelte:

MAKKAI MÁRIA felügyeleti vezető

Készítették:

BÖRÖCZ IMRE projektvezető

KEREKES GÁBOR számvevő

TESKI NORBERT számvevő

Az Elemzés
az interneten
a www.asz.hu
oldalon
olvasható.

Kiadja az Állami Számvevőszék

TARTALOM

◀	Vezetői összefoglaló	5
◀	Bevezetés.....	6
◀	Az elemzés módszere	7
◀	Részletes elemzés	8
	1. Az állami vagyon nyilvántartásának követelményei	8
	Az állami vagyon nyilvántartásának jogszabályi követelményei	8
	– A törvényekben szereplő előírások	8
	– A részletszabályokat tartalmazó Kormányrendelet	8
	– A szabályszerűség jelenleg hatályos alapvető követelményei	9
	– A kapcsolódó számviteli követelmények sajátossága	11
	Az MNV Zrt. vagyonyilvántartással kapcsolatos szabályozásai	12
	– A vagyonyilvántartási feladat kijelölése	12
	– A vagyonyilvántartás szabályozása.....	12
	2. Az ÁSZ ellenőrzési tapasztalatai	14
	Az állami vagyon feletti tulajdonosi joggyakorlás rendszeres ellenőrzései	14
	Utóellenőrzések.....	14
	Állami tulajdonú (résztulajdonú) gazdasági társaságok ellenőrzései	15
	A megyei hatókörű városi múzeumok gazdálkodásának ellenőrzési tapasztalatai	15
	3. A Vtv. szerinti állami vagyon nyilvántartása – Országleltár	16
	Az MNV Zrt. által vezetett vagyonyilvántartás	16
	Az Országleltár projekt	18
	4. Az állami vagyon korszerű és megfelelő nyilvántartása.....	20
	5. Következtetések, felvetések.....	22
◀	Fogalomtár	23
◀	Mellékletek	24
◀	Rövidítések jegyzéke	29

VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓ

Az Alaptörvény meghatározza azokat a legfőbb elveket, amelyek a közpénzek és a nemzeti vagyon kezelésére, illetve az állam és a helyi önkormányzatok tulajdonában álló gazdálkodó szervezetek felelős gazdálkodására vonatkoznak. Az Alaptörvény szerint az állam és az önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon, amellyel való felelős gazdálkodás követelményeit sarkalatos törvény határozza meg. A nemzeti vagyonról szóló sarkalatos törvény és az állami vagyonról szóló törvény is előírja az állami vagyon nyilvántartásának kötelezettségét. Ez utóbbiban kapott felhatalmazás alapján a Kormány meghatározza többek között az állami vagyonról vezetett nyilvántartás és a kapcsolódó adatszolgáltatási kötelezettségek alapvető, minden szereplőt érintő szabályait. A Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt.-nek (MNV Zrt.) a feladata, hogy nyilvántartsa a saját vagyonát, a rábízott vagyon, valamint a tulajdonosi joggyakorlókra rábízott vagyon is. A többi szereplő adatszolgáltatásra, együttműködésre kötelezett.

Az állami vagyon nyilvántartásának tartalmára vonatkozó előírások köre szűk, a nyilvántartás módja nagyrészt a nyilvántartásra kijelölt szervezetre bízott. A vonatkozó jogszabályi előírások – ide értve a nem mindenben egységesen értelmezett számviteli követelményeket is – az MNV Zrt. részletes belső, továbbá a szervezet honlapján is közzétett, az adatszolgáltatókra vonatkozó külön szabályzatával együtt sem tudta biztosítani a célul kitűzött egységes, pontos és hiteles nyilvántartás elérését. Ezt nem lehet önmagában a nyilvántartás jogszabályi előírásai hiányosságaival megindokolni. A végrehajtási feltételek, az érdekeltségi- és ösztönzési-értékelési elemek, a működtetett kontrollok szintje, a kialakult gyakorlat körébe tartozó problémák, hiányosságok is közrejátszottak ebben. A számvitelben definiált leltározás az állami vagyon nyilvántartás teljes körűvé és megbízhatóvá tételében is kézenfekvő eszköznek látszik. Természetesen csak akkor, ha nem csupán a mérleg sorok értékeinek alátámasztását kérjük tőle számon, hanem a mérlegértékkel nem szereplő dolgokra is megbízható, a tulajdonviszonyra is egyértelmű felmérést, kontrollt ad.

Az Állami Számvevőszék a rendszeresen visszatérő – állami vagyon feletti tulajdonosi joggyakorlást értékelő – ellenőrzéseiben, a vagyonnyilvántartás terén tapasztalt javulás ellenére rendre szabályszerűségi hiányosságokat állapított meg. A vagyonnyilvántartás egészének rendszere – benne az alkalmazott informatikai rendszerek működése – folyamatorientált számvevőszéki ellenőrzésére korábban nem került sor, ennek lehetősége az utóbbi évek számvevőszéki módszertani fejlesztései eredményei alapján szélesedett ki.

Az állami vagyon mennyisége és értéke meghatározásának hiányát az elmúlt évtizedekben az ÁSZ megállapításain túl is számtalan kritika érte. Ez is ösztönözte az állami vagyon nyilvántartási rendszere egységesítésének elindítását, az MNV Zrt. nyilvántartási rendszerének fejlesztését az Országileltár projekt keretében, fejlesztési forrásokat is hozzárendelve. Az MNV Zrt. kiemelt projektjeként jelenleg is folyamatban van „Az egységes integrált állami vagyonnyilvántartás közhitelességének és adatkonzisztenciájának ellenőrzéséhez szükséges további fejlesztések” elnevezésű az Európai Unió Regionális Fejlesztési Alapja által támogatott projekt. Ennek célja egy olyan komplex, az állami vagyongazdálkodáshoz kapcsolódó, külső felek számára nyújtott szolgáltatásrendszer kiépítése, amely növeli az MNV Zrt. elektronikus csatornán keresztül biztosítandó szolgáltatási képességét az állampolgárok, vállalkozások, tulajdonosi joggyakorlók, illetve a minisztériumok és háttérintézményeik felé. A projekt határideje 2019 június 30.

Az állami vagyonnyilvántartásra irányadó jogszabályokban meghatározott követelményeket és az input adatok adatszolgáltatásával összefüggésben további (közte számviteli, államháztartási, belső kontroll, adatkezelési-adatbiztonsági) előírásokat is be kell tartani. Ezek együtt az állami vagyon nyilvántartási rendszer alapvető szabályszerűségi kritériumai. E követelményeken túl megfogalmazhatóak olyan elvárások is, amelyek a helyénvalóság, lényegében a szakmai ésszerűség, célszerűség szempontjainak körébe tartoznak. Olyanok, mint pl. valóságosság, hasznosság, lehetséges legmagasabb informatikai fejlettségi szint, korszerűség.

Elemzői álláspontunk szerint a szabályszerűségi előírások, kritériumok teljesítése olyan alapelvárás, amelynek teljesülése nélkül egy működő rendszer egésze nem tekinthető megfelelőnek és korszerűnek. Vagyis attól még nem válik megfelelővé, ha egyes helyénvalósági szempontok – így pl. a korszerűség – terén fejlődés mérhető. Az Országileltár projekt, illetve a részeként megvalósítás alatt álló KÖFOP projekt, annak egyes rész céljai, elemei egyértelműen a korszerűsítés felé tett lépéseknek minősíthetőek, de az állami vagyon megfelelő nyilvántartásáról még nem beszélhetünk.

A vagyonnyilvántartás hiányosságai egyúttal kockázatokot jelentenek az állami vagyonnal való gazdálkodás megfelelősége, illetve az Alaptörvényben meghatározott vonatkozó legfőbb elvek érvényesülése terén is. A vagyon nyilvántartása egyik alapvető feltétele a vagyongazdálkodásnak, ezért az jelentheti a nyilvántartás megfelelőségét, ha az a vagyongazdálkodást, annak kitűzött céljai megvalósítását támogatja.

BEVEZETÉS

„Gazdaság szemet kíván.”

– mondja egy régi magyar közmondás. Igen, a jó gazda mindig pontosan tudja, hogy mi az övé, a vagyonának minden egyes eleméről tudja, hogy hol van, mi van vele, ismeri az állapotát, és persze jó, ha sok más lényeges jellemzőjével is tisztában van. Minél többje van, annál biztosabb, hogy ezt nem tudja fejében tartani, és szüksége van olyan nyilvántartásra, amelyben a szükséges információk rendelkezésre állnak. Ez alapfeltétele annak, hogy jól működtesse, hasznosítsa, és felügyelje, ellenőrizze a vagyonát.

Nincs ez másképpen akkor sem, ha az állam a gazda. Sőt az, hogy az állam is jó gazda legyen, a nemzeti vagyon megőrzésének, gyarapításának szempontjából minden állampolgár részéről teljesen jogos elvárás. Az állami vagyon körében nagyon sokféle vagyonelem van, sok ezer milliárd forintnyi értékben. Vannak olyan elemei is, amelyek értékben, pénzben ki sem fejezhetőek. Annak, hogy az állam jó gazda módjára gazdálkodhasson a közös vagyonnal, egyik legalapvetőbb feltétele egy megbízható állami vagyonnyilvántartás.

Arra a kérdésre, hogy pontosan mennyi és mekkora az állam vagyona, hagyományosan legfeljebb becslések voltak. Nem csupán azért, mert pl. a magyar Szent Koronára nehéz, és nem is kell pontos értéket adni, hanem azért is, mert az állami vagyon nyilvántartását évtizedek alatt sem sikerült teljes körűvé, az elvárható megbízhatósági szintűvé, teljes mértékben szabályszerűvé tenni. Az eddig megtett intézkedések még nem érték el a legfőbb célkitűzést.

Az Állami Számvevőszék rendszeresen ellenőrzi az állami vagyonnal, az állami vagyon feletti tulajdonosi joggyakorlással kapcsolatos tevékenységeket. A számvevőszéki jelentések az utóbbi években néhány vonatkozásban megállapítottak ugyan fejlődést az állami vagyon nyilvántartásával összefüggésben, de máig fennmaradtak hiányosságok a szabályszerűség követelményeinek teljesítésében.

Az ellenőrzési tapasztalatok összegzése mellett az elemzés arra vállalkozott, hogy az állami vagyon nyilvántartásának kérdéskörét elsősorban abból a szempontból értékelje, hogy milyenek a jogszabályokban előírt követelmények, valamint felmérje további lehetséges szempontokat, elvárásokat.

Az elemzés az állami vagyon megfelelő nyilvántartása témakört a szabályszerűségi követelmények, az Állami Számvevőszék ellenőrzési tapasztalatai, a nyilvántartás – Országleltár, valamint a megfelelés további lehetséges helyénvalósági szempontjai szerint tagolva értékeli. Az állami vagyon megfelelő nyilvántartásához kapcsolódva – a téma továbbgondolása, továbbvitele érdekében – utal néhány alapvető vagyongazdálkodási szempontra, illetve a vagyongazdálkodás egyes metszeteit érintő további lényeges kérdéskörökre. Természetesen tisztázásra kerülnek a leglényegesebb fogalmak is annak érdekében, hogy minél érthetőbbek legyenek a leírtak.

Az elemzés a maga eszközével – a témakörre vonatkozó több szempontú értékeléssel – kívánja elősegíteni azt, hogy az állam jó gazda lehessen.

AZ ELEMZÉS MÓDSZERE

Az elemzés az aktuális helyzet értékelésére helyezte a hangsúlyt. Az elemzői értékelés nyilvános adatokat használt fel, a szabályozási környezet tartalmának megismerésén és a témát érintő korábbi nyilvános számvevőszéki jelentések megállapításainak feldolgozásán, az hozzáférhető aktuális információk, hírek, a szakirodalmi megközelítések megismerésén alapult. Az elemzés során megismert információk körébe tartoztak egyes korábbi ellenőrzéseket megalapozó – az ellenőrzött szervek részéről átadott – adatok, amihez az érintettek (a Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt. továbbá az Állami Vagyonnyilvántartási Kft. vezetői) nyilatkozattal hozzájárultak.

Az elemzésre az alábbi fókuszterületek alapján került sor:

- Az állami vagyon nyilvántartását meghatározó jogszabályi környezet értékelése;
- A tulajdonosi joggyakorlók állami vagyon nyilvántartását meghatározó szabályozási rendszere;
- Az állami vagyon nyilvántartásának ellenőrzési tapasztalatai;
- Az állami vagyon nyilvántartási rendszerének értékelési szempontjai a megfelelésre figyelemmel.

Az elemzői értékelés kiemelten kezelte az állami vagyon nyilvántartás kérdésköre azon területeit, amelyek hozzájárulhatnak az átláthatóság és megbízhatóság növeléséhez.



RÉSZLETES ELEMZÉS

1. Az állami vagyon nyilvántartásának követelményei

Az állami vagyon nyilvántartásának jogszabályi követelményei

Az Alaptörvény meghatározza a legfőbb elveket, törvényi előírás pedig azt az alapkövetelményt, hogy az állami vagyont nyilván kell tartani. Az állami vagyon nyilvántartására kormányrendeletben részletszabályok vannak ugyan, de a tartalomra vonatkozó előírások köre szűk, a nyilvántartás módja az MNV Zrt-re bízott.

A törvényekben szereplő előírások

Az Alaptörvény¹ meghatározza azokat a legfőbb elveket, amelyek a közpénzek és az ún. nemzeti vagyon kezelésére, illetve az állam és a helyi önkormányzatok tulajdonában álló gazdálkodó szervezetek felelős gazdálkodására vonatkoznak. Ezen öt elvet – melyeket az 1. ábra szemléltet – az állami vagyon nyilvántartása tekintetében is figyelembe kell venni.

1. ábra

Az Alaptörvényben meghatározott legfőbb elvek



Forrás: ÁSZ szerkesztés

Az Alaptörvény azt is kimondja, hogy az állam és a helyi önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon. Az Alaptörvény kijelöli a nemzeti vagyon kezelésének és védelmének célját, valamint utal arra, hogy a nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodás követelményeit sarkalatos törvény határozza meg. E sarkalatos törvény – a nemzeti vagyonról szóló törvény² – a 10. § (1) bekezdésében a felelős gazdálkodás körében az egyik vagyongazdálkodási alapelveként rögzíti a következőket:

„A nemzeti vagyont, annak értékét és változásait a tulajdonosi joggyakorló nyilvántartja. Az érték nyilvántartásától el lehet tekinteni, ha az adott vagyontárgy értéke természeténél, jellegénél fogva nem állapítható meg. A nyilvántartásnak tartalmaznia kell a vagyon elsődleges rendeltetése szerinti közfeladat megjelölését is. A nyilvántartási adatok – a minősített adat védelméről szóló törvény szerinti minősített adat kivételével – nyilvánosak.”

A nemzeti vagyonról szóló törvény kijelöli, hogy az egyes külön törvényekben szabályozott vagyoni elemek tekintetében a sarkalatos törvényben meghatározott elvek mentén milyen külön törvények határoznak meg vonatkozó szabályokat. Ezek között szerepel – és jelen elemzés fókuszába ezt állítottuk –, hogy az állami vagyonról szóló törvény³ állapítja meg az állam tulajdonában álló vagyon feletti tulajdonosi joggyakorlás módját, valamint e vagyonnal való gazdálkodás szabályait. A Vtv. a 17. § (1) bekezdés b) pontjában az MNV Zrt.⁴ feladatai között határozza meg a következőt:

„nyilvántartást vezet a tulajdonosi joggyakorlása – ideértve a törvény vagy miniszteri rendelet alapján átadott tulajdonosi joggyakorlást is – alá tartozó állami vagyonról, annak alapján adatszolgáltatást nyújt”

A Vtv. felhatalmazást adott a Kormány számára többek között az állami vagyonról vezetett nyilvántartás, és az állami vagyont használó személyek ezzel összefüggő adatszolgáltatási kötelezettsége szabályainak meghatározására.

A részletszabályokat tartalmazó Kormányrendelet

Az állami vagyonnal való gazdálkodásról szóló 254/2007. (X. 4.) Korm. rendelet (Kormányrendelet)⁵ IV. fejezete határozza meg az állami vagyon nyilvántartásának részletszabályait. A jogszabály a hatályba lépése óta közel 30 esetben módosult, az állami vagyon nyilvántartására vonatkozó fejezet leglényegesebben 2014-ben változott. A Kormányrendelet állami vagyon nyilvántartására vonatkozó szabályai a következőkre irányulnak:

— Az MNV Zrt. nyilvántartási kötelezettsége és a nyilvántartás alapvető tartalma;

- A tulajdonosi joggyakorlók adatszolgáltatási, illetve a rábízott állami vagyonnal kapcsolatos könyvvezetési és beszámoló készítési kötelezettsége;
- Az állami vagyon használójának, vagyonkezelőjének és hasznélvezőjének bejelentési-, tájékoztatósi-, adatszolgáltatási kötelezettsége;
- Az MNV Zrt. nyilvántartásainak hiteles adattartalmát alátámasztó adatot jogszabály eltérő rendelkezése hiányában térítésmentesen szolgáltató, együttműködésre kötelezett szervezetek.

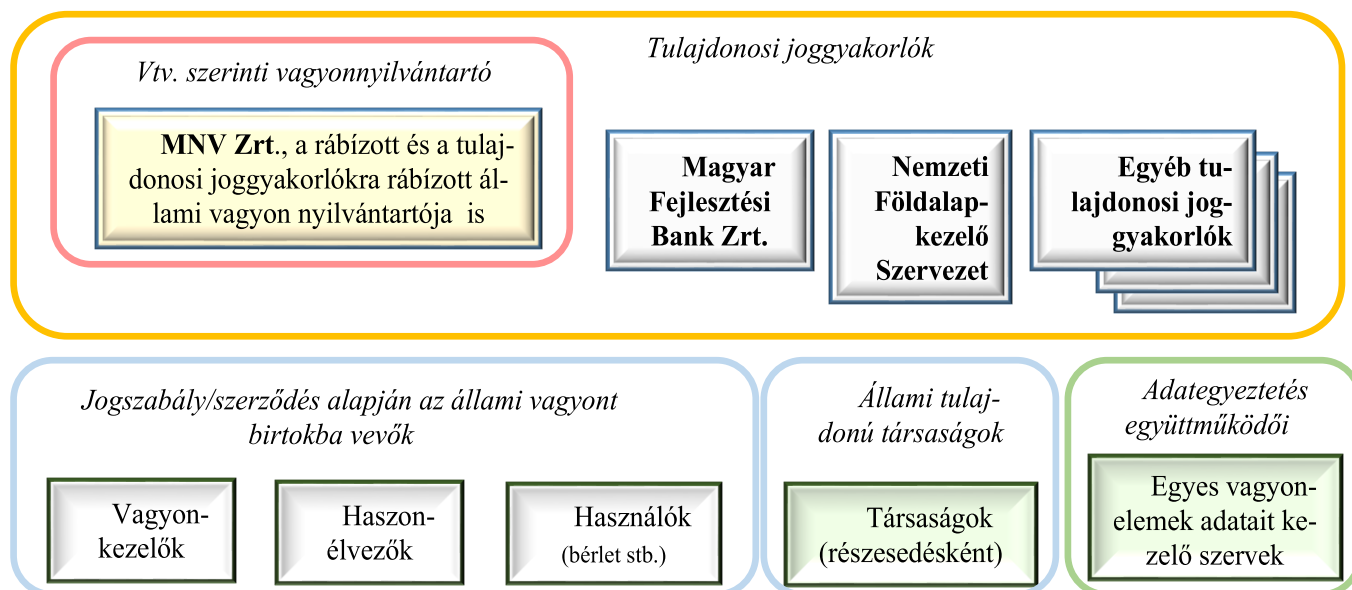
A szabályszerűség jelenleg hatályos alapvető követelményei

Az állami vagyon nyilvántartásával szemben támasztott alapvető jogszabályi követelmények számbavétele előtt indokolt kiemelni, tisztázni néhány lényeges körülményt, sajátosságot:

- Az állami vagyon elemeihez való viszony, a nyilvántartással összefüggő teendők tekintetében sok a szereplő. A kiemelt szereplőket a 2. ábra szemlélteti.

2. ábra

Az állami vagyon nyilvántartásával összefüggő kiemelt szereplők



Forrás: ÁSZ szerkesztés

Az MNV Zrt. szerepe sajátos, mert a Vtv. 17. § (1) b) pontjában meghatározott feladata alapján – a Kormányrendeletben előírtak szerint elkülönítve – nyilvántartja a saját vagyonát, a rábízott állami vagyont, valamint a tulajdonosi joggyakorlóra rábízott állami vagyont. A többi szereplő adatszolgáltatásra, együttműködésre kötelezett. A nyilvántartás kialakítása és vezetése az MNV Zrt. felelősége, de annak tartalmát és így minőségét természetesen befolyásolja az inputok megfelelése.

- Az állami vagyon sokféle vagyonelemet foglal magába. Az egyedi azonosítások, naturáliák, további jellemzők (mint pl. van-e és ki a vagyonkezelő, vagy használó) – amelyek nyilvántartása szükséges és célszerű – igen különbözőek. Egyes vagyonelem típusoknál értelmezhető pl. az érték, míg egyes vagyonelemek esetében nem. Utóbbiból is következik, hogy pl. a tulajdonosi joggyakorlók rábízott vagyonról szóló számviteli beszámoló szerinti mérlegeinek összesítése nem fedi, nem fedheti le a teljes

állami vagyoni kört. Az állami vagyon nyilvántartásának vannak számviteli összefüggései (kapcsolatai, követelményei), de az állami vagyon nyilvántartása kifejezetten gazdálkodási célú – azt is mondhatjuk, hogy sajátos szakmai – nyilvántartás.

Az Nvtv., a Vtv. és a Kormányrendeletben előírt szabályokkal (kritériumokkal) kapcsolatban indokolt kiemelni a következőket:

- Az állami vagyon nyilvántartásának kötelezettsége az Nvtv.-ben, a Vtv.-ben és a Kormányrendeletben is megjelenik;
- Az Nvtv. előírása, hogy a nyilvántartásban meg kell jelölni az elsődleges rendeltetés szerinti közfeladatot, valamint az is hogy bizonyos kivétellel nyilvános adatok;
- Az Nvtv. és a Kormányrendelet is tartalmazza, hogy a vagyont, bizonyos kivételek mellett az értéket, a változást nyilván kell tartani;

- A Kormányrendelet írja elő, hogy az MNV Zrt-nek elkülönítve kell a saját vagyont, a rábízott vagyont, valamint a tulajdonosi joggyakorlókra rábízott vagyont nyilvántartani;
- A Kormányrendelet állami vagyonyilvántartás tartalmára, adataira vonatkozó előírásainak lényege:
 - vagyontárgy sajátosságainak megfelelő, azonosítást lehetővé tevő, naturáliában és bizonyos kivétellel értékben, a keletkezés (aktiválás) időpontját is feltüntetve,
 - tényleges állapotnak megfelelő azonosító adatok a használókról, vagyongazdálkodókról, hasznélvezőkről, vagyonelemekről, kapcsolódó jogokról, jogi szempontból jelentős tényekről,
 - lényeges számviteli adatok, évente felülvizsgált állományi adatok;
- A Kormányrendelet biztosítja az MNV Zrt. részére az állami vagyonyilvántartás hiteles adattartalmát

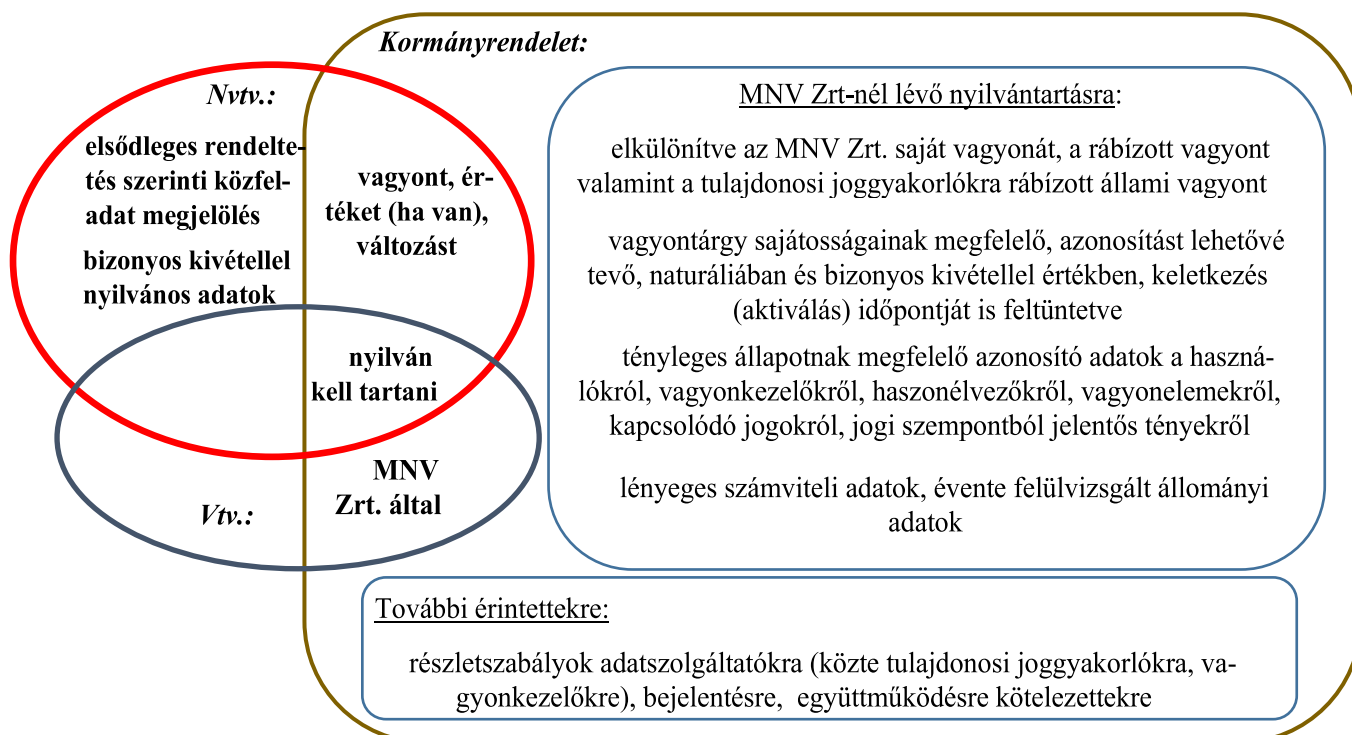
alátámasztásának egy lényeges feltételét. Együttműködésre és térítésmentes adatszolgáltatásra kötelez további szervezeteket (pl. kormányhivatalok, Nemzeti adó- és Vámhivatal, Magyar Államkincstár, stb). Velük az MNV Zrt. részére egyértelmű egyeztetési kontroll kötelezettséget – pl. a nemzeti vagyon másik lényeges körében, az önkormányzati ingatlanok tekintetében megkövetelt egyeztetést a földhivatali nyilvántartással – viszont nem ír elő;

- A Kormányrendelet az egységes, pontos és hiteles nyilvántartás három lényeges, általános szempontját nem a nyilvántartással szembeni közvetlen előírás-ként, hanem együttműködési célelemként fogalmazza meg. A nyilvántartás szempontjából ezek így lényegében helyénvalósági szempontként értelmezhetők.

Az állami vagyon nyilvántartásával szemben a Nvtv-ben, Vtv-ben és Kormányrendeletben meghatározott, jelenleg hatályos alapvető követelményeket, szempontokat a 3. ábra foglalja össze.

3. ábra

Az állami vagyon nyilvántartására vonatkozó alapvető szabályszerűségi követelmények



Forrás: ÁSZ szerkesztés

A Kormányrendelet előírásai nem biztosítanak széles körű részletszabály-rendszert, ezzel az MNV Zrt. a kialakításban, átalakításban jelentős önállóságot kapott. A leglényegesebb követelmények alapvetően tisztázottak,

ugyanakkor a szabályozás a vonatkozó számviteli követelményeket is ideértve eddig nem kényszerítette ki az egységes, pontos és hiteles nyilvántartás elérését. Indokolt megjegyezni azt is, hogy a közhiteles nyilvántartás – ami jelenleg fejlesztési célelem – esetében a jelenleginél

mindenképpen részletesebb tartalmi előírások is indokoltá válnak.

Természetesen nem lehet önmagában a nyilvántartás jogszabályi előírásai hiányosságaival megindokolni, hogy nem sikerült elérni az egységes, pontos és hiteles állami vagyonyilvántartást. Az okok között lehetnek, illetve biztosan vannak más, a végrehajtási feltételek, a működtetett kontrollok, a kialakult gyakorlat körébe tartozó problémák, hiányosságok is.

A kapcsolódó számviteli követelmények sajátossága

Indokolt külön kitérni az állami vagyon nyilvántartása számviteli kérdéskörére, mert e vonatkozásban a szabályozás rendkívül sajátos.

A 2014-et megelőző néhány évben külön jogszabály határozta meg a tulajdonosi joggyakorlókra vonatkozó számviteli előírásokat, amelyre a Kormányrendelet is vonatkozott.

347/2010. (XII. 28.) Korm. rendelet

a Magyar Állam nevében tulajdonosi jogokat gyakorló szervezetek rábízott állami vagyonnal kapcsolatos éves beszámoló készítési és könyvvezetési kötelezettségéről

E jogszabályt az államháztartás számviteléről szóló kormányrendelet (Áhsz.⁶) hatályon kívül helyezte 2014. január 1-jétől. A Kormányrendelet több hónappal később – a március 14-ei módosítással – vezette be a teljes tulajdonosi joggyakorló körre a rábízott vagyon tekintetében az Áhsz. alkalmazására vonatkozó előírást.

A Kormányrendelet jelenleg hatályos – az állami vagyon nyilvántartására vonatkozó, kifejezetten számviteli tartalmú – követelményei (lényeges tartalmukat kiemelve) a tulajdonosi joggyakorlókra a következők:

- A rábízott állami vagyonnal kapcsolatos könyvvezetési és beszámoló készítési kötelezettségüknek az Áhsz. szerint kötelesek eleget tenni;
- Kötelesek adatot szolgáltatni az MNV Zrt. részére a rábízott állami vagyonról készített mérlegről, valamint a mérleg soraival megegyező, vagyonelemenkénti tételes adatokról. Az adatszolgáltatást a rábízott vagyonuk december 31-i tárgyévi állományáról évente egyszer, a tárgyévet követő év június 30. napjáig kötelesek teljesíteni az MNV Zrt. részére.





A kormányrendelet a tulajdonosi joggyakorlók beszámolóinak elkészítéséhez az érintett vagyon használójának, vagyonkezelőjének és hasznélvezőjének adatszolgáltatási kötelezettségét is előírta. Számviteli szabályt, csak a vagyonkezelőre vonatkozóan írt elő. Nekik a számviteli politikájuk kialakítását és nyilvántartásaik vezetését a tulajdonosi joggyakorlóval egyeztetett módon,

a pontos és ellenőrizhető adatszolgáltatást biztosítva kell teljesíteni.

A hatályos Áhsz. több mint húsz esetben külön is nevesíti a tulajdonosi joggyakorló szervezeteket. A szabályrendszerből a jelen elemzés kettőt emel ki:

- Éves költségvetési beszámoló készül a tulajdonosi joggyakorló szervezetek mérlegében kimutatható állami vagyonról és az általuk kezelt központi kezelésű előirányzatokról azok egészére;
- A tulajdonosi joggyakorló szervezet az éves költségvetési beszámoló mérlegében az olyan állami vagyont mutatja ki, amelyre nézve nem létesített államháztartáson belüli szervezettel vagyongazdálkodási jogot (tehát amit nem az államháztartásba tartozó szerv tart nyilván).

A Kormányrendelet és az Áhsz. elemzésben kiemelt szabályai alapján azonnal felmerülnek a következő kérdések:

-  A számviteli nyilvántartásba terelt és mérleg sorához igazodó vagyonelemenkénti tételes adatok tartalmazzak-e minden olyan információt, amelyek a nem elsősorban számviteli megközelítésű állami vagyon nyilvántartásához szükségesek? Szükségszerűen az adatszolgáltatás rendszerének túl kell lépnie a szokásos számviteli leltári alátámasztás megközelítésén.
-  A kizárólag naturáliákkal és egyéb jellemzőkkel – tehát értékadattal nem – rendelkező vagyonelemek mérleghez kötött bemutatása miként valósul meg?
-  Az állami vagyon nyilvántartása szempontjából rendezett-e az államháztartási körbe vagyongazdálkodásba adott vagyonelemek helyzete?
-  Az Áhsz. vonatkozó részletszabályainak értelmezése okoz-e anomáliákat és végrehajtási eltéréseket a tulajdonosi joggyakorlók között?

Természetesen még további – a szabályszerűség és helyénvalóság körébe tartozó – kérdések is feltehetőek, de ezek és ezzel együtt a kérdéskörök megválaszolása túllép a jelen elemzés keretein.

Jelen elemzés három vonatkozó megjegyzést tesz:

- Az államháztartási körön kívülre vagyongazdálkodásba adott állami vagyontárgyak leltározásában, leltári alátámasztásban való szerepek, felelőségek, a vonatkozó leltározási és leltár dokumentumok elhelyezése, továbbítása, tárolása terén az értelmezések nem egységesek. Ez azzal is összefügg, hogy a jogszabály (Áhsz.) sem teljesen egyértelmű, mondhatjuk úgy is, hogy nem egzakts;
- A leltározásnak és a mérleg leltári alátámasztásnak tulajdonosi joggyakorlókat, vagyongazdálkodókat és

gazdálkodó szervezeteket érintő követelménye a szabályozásban megjelenik, ugyanakkor ez nem azonos azzal, hogy az állami vagyon nyilvántartásába tartozó eszközök, dolgok leltározással való felmérése, illetve az időszakonkénti kontrollja teljes körűen meg is történne. A számvitelben definiált leltározás az állami vagyon nyilvántartás teljes körűvé és megbízhatóvá tételében is kézenfekvő eszköznek látszik. Természetesen csak akkor, ha nem csupán a mérleg sorok értékeinek alátámasztását kérjük tőle számon, hanem a mérlegértékkel nem szereplő dolgokra is megbízható, a tulajdonviszonyra is egyértelmű felmérést, kontrollt ad. Ehhez világosan tisztázottak és ésszerűek állami vagyonnyilvántartással összefüggésben is a leltárfelvételi, egyeztetési, dokumentumkezelési, adatátadási feladatok, felelőségek, kontrollok és egyéb lényeges követelmények.

- Az MNV Zrt. rábízott állami vagyona vonatkozó mérlegét rendre minden évben korlátozásokkal minősítette megbízhatónak, valósnak a könyvvizsgáló. A korlátozás egyik okaként minden évben szerepel az, hogy nem tudtak szükséges és elégséges bizonyosságot szerezni az egyéb vagyonkezelőknél lévő, az ő felelőségükbe tartozó, de az MNV Zrt. éves költségvetési beszámolójába is bekerülő eszközök és kapcsolódó saját tőke „értékeléséről, meglétéről, teljességéről és helyes bemutatásáról”. Ez a szabályozás átgondolását is indokoltá teheti.

Az MNV Zrt. vagyonnyilvántartással kapcsolatos szabályozásai

A vagyonnyilvántartási feladatok elsődleges kijelölése a Szervezeti és Működési Szabályzatban megtörtént. A vagyonnyilvántartással kapcsolatos alapvető szabályokat két szabályzat tartalmazza, külön az MNV Zrt. belső előírásaira és külön, nyilvános elérhetőséggel az adatszolgáltatókra vonatkozóan.

A vagyonnyilvántartási feladat kijelölése

A vagyonnyilvántartási feladatot és ezzel összefüggő alapvető felelőségi köröket az éppen hatályos Szervezeti és Működési Szabályzat folyamatosan meghatározta. A közzétett, nyilvános (az MNV Zrt. honlapján is megtalálható), 2018. január 15-étől hatályos szabályozás rögzíti

- az Igazgatóság vonatkozó szabályozások elfogadására vonatkozó hatáskörét,

- egyes vezetők vagyonnyilvántartással összefüggő feladatait, felelőségeit,
- a területi szervek vagyonnyilvántartási feladatát.

A kijelölt feladatok egyértelműen utalnak a nyilvántartási rendszer egységesítésének szándékára, az Országileltár projekt kiemelt jelentőségére.

Az MNV Zrt. több belső számviteli és egyéb eljárási szabályozásának is van az állami vagyonnyilvántartással kapcsolatos tartalma, összefüggése. A jelen elemzés vonatkozásában a vagyonnyilvántartás konkrét szabályozásának – benne a Kormányrendeletben is hivatkozott vagyonnyilvántartási szabályzatnak – van kiemelkedő szerepe.

A vagyonnyilvántartás szabályozása

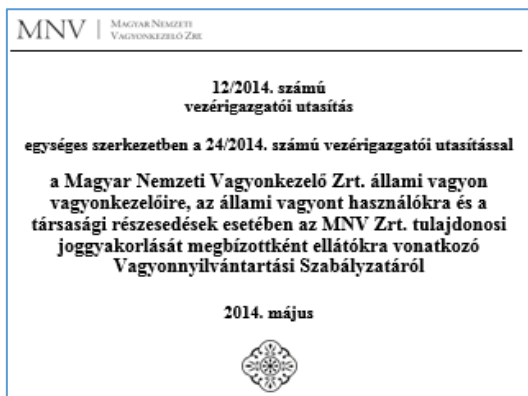
A jelenleg hatályos (2014-ben elfogadott és kiadott) szabályozások körében külön van az MNV Zrt. munkavállalóra kötelező belső eljárási rend és külön az MNV Zrt. honlapján is közzétéve az adatszolgáltatókra vonatkozó – a Kormányrendeletben előírt tartalmú – szabályzat.

A közvetlen és közvetett kezelésű rábízott vagyonnyilvántartási feladatainak ellátására vonatkozó szabályzat célja, hogy az MNV Zrt. közvetlen és közvetett kezelésű rábízott vagyonának nyilvántartási feladataira vonatkozó vagyonnyilvántartási feladatrendszerét összefoglalja, valamint bemutassa a vagyon és így a nyilvántartások típusait, az alapösszefüggéseket.

A szabályzat személyi hatálya az MNV Zrt. munkavállalóra, a tárgyi hatálya mind az MNV Zrt. közvetlen, mind a közvetett kezelésben lévő rábízott vagyon MNV Zrt.-ben történő nyilvántartásának rendjére terjed ki.

A szabályzat részletesen tartalmazza az állami vagyonnyilvántartás célrendszerét, alapelveit, a vagyonnyilvántartás kialakításának szempontjait, a vagyonnyilvántartás eljárásrendjét, valamint a vagyonnyilvántartást támogató eszközrendszert. Emellett a szabályzat további több mint száz oldalas melléklettel rendelkezik, amely többek között folyamatábrákkal szemlélteti a vagyonelemek nyilvántartásba vételének, az ellenőrzések, a vagyonkezelők, megbízottak kiválasztásának folyamatait.

A másik szabályozás az állami vagyon vagyonkezelőire, az állami vagyont használókra és a társasági részesedések esetében az MNV Zrt. tulajdonosi joggyakorlását megbízottként ellátókra vonatkozóan tartalmaz előírásokat.



A vagyonnyilvántartási szabályzat tartalma igazodik a Kormányrendelet azon előírásához, hogy az adatszolgáltatás részletes tartalmát, formáját vagyonnyilvántartási szabályzat határozza meg. A partnerekkel kötött szerződésekben – a Kormányrendelet előírásának megfelelően – a vagyonnyilvántartási szabályzat megismerését és magára nézve kötelező érvényét kell, hogy elismerje a szerződő fél.

A szabályzat tartalmazza a vagyonkezelők és megbízottak adatszolgáltatására vonatkozó jogszabályi hátteret, az adatszolgáltatás tartalmát és a feltételrendszerét, az adatszolgáltatás gyakoriságát, valamint megbízottak által a társasági részesedések, illetve a számviteli beszámolóhoz kapcsolódó adatszolgáltatás tekintetében kitöltendő dokumentumok leírását, táblázatokat. A szabályzat kifejezetten utal arra, hogy az MNV Zrt. a nyilvántartás és az adatszolgáltatás megfelelése érdekében szoftvert,

vagy kitöltendő adattáblákat bocsát a vagyonkezelők, megbízottak rendelkezésére, illetve az adatszolgáltatást támogató informatikai alkalmazáshoz hozzáférést biztosít.

A szabályozás kiter az Nvtv.-ben meghatározott adatnyilvánosság lényeges kérdéskörére is.

Indokolt utalni arra, hogy a „*vagyonnyilvántartási szabályzat*” elnevezést a tartalmára utalással együtt tartalmazza a Kormányrendelet. A szabályozás neve és tartalmi követelménye között viszont köznyelvi megközelítésben nem nyilvánvaló a kapcsolat, hiszen abból nem az MNV Zrt. által vezetett nyilvántartás pontos tartalma ismerhető meg.

A szabályzatok az állami vagyon feletti egyéb tulajdonosi joggyakorlók MNV Zrt. részére történő adatszolgáltatási kötelezettség teljesítésének rendjére vonatkozóan nem tartalmaznak szabályozást, erre nincs is a kormányrendeletben felhatalmazás.

Az állami vagyon nyilvántartási rendszerének egységesítése, az MNV Zrt. nyilvántartási rendszerének fejlesztése, az Országileltár projekt a vagyonnyilvántartási szabályzaton kívüli belső szabályozási környezet módosulásával is járt. Ezzel összefüggésben is születtek a témát érintő megállapítások az utóbbi években lefolytatott ÁSZ ellenőrzések során.

2. Az ÁSZ ellenőrzési tapasztalatai

Az állami vagyon feletti tulajdonosi joggyakorlás rendszeres ellenőrzései

Az ÁSZ ellenőrzési tapasztalatai azt támasztják alá, hogy az állami vagyon nyilvántartására vonatkozóan az utóbbi évek mutattak fejlődést a tulajdonosi joggyakorlók által vezetett nyilvántartások átláthatósága és a vonatkozó adatszolgáltatás szabályszerűsége terén. Az állami vagyonyilvántartás teljeskörűsége viszont továbbra sem igazolt.

Az ÁSZ törvényi kötelezettségének eleget téve, évente ellenőrzi az állami vagyon feletti tulajdonosi joggyakorlást. A témára vonatkozó, az utóbbi években megjelent jelentések címét az 1. melléklet tartalmazza. Az ellenőrzések részét képezi az állami vagyon nyilvántartás szabályszerűségének és a jogszabályokban előírt adatszolgáltatások teljesítésének értékelése. Az ÁSZ ellenőrzések minden évben a legjelentősebb, nagy vagyoni kör feletti tulajdonosi joggyakorló tevékenységére terjednek ki. Az elmúlt két évben nyolc tulajdonosi joggyakorló tevékenységének ellenőrzése történt meg. (MNV Zrt., NFA, ME⁷, FM⁸, NFM⁹, EMMI¹⁰, MFB¹¹, ÁEEK¹²).

Az alapvető ellenőrzési megállapítások a következők voltak:

- A Kormányrendelet tulajdonosi joggyakorlók adatszolgáltatására vonatkozó 2014. évi módosítását megelőzően az ÁSZ 2010-ben és 2011-ben is megállapította, hogy az MNV Zrt. a rábízott vagyon nyilvántartását nem tudta ellátni, mert a tulajdonosi joggyakorlók részére a vonatkozó jogszabályok nem írtak elő adatszolgáltatási kötelezettséget.
- Az MNV Zrt. rábízott vagyona analitikus és főkönyvi nyilvántartási rendszerei között a beszámoló elfogadását is befolyásoló problémák a szervezet megalakulását követő több év alatt sem rendeződtek annak ellenére, hogy az MNV Zrt. tett lépéseket a vagyonyilvántartásával kapcsolatban jelzett elmaradások kiküszöbölésére. 2011-ben az ÁSZ megállapította, hogy sem az MNV Zrt., sem az NFA, mint



egyéb tulajdonosi joggyakorló, nem tudta nyilvántartásai alapján meghatározni teljes körűen a tulajdonosi joggyakorlása alá tartozó ingatlanok körét.

- Az ÁSZ 2012-ben új a kontrollrendszerekre fókuszáló ellenőrzési megközelítést vezetett be. Megállapította, hogy a tulajdonosi joggyakorlók által kezelt belső kontrollrendszer korlátozottan állt rendelkezésére. Az MNV Zrt. a 2012. év adatai vonatkozásában ugyan kezdeményezett adatgyűjtést a tulajdonosi joggyakorlók felé, azonban az ÁSZ továbbra is kifogásolta, hogy nem rendelkezett megbízható, hiteles vagyonyilvántartással.
- A Kormányrendelet 2014. évi módosítását követő év (2015.) vonatkozásában elvégzett ellenőrzés során az ÁSZ megállapította, hogy a tulajdonosi joggyakorlók teljesítették az MNV Zrt. részére az egységes vagyonyilvántartáshoz kapcsolódó adatszolgáltatási kötelezettségüket a rábízott vagyonuk tárgyevi állományáról. Az MNV Zrt. biztosította a nyilvántartási rendszer változáskövetéséről, karbantartásáról, fejlesztéséről szóló beszámolókat. Azonban az MFB és az MNV Zrt. kivételével az állami vagyon nyilvántartása nem volt szabályszerű, amely kockázatot jelenthet az állami vagyonról vezetett nyilvántartás megfelelősége és a megbízhatósága tekintetében.

Az utolsóként közzétett jelentés állami vagyonyilvántartásra vonatkozó fő üzenete:

„Több tulajdonosi joggyakorlónál a rábízott vagyonról vezetett nyilvántartás ugyanakkor nem volt szabályszerű. Az egységes állami vagyon-nyilvántartási rendszerhez a tulajdonosi joggyakorlók teljesítették adatszolgáltatási kötelezettségeiket.”

A 2016. év tekintetében az ÁSZ elvégezte az ellenőrzést, a jelentés véglegesítése és közzététele még nem történt meg.

Utóellenőrzések

Az állami vagyonyilvántartás megbízhatósága továbbra is hordoz kockázatokat.

Az állami vagyon feletti tulajdonosi joggyakorlásra vonatkozó ellenőrzések tekintetében 2016-ban és 2017-ben az ÁSZ utóellenőrzéseket végzett, amelyekben a nyilvánosságra hozott jelentések alapján, az érintettek által kidolgozott



intézkedési tervek feladatainak végrehajtását értékelte. Az utóellenőrzések megállapításai azt támasztják alá, hogy az ellenőrzöttek az intézkedési tervekben meghatározott feladatokat nem teljes körűen hajtották végre. A tulajdonosi joggyakorlók által végre nem hajtott, vagy részben végrehajtott intézkedések továbbra is kockázatot hordoztak a vagyonyilvántartás megbízhatóságában, a vagyongazdálkodás szabályos és átlátható működésében.

A 2017-ben közzétett jelentés fő üzenete:

„Az Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt., az Állami Egészségügyi Ellátó Központ, a Nemzeti Földalapkezelő Szervezet, a Földművelésügyi Minisztérium és az Emberi Erőforrások Minisztériuma esetében a részben vagy nem végrehajtott intézkedések továbbra is kockázatot hordoznak a vagyonyilvántartás megbízhatósága, a vagyongazdálkodás szabályossága tekintetében.”

Állami tulajdonú (résztulajdonú) gazdasági társaságok ellenőrzései

Hiányosságok a belső szabályozás, a konkrét nyilvántartás, a leltározás és mérleg-alátámasztás, a vagyonkezelői adatszolgáltatás területén.



Az Állami Számvevőszékről szóló 2011. évi LXVI. törvény teremtette meg annak lehetőségét, hogy az államháztartásból származó támogatásban részesülő szervezetek gazdálkodási tevékenységének egésze ellenőrizhető legyen.

A kiszélesedett látótér keretében az ÁSZ az állami vagyonnal való gazdálkodás átláthatósága és hatékonysága érdekében ellenőrzés alá vonta az állami tulajdonban (résztulajdonban) lévő gazdasági társaságokat, amelyekhez kapcsolódó ellenőrzések száma meghaladta a százat.

Az állami részesedés alapján 100%-ban vagy állami résztulajdonban lévő társaságok gazdálkodására – ezen belül kiemelten vagyongazdálkodására – fókuszáló ellenőrzések a vagyonyilvántartási tevékenységre is kiterjedtek. A megállapítások azt támasztották alá, hogy az állami vagyont használó vagy vagyonkezelő gazdálkodó szervezeteknél a saját illetve vagyonkezelte eszközök nyilvántartása gyakran nem volt szabályszerű. A hiá-

nyosságok jellemzően a belső szabályozási, konkrét nyilvántartási, a leltározási és mérleg-alátámasztási, vagyongazdálkodási adatszolgáltatási területen jelentkeztek.

A megyei hatókörű városi múzeumok gazdálkodásának ellenőrzési tapasztalatai

Nem szabályszerű a vagyongazdálkodás, a nemzeti vagyonba tartozó kulturális javak nyilvántartására vonatkozó előírásoknak egyetlen múzeum sem felelt meg maradéktalanul.



A költségvetési szervek vagyongazdálkodásában is gyakran szabályozási, nyilvántartási és más problémákat állapított meg az ÁSZ. Jelen elemzésben külön kiemeljük a megyei hatókörű városi múzeumok gazdálkodásának ellenőrzéseit, amelynek tapasztalatait egy elemzés összegezte az elmúlt évben. A vagyon nyilvántartását is érintő egyes főbb megállapításai a következők voltak:

- ▶ A számviteli előírások ellenére a kezelt vagyon 2012. évi kimutatására szabálytalanul a múzeumoknál került sor. A múzeumok 2012. évi beszámolójának mérlegében kimutatott állami vagyon értéke jelentős összegű hibát eredményezett a vagyon és annak összetétele vonatkozásában, amely által a gazdálkodás átláthatósága nem volt biztosított.
- ▶ A kezelt vagyon köre és nagysága a 2013–2014. években vagyonkezelési szerződés hiányában nem volt megállapítható. Kiegészítő mellékletben a múzeumok nem mutatták be mérlegképezési szerinti megbontásban a kezelésbe vett állami eszközöket, és nem jelezték a vagyonkezelési szerződés hiányát. Emiatt nem érvényesült a „lényegesség” számviteli elve.
- ▶ A múzeumok mérlegének leltárral való alátámasztottsága, a mérlegképezési értékelése a 2011–2014. közötti időszakban egy esetben sem felelt meg teljes körűen a jogszabályi előírásoknak és a belső szabályozásnak. A feltárt hiányosság miatt a múzeumi ágazat intézményeinél nem érvényesült a megbízható és valós összkép számviteli alapelve.

3. A Vtv. szerinti állami vagyon nyilvántartása – Országileltár

Az MNV Zrt. által vezetett vagyonnyilvántartás

Az állami vagyon pontos ismeretének hiányát az utóbbi évtizedekben sok kritika érte. A vagyonnyilvántartás egységesítése, fejlesztése, korszerűsítése évekkel ezelőtt kezdődött és jelenleg is tart.

Az MNV Zrt. a vagyonnyilvántartási feladatait az elődszervezetektől átvett, továbbá a saját fejlesztésű informatikai rendszerek integrált üzemeltetésével végzi.

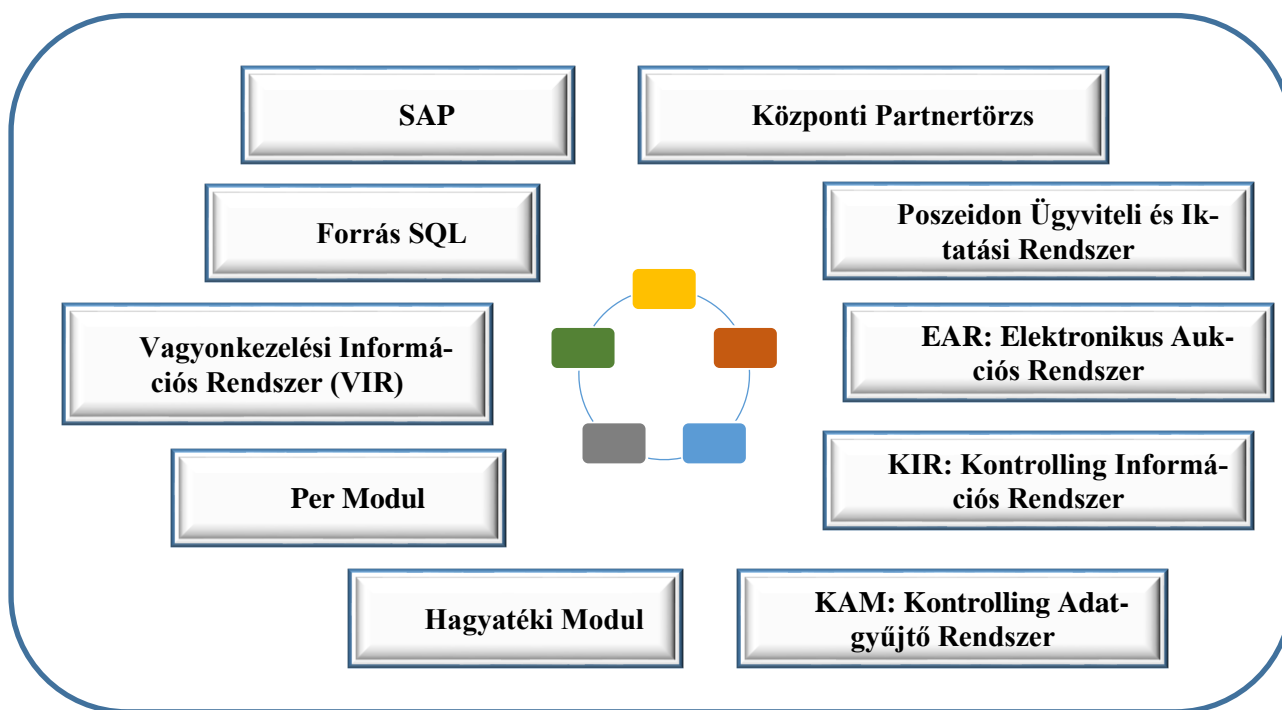
Az MNV Zrt. honlapján – Az MNV Zrt. alaptevékenységének ellátásához használt informatikai rendszerek cím alatt, 2016. szeptember 15-ei feltöltéssel és azóta módosítatlanul – a vagyonnyilvántartást érintő lényeges információk találhatóak.

„Az MNV Zrt. jelenlegi vagyonnyilvántartása a hatályos jogszabályok (2007. évi CVI. törvény az állami vagyonról, valamint a 254/2007 Korm. rendelet) szerint, az elődszervezetektől (ÁPV Zrt.¹³, KVI¹⁴ és NFA¹⁵) átvett, továbbá az MNV Zrt. által fejlesztett informatikai rendszerek integrált üzemeltetésével valósul meg.”

A nevesített alkalmazott informatikai rendszereket a 4. ábra szemlélteti.

4. ábra

Az MNV Zrt. által alkalmazott informatikai rendszerek



Forrás: MNV Zrt. honlap információi alapján ÁSZ szerkesztés

A rendszerenkénti vonatkozó, közzétett tartalmi információkat a 2. melléklet mutatja be.

Az ismert – tehát nem saját fejlesztésű – informatikai alrendszerrel kapcsolatos általános információk alapján elmondható, hogy azok ma sem korszerűtlenek, potenciálisan képesek lehetnek vagyonnyilvántartási információk tárolására, kezelésére.

Indokolt utalni arra, hogy az informatikai rendszerek számvevőszéki ellenőrzésének lehetősége az utóbbi évek módszertani fejlesztésének eredményei alapján szélesedett ki. A korábbi ellenőrzések az adott lehetőségekhez igazodva elsősorban a következők felülvizsgálatára alapozódhattak:

— egyes adatszolgáltatási inputok,

- ← egyes outputok (riportok),
- ← szabályozási környezet, illetve belső kontroll-rendszer,
- ← adatteszt.

Ezen módszerekkel – az MNV Zrt-nél lévő vagyonyilvántartási rendszer egészére, ezen belül különösen az informatikai rendszerek folyamatorientált ellenőrzésére vonatkozó módszertan¹ részletes szempontjai nélkül is – kellő bizonyossággal megállapíthatóak voltak a vagyonyilvántartásról szóló számvevőszéki kritikák.

Az MNV Zrt. honlapján az inputok és outputok tekintetében található bárki számára hozzáférhető a vagyonyilvántartáshoz kapcsolódó néhány lényeges információ. Így megismerhető a vagyonyilvántartási szabályzat a mellékletivel együtt. De pl. az MNV Zrt. által – alaptevékenysége keretében – gyűjtött és feldolgozott adatok fajtái is felkerültek a honlapra (ingatlan típusú vagyonelemek esetében 35 db rögzítésre kerülő főbb leíró adat megnevezése, ingó típusú vagyonelemek esetében 25 db

rögzítésre kerülő főbb leíró adat megnevezése). Megismerhetők excel adatszolgáltatási fájlok mélységéig a társasági portfóliót érintő controlling adatszolgáltatási csomagok.

Társasági portfóliót érintő controlling adatszolgáltatási csomagok		
Az MNV Zrt. társasági portfólióba tartozó controlling adatszolgáltatásban érintett gazdasági társaságok meghatározott adatszolgáltatási csomagjai (társasági kategóriánként) alább érhetők el.		
		Feltöltés ideje: 20 Utoljára módosítva: 2
Kapcsolódó / letölthető dokumentumok		
Fájlnév	Méret	Letöltés
Kiemelt FORprofit_cégfüggetlen_2018.zip	KB	Letöltés
Kisebbségi társaságok_2018.zip	KB	Letöltés



A letölthető, kitöltésre szánt adatfájlok tekintetében felvetődik a kérdés, hogy adatkontroll, adatbiztonság és informatikai szempontból lehetséges és célszerűbb lenne-e egy korszerűbb megoldás?

A nyilvántartott állami vagyon nagyságrendjét szemlélteti a nyilvános, ún. Országleltárból származó és a 2016. év végi állapot szerint készült (lehívott) táblázat, amelyet az 1. táblázat mutat be.

1. táblázat

A Rábízott vagyon 2016. évi beszámoló szerinti Országleltár információja

	Ingatlanok			Társaságok			Összesen	
	Mennyiség [db]	Érték - Mrd [HUF]	Érték - Milliő [EUR]	Mennyiség [db]	Érték - Mrd [HUF]	Érték - Milliő [EUR]	Érték - Mrd [HUF]	Érték - Milliő [EUR]
Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt.	447 886	10 060,2	32 345,8	495	2 080,2	6 688,4	12 140,4	39 034,3
Központi költségvetési szervek vagyonykezelésében lévő eszközök	99 628	2 234,7	7 184,9	69	73	234,6	2 307,6	7 419,5
Egyéb vagyonykezelésbe adott eszközök	200 883	1 947,3	6 261	1	0	0	1 947,3	6 261
Közvetlen kezelésű eszközök	147 375	5 878,2	18 899,9	425	2 007,3	6 453,8	7 885,5	25 353,7
Nemzeti Földalapkezelő Szervezet	287 138	448	1 440,4	0	0	0	448	1 440,4
Központi költségvetési szervek vagyonykezelésében lévő eszközök	61 500	26,7	85,9	0	0	0	26,7	85,9
Egyéb vagyonykezelésbe adott eszközök	86 862	298	958,1	0	0	0	298	958,1
Közvetlen kezelésű eszközök	138 776	123,3	396,3	0	0	0	123,3	396,3
Egyéb tulajdonosi joggyakorlók	2 024	641,8	2 063,6	139	965,2	3 103,2	1 607	5 166,8
Központi költségvetési szervek vagyonykezelésében lévő eszközök	121	14,3	45,9	0	0	0	14,3	45,9
Egyéb vagyonykezelésbe adott eszközök	696	604	1 941,9	42	69,3	223	673,3	2 164,9
Közvetlen kezelésű eszközök	1 207	23,6	75,8	97	895,8	2 880,2	919,4	2 956,1

Forrás: www.orszagleltar.gov.hu (riport: 2018. június 20. 08:06)

Indokolt azonban megjegyezni, hogy az állami vagyon mennyiségének és értékének meghatározhatóságát az elmúlt évtizedekben számtalan kritika érte, közte az ÁSZ részéről is. A vagyonyilvántartás adattartalmának

teljesség tételére, megbízhatóságának növelésére történtek ugyan lépések, de bármilyen megjelenő összesített adat pontosságát illetően felmerültek és felmerülnek kételyek is.

¹ https://asz.hu/storage/files/files/Ellenorzes_szakmai_szabalyok/egyeb_utmutatok/05_it_alk.pdf

Az Országleltár projekt egyik alapvető célja lényegében ezen kételyeket megalapozó problémák megszüntetése, egy korszerűbb vagyonyilvántartás kialakítása.

Az Országleltár projekt

Az Országleltár projekt kiemelt jelentőségű. A projekt több éve tart, a tervezett határideje 2019 közepén lejár.

Az Országleltár az állami vagyonról szóló törvény körére vonatkoztatva, a Magyar Állam tulajdonosi joggyakorló hasznosításában lévő állami vagyont mutatja be egy adott időpontra vonatkozóan, egységes szerkezetben, mennyiségben és értékben[†].

A Kormány a 1172/2010. (VIII. 18.) számú határozatában rendelte el az Országleltár elkészítését, felkérte a nemzeti fejlesztési minisztert és a vidékfejlesztési minisztert, hogy gondoskodjon az egységes, integrált állami vagyonyilvántartási rendszer elkészítéséről az MNV Zrt. közreműködésével.

Az MNV Zrt. az Országleltár projekt keretében 2011 első negyedévében elkészítette a megvalósításhoz szükséges Projekt Alapító Okiratot, amely tartalmazta többek között az MNV Zrt. feladatait, a projekt költségeket, a

projekt indikátorokat, illetve az ütemezést. Ezek mellett az MNV Zrt. az Országleltárral kapcsolatos feladatok végrehajtása céljából, illetve a nyilvántartási feladatokban való közreműködésre, a projekt-szerű feladatmegvalósítás támogatására, a rendelkezésre álló erőforrások biztosításának formai kezelése és a költségek egyértelmű allokálása érdekében elrendelte az ÁVNY Kft.¹⁶ projekt cég megalapítását.

Az Országleltár megvalósításához szükséges együttműködési megállapodás aláírása a földművelésügyi miniszter és az nemzeti fejlesztési miniszter által 2011 decemberében történt meg. A megállapodás tartalmazta a 1172/2010. (VIII.18.) számú Korm. határozat szerinti adatbázis létrehozását, illetve az Országleltár projekt további alprojektjeit és szervezeti kiterjedését.

Az Országleltár induló első szakaszában az MNV Zrt. rendszereiben fellelhető és rendelkezésre álló adatok, analitikus nyilvántartások, átvett, az adatszolgáltatások révén beérkezett adatok egységesebbé tételét, teljes körűbbé tételét igyekezett elsősorban megoldani. Az átláthatóság, az adatok nyilvánosságára vonatkozó követelmény érvényre juttatása érdekében az MNV Zrt. létrehozott egy honlapot, amelyen az összeállított adatbázis alapján a nyilvánosan elérhetővé tette az állami tulajdonban lévő ingatlanok és társasági portfólió egyes adatait, több szempont szerint lekérdezhető egyes összesítéseit. A honlap egyes fogalmak definiálásával segíti a közérthetőséget.

Mi az Országleltár?

Az Országleltár a 1172/2010. (VIII.18.) számú, az Országleltár elkészítésével kapcsolatos intézkedésekről szóló kormányhatározat alapján a 2007. évi CVI. tv. „Vagyontörvény” (Vtv.) vagyoni körére vonatkozva, a magyar állam nevében tulajdonosi joggyakorlóként fellépő szervezetek (MNV Zrt., MFB Zrt., stb.), valamint a 2010. évi LXXXVII. tv. (NFA tv.) alapján a Nemzeti Földalapkezelő Szervezet (NFA) kezelésében levő állami vagyont mutatja be egy adott időpontra vonatkoztatva, egységes szerkezetben, mennyiségben és értékben.

- ☛ Mít tekinthető állami vagyonnak az Országleltárban?
- ☛ Mít takar a tulajdonosi joggyakorló fogalma?
- ☛ Mít jelent a rábízott vagyon?
- ☛ Mít jelent a közvetlen kezelésű vagyonelem?
- ☛ Mít jelent a vagyonkezelés?
- ☛ Mít értünk a "Vállalat" fogalom alatt?
- ☛ Mít értünk a "kiemelt állami ingatlan" fogalom alatt?
- ☛ Mít értünk a "kiemelt állami társaság" fogalom alatt?
- ☛ Mít értünk a "Gazdálkodási forma" fogalom alatt?

[†] http://www.orszagleltar.gov.hu/faces/UI-def?_adf.ctrl-state=alwzu7seo_3&_afRRedirect=10323885813512294

Az Interneten elérhető nyilvános felület kapcsolódik az Országileltárhoz, de nyilvánvalóan nem maga a teljes állami vagyonynyilvántartás.

Az ÁVNY Kft, honlapján is fellelhető információk szerint annak kizárólagos feladata az MNV Zrt. felelősségi körébe tartozó Állami Vagyonnyilvántartási rendszer és az erre épülő Országileltár publikus adatszolgáltató felületének kialakítása, adattartalommal való feltöltése, üzembe helyezésének biztosítása és használatának oktatása. A projektceget 2011. április 13-án alapította az MNV Zrt., 100% állami tulajdonú, az MNV Zrt. székhelyén és szakmai felügyelete mellett működik, beszerzési tervét és üzleti tervét az alapító képviselője hagyta jóvá. Tevékenységét 3 tagú Felügyelő Bizottság ellenőrzi. A projektársaság létrehozásának célja az, hogy az MNV Zrt. részéről a projekthez kapcsolódó valamennyi beszerzés, költségkifizetés és kötelezettségvállalás transzparens és auditálható módon, egyetlen költségviselőn keresztül történjen.

Az ÁSZ 2016-ban az ÁVNY Kft. vagyonmegőrzési és gazdálkodási tevékenységét 2011. június 14. és 2014. december 31. közötti időszakra vonatkozóan ellenőrizte (16191. számú jelentés). Az MNV Zrt. a vagyonnal való gazdálkodás feltételeit szabályszerűen alakította ki. Az ÁVNY Kft. vagyongazdálkodási tevékenységének szabályozását hiányosan alakította ki, és vagyonnyilvántartásában is hiányosságot tárt fel az ellenőrzés.

Korszerűségi kritériumoknak való megfelelés érdekében kiemelt projektként jelenleg is folyamatban van „Az egységes integrált állami vagyonnyilvántartás közhitelességének és adatkonzisztenciájának ellenőrzéséhez szükséges további fejlesztések” elnevezésű, KÖFOP-1.0.0-VEKOP-15-2016-00013 számú az Európai Unió Regionális Fejlesztési Alapja által támogatott projekt. Az MNV Zrt. által vezetett projekt célja egy olyan komplex, az állami vagyongazdálkodáshoz kapcsolódó, külső felek számára nyújtott szolgáltatásrendszer kiépítése, amely növeli az MNV Zrt. elektronikus csatornán keresztül biztosítandó szolgáltatási képességét az állampolgárok, vállalkozások, tulajdonosi joggyakorlók, illetve a minisztériumok és háttérintézményeik felé.

A KÖFOP¹⁷ keretében „a Kormány a Partnerségi Megállapodásban célul tűzte ki a közigazgatás minőségi színvonalának emelése érdekében az adminisztratív terhek komplex csökkentését, az átláthatóság növelését, a hatóságok és az érdekelt felek intézményi kapacitásának javí-

tásával a hatékony közigazgatáshoz történő hozzájárulását”.³ Az operatív programhoz kapcsolódó prioritásokhoz kitűzött elektronizálási és adott esetben digitalizálási, átfogó közigazgatási, illetve rendszerszintű eredményeket hozó célok megvalósulásához a projekt keretében az MNV Zrt. az alábbi feladatokat tűzte ki célul:

- a tulajdonosi joggyakorlói adatszolgáltatás fogadásának kiterjesztése, megbízhatóbbá, integráltabbá tétele, az ezekhez kapcsolódó feladatok előkészítése és megvalósítása,
- a tulajdonosi joggyakorlótól érkezett adatszolgáltatás megbízhatóbb, ellenőrzöttebb feldolgozása, kontrollok beépítése,
- országileltár adatmegjelenítés továbbfejlesztése: a tulajdonosi joggyakorlótól kapott adatok aggregált, többdimenziós, historikus megjelenítésének támogatása portálfelületen.

Az MNV Zrt. honlapján található pályázathoz tartozó célok megvalósulásának részletes leírását a 3. melléklet tartalmazza.



A célok a korszerűbb vagyonnyilvántartás általános követelményein túl olyan elemeket is tartalmaznak, amelyek a kiegészítő – nem közvetlenül az állami vagyongazdálkodáshoz kapcsolódó – információk alapján az állami vagyongazdálkodást és az elektronizált ügyvitel továbbfejlesztését szolgálják.

A projekt határideje 2019 június 30., a pályázati összeg meghaladja a 2,5 milliárd Ft-ot.

Megvalósítása érdekében az MNV Zrt. vezetésével konzorcium alakult az alábbi további szereplőkkel:

- ÁVNY Kft.,
- NISZ Nemzeti Infokommunikációs Szolgáltató Zrt.,
- Kormányzati Informatikai Fejlesztési Ügynökség.

A projekt kezdeti időszakában az Interneten számos helyen elérhetőek voltak a projekttel kapcsolatos híradások. Ezzel szemben a projekt előrehaladásáról, jelenlegi szakaszáról nincsenek az átláthatóságot támogató, naprakész híradások.

³ Felhívás a közigazgatás adminisztratív terheinek csökkentését célzó kiemelt projektek megvalósítására KÖFOP-1.0.0-VEKOP-15

4. Az állami vagyon korszerű és megfelelő nyilvántartása

A megfelelőség szabályszerűségi elemei mellett megfogalmazhatóak helyénvalósági szempontok is.

Az állami vagyonnyilvántartásra irányadó jogszabályokban meghatározott követelmények egyben az alapvető szabályszerűségi kritériumok. Ezek a jelen részletes elemzés 1. pontjában „Az állami vagyon nyilvántartásának jogszabályi követelményei” cím alatt kiemelésre és értékelésre kerültek. Az ott bemutatott 1. ábra az Alaptörvényben szereplő legfőbb elveket, a 3. ábra pedig az Nvtv.-ben, a Vtv.-ben és a Kormányrendeletben meghatározott vonatkozó előírásokat az előforduló ismétlődések kiszűrésével mutatja.

Az MNV Zrt. által vezetett állami vagyonnyilvántartással, illetve az ahhoz kapcsolódó input adatok adatszolgáltatásával összefüggésben további előírásokat is be kell tartani, amelyek csoportjai elsősorban a következők:

- a tulajdonosi joggyakorlókra, vagyonkezelőkre vonatkozó – a rábízott vagyonnal összefüggő adatszolgáltatást érintő – számviteli előírások,
- az államháztartás és működési rendje vonatkozó előírásai,
- a belső kontrollrendszerre vonatkozó egyes előírások,
- az adatkezelés és nyilvánosság alkalmazása során az adatszolgáltató személyiségi jogaira, az adatvédelemre és a titokvédelemre vonatkozó jogszabályi előírások,
- a jogszabályban előírt szabályozás, szabályzat (így pl. vagyonnyilvántartási szabályzat) vonatkozó előírásai

Az állami vagyon nyilvántartásával összefüggésben a szabályszerűségi kritériumokat tartalmazó alapvető jogszabályok jegyzékét a 4. melléklet tartalmazza. E jogszabályokban foglalt előírások egy részét az ÁSZ már korábban is ellenőrzési kritériumokként kezelte.

A jogszabályokban és az MNV Zrt. által kialakított szabályozásban foglalt – a szabályszerűség körébe tartozó – követelményeken túl megfogalmazhatóak olyan elvárások, amelyek a célszerűség, helyénvalóság és részben a korszerűség szempontjainak körébe tartoznak. Ezeket az elemzés a következők alapján állította össze:

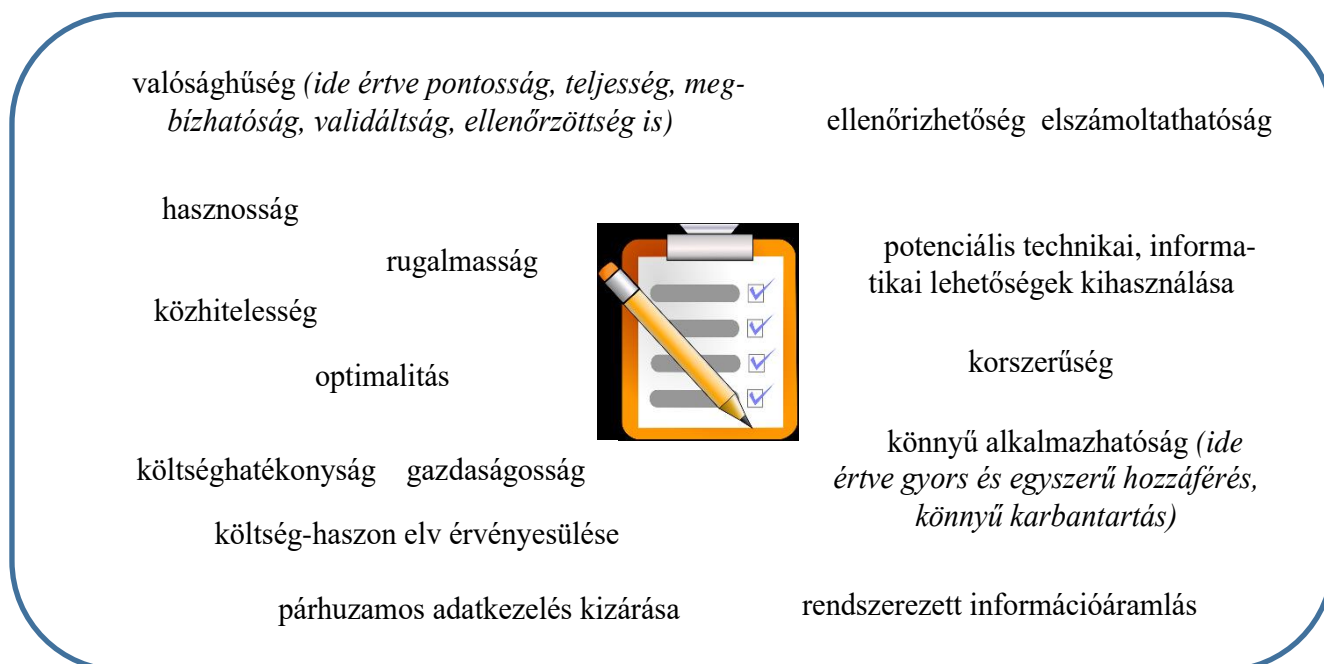
- az ÁSZ „A számvevőszéki átláthatóság és elszámoltathatóság alapelvei” című dokumentuma,
- egyes szakirodalmi megközelítések¹⁸
- saját elemzői értékelés, vélemény.

A szempontok közül jelen elemzés külön kiemeli a közhitelességet. Egyrészt azért, mert erre a szempontra az Országjelentés projekt címében is utalás történik, másrészt pedig azért, mert e fogalomhoz lényeges, magas szintű jogi értelmezések is kapcsolódnak. Ez utóbbiak körébe tartoznak a következők:

- Az állam egységes, közhiteles és nyilvános nyilvántartások fennállásával és vezetésével biztosítja a gazdasági döntésekhez szükséges adatokat, azt, hogy ezek beszerzése a gazdaság alanyaitól ne kívánjon meg aránytalan erőfeszítést. A mindenki számára szabadon hozzáférhető nyilvántartásban szereplő adat, bejegyzett jog vagy tény ismerete a gazdaság szereplőitől elvárható, gondatlanságukra hivatkozva nem követelhetnek maguknak az egyébként őket megilletőnél több jogot. (Alkotmánybíróság, 646/B/1993. AB határozat)
- A közhitelesség egy nyilvántartás szempontjából azt jelenti, hogy a nyilvántartásba vehető adatok bejegyzése, módosítása és törlése kizárólag jogszabály által erre feljogosított szerv által, jogszabályban rögzített eljárási rend szerint, és jogszabályban meghatározott okiratok alapján történhet, ezzel garantálva a nyilvántartás pontosságát, teljességét és megbízhatóságát. (Legfelsőbb Bíróság – Kúria, Gfv. X.30.004/2011/9. számú ügy)

A szabályszerűségeen túlmutató szempontokat az 5. ábra szemlélteti.

A szabályszerűségeen túlmutató egyes szempontok



Forrás: ÁSZ szerkesztés

Ezen szempontok egyrészt még továbbiakkal bővíthetők, másrészt pedig bizonyos átfedéseket is hordoznak. Minden szempont valamilyen összefüggésbe hozható az Alaptörvényben nevesített legfőbb elvek (lásd 1. ábra) valamelyikével, esetenként többjével is. Indokolt megjegyezni, hogy minden szempont helyett, az aktuális prioritások és egyéb szempontok alapján jelölhetőek ki olyan kulcs-szempontok, amelyekre célszerű a hangsúlyt helyezni. Ezek méréséhez külön helyénvalósági kritérium-rendszerek illeszthetőek, illetve szükségesek.

Elemzésünk körében külön kiemeltük a korszerűség szempontját, követelményét. Általános megközelítés szerint, ha a rendszer egy vagy több lényeges eleme – mint például informatikai környezete, „szolgáltatásainak” mennyisége és színvonala – ugrásszerűen változik,

modernizálódik, tehát eléri, vagy megközelíti az adott korban lehetségesen elérhető szintet, akkor az korszerű.

Álláspontunk szerint a szabályszerűségi előírások, kritériumok teljesítése olyan alapelvárás, amelynek teljesülése nélkül egy működő rendszer nem tekinthető korszerűnek.

Ha a szabályszerűség nem áll fenn, akkor legfeljebb egy-egy szempont (pl. a fejlesztés iránya, célja, egyes elemei) csak önmagában értékelhető, mint a korszerűsítés irányában tett lépés.

Az Országjelentés projekt, az annak részeként megvalósítás alatt álló KÖFOP projekt, illetve annak egyes rész-céljai, elemei egyértelműen a korszerűsítés felé tett lépéseknek minősíthetőek.

5. Következtetések, felvetések

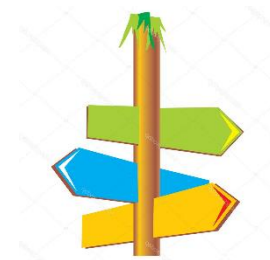
A megfelelő nyilvántartás az állami vagyonnal való megfelelő gazdálkodás egyik, de nem kizárólagos alapfeltétele. A gazdálkodást és a vagyonyilvántartás kapcsolatát érintően felvettünk egyes – az elemzői álláspont szerint lényeges – szempontokat, kérdésköröket.

Az ÁSZ az állami vagyonnal való gazdálkodást – és ennek részeként az állami vagyon nyilvántartását – az Alaptörvényben megfogalmazott vonatkozó legfőbb elvek (lásd. az 1. ábrát) szerinti megközelítéssel, objektíven, előre lehatárolt területeken és előre tisztázott módszer szerint méri. A számvevőszéki cél e területen is az, hogy a közjó jobbra váljon.

Az elemzés korábbi részében rámutatott, hogy az állami vagyont megbízható, elszámoltatható és átlátható módon számon kell tartani. A szabályszerűségi és helyénvalósági kritériumoknak való megfeleléssel érhető el, hogy egy validált – a megalapozottság, érvényesség, hatályosság szempontjából is igazolt – nyilvántartásról beszélhessünk. Az alátámasztottság elérésének legkézenfekvőbb eszköze az együttes szakmai és számviteli megközelítés, illetve a szabályozott módon végrehajtott leltározás. Ez utóbbi egyrészről az alapállapot felmérését, másrészt a változáskövetés időszakonkénti kontrollját is jelenti.

Az elemzés tapasztalatai rávilágítottak, hogy egy megfelelő vagyonyilvántartás nem csak szorosan vett nyilvántartási célokat szolgáló eszköz, hanem a vagyongazdálkodási tevékenységet támogató rendszer. Olyan ami a felelős döntéshozatalhoz kellő mennyiségű és célzott információ nyújtására alkalmas. Ennek érvényesítése érdekében, a megfelelő vagyonyilvántartás és a vagyongazdálkodás kapcsolatának kialakítása és működtetése során – a téma továbbgondolása, továbbvitele érdekében – egy-egy témafelvető gondolatban megfogalmazott alábbi szempontokra célszerű figyelemmel lenni:

◀ A vagyongazdálkodás alapelve a vagyon megőrzése, gyarapítása, állagának megóvása, fenntarthatóságának biztosítása. Ennek érdekében szükséges a vagyon tulajdonosának a célokat meghatározni és olyan vagyonyilvántartást kialakítani, amely a kitűzött céljai eléréséhez szükséges információkat biztosítja;



- ◀ Az erőforrásokkal való lehető legjobb gazdálkodás alapvető feltétele annak ismerete, hogy mi a vagyon, miként alakítottak az állam és a vagyon, valamint az állam és a piac viszonya;
- ◀ Az erőforrásokkal való lehető legjobb gazdálkodás alapvető feltétele annak ismerete, hogy mi a vagyon, és a piaci viszonyokra figyelemmel mi a cél és annak eléréséhez milyen vagyongazdálkodási intézkedés szükséges.
- ◀ Az állami vagyont érintően alapvető követelmény a tulajdonosi és tulajdonosi joggyakorló, vagyongazdálkodási, használói szerepkörök tisztázottsága, a kapcsolódó feladatok végrehajtása lehető legoptimálisabb szervezeti módjának (pl. vagyongazdálkodási szervezet(ek), holding, stb.) és vonatkozó megfelelő mértékű szabályainak meghatározása;
- ◀ A vagyonnal kapcsolatos döntések alapfeltétele a megfelelő vagyonyilvántartás és szabályrendszer mellett a vagyongazdálkodásra vonatkozó tervezés;
- ◀ Az állami vagyonnal való gazdálkodásnak számos területe van (pl. a saját beszerzések, beruházások, vagy vállalkozókkal történő építések, fejlesztések, természetes gyarapodás /szaporodás/, fogyás, a közbeszerzések, a hasznosítás és értékesítés, térítés nélküli átadások, stb. Ezek egyenként is rendkívül összetettek, speciális szakmai követelményeket támasztanak, ami többrétű tervezést és azt támogató nyilvántartást tesz szükségessé;
- ◀ A vagyon értékeltsége messze túlmutat a számviteli jellegű megközelítésen, ide tartoznak többek között a következő jellemzők is:
 - a közfeladat, közcél ellátásába tartozás, funkció, ide értve a kihasználtság, a tartalék és az állami vagyonban tartás (célhoz rendelés) indokoltsága kérdéskörét is,
 - a műszaki állapot, illetve fenntarthatósági, fejlesztési szükséglet (igény),
 - a jogi állapotjellemzők;
- ◀ A vezetői felelősséget és mért teljesítményt fokuszba állító állammenedzsmentben elvárás lehet a hatékonyabb vagyongazdálkodás elérése is, illetve a vonatkozó eredményességi célok kitűzése.

FOGALOMTÁR



Az állami vagyon nyilvántartása – mint elemzett terület – tekintetében szükségszerűen vannak olyan sajátos szövegelemek, fogalmak, amelyek a témával foglalkozó szakemberek számára biztosan igen, de mások számára nem, vagy nem pontosan érthetőek. Az is nyilvánvaló, hogy a részletes elemzés során ezek alkalmazása elkerülhetetlen. Az elemzés közérthetőbbé tétele érdekében tisztázzuk a legfontosabbakat.

nemzeti vagyon

Az állam és a helyi önkormányzatok tulajdonában álló vagyon, a nemzeti vagyonról szóló törvény vonatkozó felsorolása szerint. E körbe tartoznak többek között az állam vagy a helyi önkormányzat kizárólagos vagy nem kizárólagos tulajdonában álló dolgok, a tulajdonukban lévő pénzügyi eszközök, őket megillető társasági részesedések, vagyoni értékkel rendelkező jogosultságok, de pl. a Magyarország feletti légtér, a közgyűjtemény, a régészeti lelet is.

állami vagyon

Az állami vagyonról szóló törvény alkalmazásában értelmezett, ott meghatározott vagyoni elemek köre;

- az állam tulajdonában lévő dolog, valamint a dolog módjára hasznosítható természeti erő,
- az előző pont hatálya alá nem tartozó mindazon vagyon, amely vonatkozásában törvény az állam kizárólagos tulajdonjogát nevesíti,
- az állam tulajdonában lévő tagsági jogviszonyt megtestesítő értékpapír, illetve az államot megillető egyéb társasági részesedés,
- az államot megillető olyan immateriális, vagyoni értékkel rendelkező jogosultság, amelyet jogszabály vagyoni értékű jogként nevesít,
- az állam tulajdonában lévő pénzügyi eszközök.

dolog

Minden birtokba vehető dolog és a dolog módjára hasznosítható természeti erő.

tulajdonosi joggyakorló

Az állami vagyon felett az államot megillető tulajdonosi jogok és kötelezettségek összességének gyakorlására jogosult.

hasznosítás

Az állami vagyon bármely – a tulajdonjog átruházását nem eredményező – módon, jogcímen történő átadása, átengedése, ide nem értve a haszonélvezeti jog létesítését, valamint a vagyonkezelésbe adást.

állami vagyon használója

Az a természetes vagy jogi személy, jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, aki, vagy amely törvény vagy

szerződés alapján, bármely jogcímen (bérlet, haszonbérlet, használat stb.) állami vagyont birtokol, használ, szedi annak hasznait, hasznosít, ide nem értve a haszonélvezőt, a vagyonkezelőt és a tulajdonosi jogok gyakorlóját.

vagyonkezelő

Az Nvtv-ben vagyonkezelőként meghatározott azon személy, amellyel az állami vagyon vagyonkezelésére a Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt. (a továbbiakban: MNV Zrt.), valamint annak jogelődje, vagy az állami vagyon tulajdonosi joggyakorlója vagyonkezelési szerződést kötött, továbbá akit törvény vagyonkezelőnek kijelöl.

rábízott vagyon

Rábízott vagyon, amelyet az állam az általa kinevezett tulajdonosi joggyakorlóra "rábíz". A rábízott vagyonnal a tulajdonosi joggyakorló a vagyonpolitikai irányelveknek megfelelően gazdálkodni és elszámolni köteles az őt megbízó államot képviselő minisztériumok és a Kormány felé. A tulajdonosi joggyakorló a rábízott vagyon mellett gazdálkodik a saját vagyonával is, amely tartalmazza a rábízott vagyon működtetéséhez szükséges eszközöket, erőforrásokat.

megbízott

A társasági részesedések esetében megbízottként látja el, illetve gyakorolja az MNV Zrt. tulajdonosi joggyakorlása keretében tartozó egyes – megállapodásban meghatározott, nem kizárólagosan az MNV Zrt.-hez kötött – a feladatokat, hatásköröket.

közhitelesség

Törvényes garancia, amely egy nyilvántartás kezelésének, egy adat, adatsorozat, kiadvány, okirat valódiságának törvényekben, jogszabályokban meghatározott formai és tartalmi követelményeinek kielégítésén alapszik.

leltár

A mérleg tételeinek alátámasztásához készített olyan dokumentum, amely tételesen, ellenőrizhető módon tartalmazza a mérleg fordulónapján meglévő eszközöket és azok forrásait mennyiségben és értékben.

Leltár az az eszközökről készült mennyiségi és egyéb azonosításokat akár érték nélkül tartalmazó, adott időpont szerinti lajstrom is, amely tulajdonvédelmi, vagy más egyéb követelmények miatt, szakmai jogszabályi vagy saját elhatározás alapján, szabályozott módon és eljárással készülő felmérés a tényállapotról.

leltározás

A leltárba bekerülő adatok valódiságáról a leltár összeállítását megelőzően történő meggyőződés folyamata, előre meghatározott eljárással, mennyiségi felvétellel, vagy egyes esetekben egyeztetéssel.

MELLÉKLETEK**1. melléklet****Az elemzésbe bevont az állami vagyon feletti tulajdonosi joggyakorlással kapcsolatos tevékenységek ellenőrzéséről szóló jelentések száma és címe**

Jelentés sorszáma	Ellenőrzés címe
1128	Jelentés – Az állami vagyon feletti tulajdonosi joggyakorlással kapcsolatos 2010. évi tevékenységek ellenőrzése
12109	Jelentés – Az állami vagyon feletti kontroll – az állami vagyon feletti tulajdonosi joggyakorlással kapcsolatos tevékenységek ellenőrzése
13193	Jelentés – Az állami vagyon feletti kontroll – az állami vagyon feletti tulajdonosi joggyakorlással kapcsolatos tevékenységek ellenőrzése
14236	Jelentés – Az állami vagyon feletti tulajdonosi joggyakorlással kapcsolatos tevékenységek ellenőrzése
15215	Jelentés – Az állami vagyon feletti tulajdonosi joggyakorlással kapcsolatos tevékenységek ellenőrzése
16126	Jelentés – Utóellenőrzések – Az állami vagyon feletti tulajdonosi joggyakorlással kapcsolatos tevékenységek utóellenőrzése 2016.
17099	Jelentés – Utóellenőrzések – Az állami vagyon feletti tulajdonosi joggyakorlással kapcsolatos tevékenységek utóellenőrzése 2017.
17123	Jelentés – Az állami vagyon feletti tulajdonosi joggyakorlással kapcsolatos tevékenységek ellenőrzése 2017.

2. melléklet

Az MNV Zrt. alaptevékenységének ellátásához használt informatikai rendszerek (Az MNV Zrt. honlapja alapján)⁴

Az MNV Zrt. jelenlegi vagyonyilvántartása a hatályos jogszabályok (2007. évi CVI. törvény az állami vagyonról, valamint a 254/2007 Korm. rendelet) szerint, az elődszervezetektől (ÁPV Zrt., KVI és NFA) átvett, továbbá az MNV Zrt. által fejlesztett informatikai rendszerek integrált üzemeltetésével valósul meg. Az informatikai rendszerek az alábbiak:

- SAP
- Forrás SQL
- Vagyonkezelési Információs Rendszer (VIR)
- Per Modul
- Hagyatéki Modul
- Központi Partnertörzs
- Poszeidon Ügyviteli és Iktatási Rendszer
- EAR: Elektronikus Aukciós Rendszer
- KIR: Kontrolling Információs Rendszer
- KAM: Kontrolling Adatgyűjtő Rendszer

SAP integrált vállalatirányítási rendszer

A SAP rendszer feladata az MNV Zrt. gazdasági és vagyonyilvántartási folyamatainak teljes körű, integrált kiszolgálása (vevő-szállítói bizonylat és folyószámla kezelés, főkönyv szintetikus kezelése, szerződések, hagyatéki ügyek stb.), valamint az MNV Zrt. beszámolási kötelezettségének (mérleg, eredménykimutatás, mellékletek) főkönyvi alátámasztása.

Forrás-SQL

Az elődszervezet, a Kincstári Vagyon Igazgatóságnak (KVI) vagyonyilvántartási informatikai rendszere. A Forrás SQL rendszer feladata a Kincstári Vagyonkataszter működtetése, a vagyonkezelők számára a vagyonkataszteri jelentés lehetőségének megteremtése, valamint az MNV Zrt. vagyonkezelésében lévő, a Forrás SQL-ben rögzített vagyonelemek tranzakciós nyilvántartása. Feladatainak egy részét az SAP rendszer vette át.

Vagyonkezelési Információs Rendszer (VIR)

A jogelőd Állami Privatizációs és Vagyonkezelő Zrt. (ÁPV Zrt.) vagyonyilvántartásához létrehozott informatikai rendszer. Megvalósítja az MNV Zrt. privatizációs, vagyonkezelési, illetve utógondozási tevékenységéhez kapcsolódó információk nyilvántartását, karbantartását, valamint a társasági részesedések vagyonyilvántartásának analitikáját. Feladatát az SAP vette át.

Per Modul

Az MNV Zrt. által fejlesztett, és a felmerülő gyakorlati igények alapján folyamatosan bővíthető egységes pernyilvántartó rendszer, amelynek rendeltetése a magyar állam képviselőjében eljáró Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt. érintettségével induló rendkívüli mennyiségű bírósági peres eljárás teljes körű és naprakész nyilvántartása, elektronikus archiválása. A Per modul rendszer integrálva van az MNV Zrt. Központi Partnertörzs és az SAP rendszerekbe.

⁴ http://www.mnvzrt.hu/felso_menu/gazdalkodas/mnvgazdalkodasa/informatikairendszerek (2018. június 26. 13:53)

Hagyatéki Modul

Az MNV Zrt. által fejlesztett, a hagyatéki ügyek iratanyagainak nyilvántartását, azaz az ügyintézés során keletkező dokumentációk elektronikus tárolását és visszakereshetőségét biztosító alkalmazás.

Központi Partnertörzs

Az MNV Zrt. létrejötté megteremtette a szervezeti feltételeit annak, hogy a nemzeti vagyont illetően egységessé váljon a tulajdonosi szemlélet. Ennek folyamányaképpen kialakításra került az egységes partnertörzs, amely az MNV egyes nyilvántartásainak központi partnerkezelését hivatott megvalósítani a partnerekhez tartozó törzsadatok központi kezelésével együtt.

Poszeidon

Komplex dokumentummenedzsment rendszer, mely végigkíséri az iratok útját a beérkezéstől vagy a keletkezéstől kezdve az irattározáson és a postázáson át a selejtezésig, akár elektronikus, akár papír alapú dokumentumról van szó. A rendszer támogatja az összes, iratokkal kapcsolatos munkafolyamatot, lehetőséget biztosít a modern, papírintes ügyiratkezelésre való áttérésre, és megvalósítja az elektronikus archiválást is a jogszabályban előírt módon. Magyarországon elsőként kapta meg a Moreq2 tanúsítványt, ami jelenleg az egyetlen olyan EU-s ajánlás, mely révén valóban egységes iratkezelési rendszerek alakulhatnak ki.

EAR: Elektronikus Aukciós Rendszer

A transzparenciát és a nyilvánosságot teljes körűen biztosító Elektronikus Aukciós Rendszer (EAR) olyan online árverési felület, ahol az MNV Zrt. tulajdonosi joggyakorlása alatt álló, az állami feladat ellátásához nem szükséges vagyontárgyakra (ingatlan, ingó és társasági részesedés), illetve az MNV Zrt. és az állam többségi befolyása alatt álló gazdasági társaságok vagy állami ingatlanok egyéb tulajdonosi joggyakorlói által értékesítésre szánt ingatlanokra lehet licitálni.

KIR: Kontrolling Információs Rendszer

A társasági monitoring adatok elemzését biztosító OLAP alapú riporting eszköz. Biztosítja a rendszeres és egyedi társasági riporting adatokat, valamint támogatja az ad hoc elemzéseket.

KAM: Kontrolling Adatgyűjtő Rendszer

Uniface alapú program, amely a monitoring társasági adatok gyűjtését biztosítja. Az adatokat a KIR és az SAP rendszerekbe továbbítja.

3. melléklet

Az MNV KÖFOP projekt részletes céljai (az MNV Zrt. honlapja alapján)⁵

„A legfontosabb szolgáltatások, amelyeket az MNV KÖFOP projekt kialakítani tervez, hozzájárulva az operatív programban prioritásokhoz rendeltén kifizűtűt elektronizálási és adott esetben digitalizálási, átfogó közigazgatási, illetve rendszerszintű eredményeket hozó célok megvalósulásához:

- ▶ A bérbe vehető ingatlanok tulajdonságai (leíró adatok, fényképek) továbbá a licitekre vonatkozó adatok (pl. határidők) megjelenítése. (Nem tartoznak a szolgáltatás körébe a Nemzeti Földalapkezelő Szervezet tulajdonosi joggyakorlása alá tartozó földterületek.)
- ▶ Az állami ingatlanok bérbeadási folyamata ár-megállapodási részének elektronizálása, mint például a kapcsolódó bérleti licit portálfelület működtetése.
- ▶ Az állami vagyonelemekhez kapcsolódó darabszám, érték és egyes leíró adatokhoz való hozzáférés elektronikus formában történő biztosítása internetes portálfelületen és okostelefon applikációkon keresztül – részben a jelenlegi publikus Országleltár Portált kiváltó, annál bővebb funkcionálisú Megjelenítő Keretrendszer megvalósításával.
- ▶ Az állami vagyonhoz (pl. ingatlanokhoz, társasági részesedésekhez) kapcsolódó elektronikus információigénylés lehetőségének biztosítása egykapus megoldással. (Például a honlapon nem szereplő időszakokra vonatkozó kérdések fogadása.)
- ▶ Az állami vagyonhoz kapcsolódóan, a nyilvános portál felületen megjelenített vagyonelemmel vagy vagyonelemek csoportjával kapcsolatos állampolgári bejelentések elektronikus csatornákon történő fogadásának biztosítása egykapus megoldással. (Például a bejelentő által tévesnek talált adat(ok) jelzésének lehetővé tétele.)
- ▶ Elhelyezési igényeket támogató zárt portálrendszeren keresztül elérhető információs szolgáltatások kialakítása az állami szervek részére a költséghatékonyabb elhelyezés érdekében (pl. keresés kihasználatlan állami ingatlanok között) – ezzel a hatékonyabb ingatlangazdálkodás támogatása.
- ▶ Nem állami tulajdonú ingatlanokban tevékenységet folytató állami intézmények és az általuk használt (bérlettel érintett) nem állami ingatlanok nyilvántartása, valamint azok állami ingatlanokba való elhelyezésének, átköltözésének információs támogatási szolgáltatása a költséghatékonyabb elhelyezés érdekében.
- ▶ A tulajdonosi joggyakorlók kötelező adatszolgáltatásának zárt elektronikus csatornákra terelése és a beküldött adatok nagyrészt azonnali feldolgozása és adatminőség és adat konzisztencia szintű ellenőrzése, majd azt követően rövid válaszidővel visszajelzés küldése a tulajdonosi joggyakorlók részére. (Ezen ellenőrzéseknek köszönhetően lehetővé válik a tulajdonosi joggyakorlói forrás nyilvántartások minőségének akár több lépcsős és folyamatos javítása is.)”

⁵ http://www.mnvzrt.hu/felso_menu/palyazatok/Kiemelt_projektek/KOFOP-1_0_0-VEKOP-15-2016-00013 (2018. június 26. 13:45)

4. melléklet

Az állami vagyon nyilvántartásával összefüggésben a szabályszerűségi kritériumokat tartalmazó alapvető jogszabályok jegyzéke

Törvények:

- Magyarország alaptörvénye (2011. április 25.)
- 2011. CXCVI. törvény a nemzeti vagyonról
- 2007. évi CVI. törvény az állami vagyonról
- 2010. évi LXXXVII. törvény a Nemzeti Földalapról
- 2001. évi XX. törvény a Nemzeti Fejlesztési Bank Részvénytársaságról
- 2000. C. törvény a számvitelről
- 2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról
- 2011. évi CXII. törvény az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról
- 2013. évi L. törvény az állami és önkormányzati szervek elektronikus információbiztonságáról
- 2013. évi V. törvény a polgári törvénykönyvről

Korm. rendeletek

- 254/2007. (X. 4.) Korm. rendelet az állami vagyonnal való gazdálkodásról
- 368/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról
- 4/2013. (I. 11.) Korm. rendelet az államháztartás számviteléről

Korm. határozatok

- 1172/2010. (VIII. 18.) Korm. határozat az Országeltár elkészítésével kapcsolatos időszerű intézkedésekről
- 1004/2016. (I. 18.) Korm. határozat a Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztés Operatív Program éves fejlesztési keretének megállapításáról

BM rendelet

- 41/2015. (VII. 15.) BM rendelet az állami és önkormányzati szervek elektronikus információbiztonságáról szóló 2013. évi L. törvényben meghatározott technológiai biztonsági, valamint a biztonságos információs eszközökre, termékekre, továbbá a biztonsági osztályba és biztonsági szintbe sorolásra vonatkozó követelményekről

RÖVIDÍTÉSEK JEGYZÉKE

¹ Alaptörvény	Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)
² nemzeti vagyonról szóló törvény/Nvtv.	2011. évi CXCVI. törvény a nemzeti vagyonról
³ állami vagyonról szóló törvény/Vtv.	2007. évi CVI. törvény az állami vagyonról
⁴ MNV Zrt.	Magyar Nemzeti Vagyongazdálkodási Zrt.
⁵ Kormányrendelet	254/2007. (X. 4.) Korm. rendelet az állami vagyonnal való gazdálkodásról
⁶ Áhsz.	4/2013. (I. 11.) Korm. rendelet az államháztartás számviteléről
⁷ ME	Miniszterelnökség
⁸ FM	Földművelésügyi Minisztérium
⁹ NFM	Nemzeti Fejlesztési Minisztérium
¹⁰ EMMI	Emberi Erőforrások Minisztériuma
¹¹ MFB Zrt.	Magyar Fejlesztési Bank Zrt.
¹² ÁEEK	Állami Egészségügyi Ellátó Központ
¹³ ÁPV Rt.	Állami Privatizációs és Vagyongazdálkodási Rt. (2007. december 31-ével a Vtv. megszűntette, jogutódja az MNV Zrt.)
¹⁴ KVI	Kincstári Vagyonigazgatóság
¹⁵ NFA	Nemzeti Földalapkezelő Szervezet
¹⁶ ÁVNY Kft.	Állami Vagyonnyilvántartási Kft.
¹⁷ KÖFOP	Közigazgatás- és Közszolgáltatás- Fejlesztési Operatív Program
¹⁸ egyes szakirodalmi megközelítések	A közigazgatás nyilvántartásainak rendszertana Gerencsér Balázs Szabolcs 2013., Horváth Imre: Közigazgatási szervezés- és vezetéstan. Dialóg Campus Kiadó 1999, Gerencsér – Berkes: Rendszert a rendszerekben! – avagy gondolatok a nyilvántartások rendszertanáról

ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK

1052 Budapest, Apáczai Csere János utca 10.

Levélcím: 1364 Budapest 4. Pf. 54

Telefon: +36 1 484 9100 Telefax: +36 1 484 9200

www.asz.hu