

Voszka Éva

Régi kérdések - új válaszok?

Néhány megjegyzés egy új vagyontörvényhez

ÖSSZEFOGLALÁS: Ne legyenek illúzióink: az állami vagyongazdálkodás törvényi szabályozásban – az állam mint intézményrendszer összetettsége, a kezelt vagyon differenciáltsága, az állami tulajdonosi joggyakorlás szükségképpen ellenmondásos célrendszere miatt – nincsenek tökéletes megoldások. Minden javaslat és döntés csak az előnyöket és hátrányokat mérlegelheti. A tanulmány ennek tudatában fogalmaz meg néhány vitapontot kutatói tapasztalatok alapján, kutatói szemszögből. Ezek közül kiemelkedően fontosnak tartja az állami tulajdon indokoltságának felülvizsgálatát a közfeladatok körének és ellátásuk hatékony módjának elvi átgondolása alapján, ebből kiindulva a jelenlegi portfólió megrostálását és az állami tulajdon kiterjesztésének szabályozását, a vagyongazdálkodás céljainak, módszereinek, értékelési szempontjainak a jelenleginél részletesebb szabályozását, valamint a megbízható nyilvántartáson alapuló éves beszámolókat. Az utóbbiak csak akkor lehetnek hitelesek, ha az állami vagyon egészére kiterjednek, figyelembe veszik az azzal kapcsolatos összes pénzügyi ráfordítást és elkülönítetten kezelik a vagyon összetételének módosulását.

KULCSSZAVAK: vagyontörvény, vagyongazdálkodás, állami tulajdon

JEL-kód: H11, H82

Az új alkotmány előírása szerint az Országgyűlésnek sarkalatos törvényben kell rendelkeznie a nemzeti vagyon védelméről, az állami tulajdonosi jogok gyakorlásának követelményeiről, ezen belül a kizárólagos állami tulajdon köréről és az értékesítés korlátairól [Magyarország Alaptörvénye 35. cikk (1)–(2) bekezdés]. A vagyontörvény legutóbbi módosításának indoklása a rendszer átfogó reformját irányozza elő.¹ Mivel ez a hivatalos megfogalmazás szerint a 2010-ben kialakított elvi és szervezeti kereteket már nem bolygatja, az átalakítás feltehetően főként az új kormányzati értékrend határozottabb megfogalmazását és a vagyonkezelés módját érinti majd. Ez alkalmat adhat az előrelépésre néhány, még nem szabályozott vagy régóta gyengén szabályozott területen.

A tanulmány ehhez szeretne vitapontokat megfogalmazni és adalékokkal szolgálni kutatói tapasztalatok alapján, kutatói szemszögből. A megfontolásra javasolt kérdések kifejtése

előtt először felvázoljuk, hogy milyen dilemmái, lehetőségei és korlátai vannak a törvényi szabályozásnak az állami vagyon kezelésével kapcsolatban, mert ez megmagyarázhatja a korábbi hiányosságokat és megóvhat az új keletű illúzióktól is.

A RÉGI ÉS ALAPVETŐ DILEMMÁKRA NINCS TÖKÉLETES MEGOLDÁS

Sok más jogszabályhoz hasonlóan az állami vagyona vonatkozó törvénytől is alapvető kérdés, hogy milyen körre terjedjen ki a szabályozás és milyen mélységű, részletezettségű legyen.

Az érintett kör kijelölését nehezíti, hogy az állam tulajdonosi jogait különböző szervezetek gyakorolják (helyi önkormányzatok, minisztériumok, sajátos vagyonkezelő intézmények), és maguk a vagyonelemek is igen eltérő természetűek, a forgalomképtelen vagy korlátozottan forgalomképes tárgyaktól az eladható ingatlanokon, a mezőgazdasági földeken, közfelada-

¹Levelezési e-cím: voszka@yahoo.com

tokat ellátó szervezeteken át a versenyszféráig, a tőzsdei cégekig. Át lehet-e fogni mindezt egyetlen, egységes törvénnyel? Az elmúlt 15 évben erre több kísérletet is láttunk – korlátozott sikerrel.

Az egységes vagyongazdálkodást először az 1995-ös törvény tűzte ki célul, akkor még csak a vállalkozói jellegű vagyongazdálkodásra, majd 2007-ban a Magyar Nemzeti Vagyongazdálkodó (MNV) létrehozása az önkormányzatok kivételével elvileg minden más elemet – a kincstári és földvagyont is – egységes jogi és szervezeti keretbe rendezett. A kezelési jogok azonban nem maradtak egy kézben. (2009-ben az MNV-hez tartozó 301 gazdálkodó szervezet közel ötöde más intézményekhez tartozott – Állami Számvevőszék 2010, 10. oldal). A 2010-es törvénymódosítás ezt nem szüntette meg, sőt tovább színesítette a jogosultságokat. Az önálló képviselői indítványként benyújtott javaslat indoklása úgy ítélte meg, hogy az állami vagyongazdálkodás „...széttagolt, egységes működési elveket jórésztben nélkülöző” rendszer; az egységesítés a feladat önálló ágazati szakpolitikakénti megjelenítését, a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium kizárólagos irányítói-felügyeleti szerepét jelenti, a vagyongazdálkodást főszabályként az MNV-re bízva.² A törvény ugyanakkor elkülönített szabályozás alá rendeli a Földalapot és tetelesen megjelöli a Magyar Fejlesztési Bank kiterjesztett tulajdoni körét is. Az egységes csúcspont alatt így a tulajdonosi és vagyongazdálkodási jogok továbbra is szétparcellázottak, aminek következtében az egyes vagyonelemek és cégek kezelésének módja eltérő lehet – amit azok jellege nem feltétlenül magyaráz³ –, és a nyilvántartás, beszámolás mindeddig hiányzó egységessé tételére sincs előírás.

A valóban egységes vagyontörvény és irányítás előnye az átfogó megközelítés és az áttekinthetőség lenne, hátránya az, hogy a célokat és feladatokat a teljes körre csak általánosságban lehet megfogalmazni.

Márpedig a *tulajdonosi célok* és az elérésükhöz szükséges döntések, *eljárások differenciáltak*. Nyilvánvalóan más a cél egy korlátozottan forgalomképes ingatlannál, mint egy tőzsdén jegyzett értékpapírnál, és az egyes vagyonelemekkel kapcsolatban időben is változhatnak a kormányzati szándékok. Ráadásul az állami tulajdonos céljai – különösen az üzleti vállalkozásoknál – egy-egy cégre nézve is szükségképpen sokszínűek és ellenmondásosak, sokszor éppen ez az állami kézben tartás legfontosabb indoka.⁴

Például azokban az esetekben, amikor az állam egyszerre tulajdonos és megrendelő – mint a tömegközlekedési vállalatoknál – egyszerre három célt kellene kielégíteni: a szolgáltatás legyen jó minőségű, mindenkinek megfizethető, alacsony árú és hozzon nyereséget, vagy legalább ne igényeljen folyamatosan nagy állami támogatást. Könnyen belátható, hogy a három közül egyszerre legfeljebb kettőt lehet érvényesíteni – a harmadik rovására. A döntéshozók az aktuális körülményektől függően hol itt, hol ott tesznek engedményeket, amíg valamelyik cél tartós háttérbe szorítása elviselhetetlen feszültségeket nem okoz.

Amikor a hatékonysági szempontokat egyéb közérdekkel kell összemérni és az egymással ütköző kritériumok közül kell választani, akkor a közérdeket csak a politika tudja definiálni (ez az egyik legfontosabb feladata). Ez viszont mindig értékvalasztás kérdése, ami nehezen szorítható általános törvényi sémák merev keretei közé és nehezen számon kérhető. Az eseti, *ad hoc* elhatározások viszont bizonytalanságban tartják az érintetteket, ugyanakkor folyamatosan alku tárgyává teszik a tulajdonosi és szabályozói lépéseket, erős pozíciókat adva a jobban informált vállalati vezetőknek.

Ugyanezt mondhatjuk általánosságban is a *vagyontörvény előírásainak részletezettségére*. Egy keret jellegű törvény előnye a rugalmasság, amely azonban kevésbé kiszámítható működési

feltételeket teremt és az eredmények számon kérhetősége korlátozott. Az eljárásokat, választási és értékelési kritériumokat részletesebben megszabó törvény viszont jobban megköti a döntéshozók és végrehajtók kezét, beleértve a kormányt is – ezért hatékonysági és egyéb (politikai) veszteségeket okozhat –, de minden szereplőnek nagyobb biztonságot ad, jobb támpontokat nyújt az értékeléshez, ellenőrzéshez (a számvevőszéknek, a kutatóknak és a közvéleménynek is).

A felsorolt *dilemmák alapja* az állam mint intézményrendszer összetettsége, a kezelt vagyon differenciált jellege, az állami tulajdonosi joggyakorlás szükségképpen ellenmondásos célrendszere. Mivel ezek a jellemzők a tulajdonosnak, a tulajdon tárgyának és a közöttük lévő viszonyoknak megszüntethetetlen sajátosságai, ezért a törvényi szabályozásban sincs tökéletes megoldás; *minden javaslat és döntés csak az előnyöket és hátrányokat mérlegheti.*

A dilemmák *feloldására* az elmúlt évtizedekben is történtek kísérletek. A leggyakrabban alkalmazott eljárás kerettörvények megalkotása volt, általános előírásokkal, a konkrét döntések szempontjainak, eljárásrendjének, értékelési kritériumainak meghatározása nélkül. Ha ezek tartalmaztak célokat és módszereket, akkor színes palettát nyújtottak, a taxatív felsorolásokhoz nem rendeltek súlyokat, választási szempontokat. A törvényeket gyakran alacsonyabb rendű jogszabályok, kötelező előírások egészítették ki, amelyek részletesebb iránymutatást adtak volna az adott időszakra vagy egy-egy terület kezelésére – ha valóban elkészülnek, és be is tartják azokat.

Vagyis a dilemmák feloldására szolgáló módszerek sem voltak tökéletesek. Emlékeztetőül csak néhány közismert példa a *laza törvényi szabályozás* működésére.

Az 1990-es években hatályos privatizációs törvények mindegyike a célok és alkalmazható módszerek hosszú listáját tartalmazta, súlyozás

és többnyire választási kritériumok kijelölése nélkül. Az 1995-ös törvény például 13 privatizációs célt sorolt fel, amelyek közül sok ellentmondott egymásnak. „Nyilvánvaló, hogy ennyiféle prioritás egy konkrét tranzakció esetében nem érvényesülhet” – írja erről Mihályi Péter (2010, 2. kötet, 16. oldal): „Valójában arról volt szó, hogy a döntéshozó minden egyes tranzakció meghirdetésekor köteles megjelölni azokat a konkrét, egyedi szempontokat, melyek megvalósulást az adott privatizációs tranzakciótól várja” – idézi a szerző egyetértőleg a hivatalos indoklást. Ez úgy is értelmezhető, hogy a minél gazdagabb felsorolás összeállításakor nem a döntések orientálása, hanem a korlátok közé nem szorított elhatározások utólagos igazolásának lehetősége a fontos.

Az ilyen típusú szabályozás következményeit jól mutatja a privatizáció és a demonopolizáció, azaz az eladásoknak és a versenypiaci struktúra kialakításának a viszonya. Az utóbbi szempont mindig szerepelt ugyan a célok között és szétválasztásokra, a vevői koncentráció korlátozására esetenként sor is került. De az eljárásrend intézményes szabályozása a privatizációs és a versenytörvényből is kimaradt (Kovács – Pogácsás, 1997), a döntéseket így főként az éppen érvényes erő- és érdekviszonyok befolyásolták, átfogó kritériumok utólag sem rekonstruálhatók (Voszka, 2003; 2004), és a verseny szempontja gyakorlatilag háttérbe szorult a privatizáció gyorsításával vagy a bevételek növelésével szemben (Török, 1997; Csaba, 1998). Így sokhelyütt fennmaradtak a monopóliumok, koncentrált piacszerkezetek, ráadásul gyenge állami szabályozás mellett.

Újabb példát véve, az intézményes privatizáció lezárása óta a szabályozás középpontjában elvileg az állami tulajdonosi joggyakorlás (elterjedt, de jogilag pontatlan⁵ szóhasználat: a vagyonkezelés) áll. A 2007-es törvény azonban ennek célját csak a legáltalánosabb szinten határozza meg (a vagyon megóvása, gazdaságos és hatékony működtetése, illetve értékesítése⁶) és a

módszerek átfogó kereteit írja le (közvetlen és szerződéses kezelés), de semmit sem mond a célok és a módszerek közötti választás szempontjairól, eredményességük értékeléséről. Ezen az alaphelyzeten a 2010-es módosítás sem változtatott.

A keret jellegű törvények tehát tág lehetőséget nyitnak tetszőleges, sokszor az érintettek közötti alkukban formálódó megoldások alkalmazására. *Betartásukra* azonban *így sincs garancia*.

Előfordult, hogy a törvény komolyan vétele okozott nehézségeket. „Az ÁV Rt. első vezetése – a hazai viszonyokhoz nem szokott „amerikai magyarok” (...) – elkövették a legnagyobb hibát, ami e honban elkövethető: elhitték azt, ami az ÁV Rt.-ről szóló törvényben volt. Valódi holdingtársaságként próbálták az ÁV Rt.-t működtetni” – írja ironikusan, de a feléledő ellenőrök és a változékony kormányzati politika miatt találón *Sárközy Tamás* (i. m. 1997. 222. oldal). Gyakoribb, hogy még a kötelező előírások sem teljesültek – megegyezés hiányában vagy más okból. Például a rövid távú kormányzati prioritásokat tartalmazó éves Vagyongazdasági Irányelvek közül 1990-ben csak ideiglenes dokumentumot fogadott el az Országgyűlés, az 1991-es változatot a koalícion belüli viták miatt nem hagyták jóvá, és csak 1992 őszén született meg egy-két hónapra érvényes irányelv (*Sárközy*, 1993, 163. oldal). 1995-ben az intézményt a privatizáció gyors lezárására hivatkozva formálisan is eltörölték.

A legutóbbi időkből az Állami Számvevőszék jelentései bőszegesen szolgáltatnak adalékokat az előírások megszegéséről. Az MNV 2008. januári 1-jére vonatkozó nyitómérlege csak 2009 nyarára készült el, de akkor az eredeti állapot már nem volt rekonstruálható; a vállalatirányítás kereteit csak 2010 májusára dolgozták ki; az MNV kötelezettsége lett volna, hogy félévenként tájékoztassa az ÁSZ-t a vagyon változásáról, ám en-

nek 2009 végéig egyszer sem tett eleget (Állami Számvevőszék, 2010, 19., 21., 25. oldal).

De nem csak a törvényhozók és végrehajtók, a vagyonkezelők irányítói és vezetői kezelték lazán a törvényeket. Lehet, hogy *Matolcsy Györgynek* volt igaza – akit kutatóként és tanácsadóként az 1980-as évek végétől a sokszínű technikák szószólójaként és a kreatív megoldások feltárójaként ismertünk –, és már 1991-ben ezt írta: „A privatizációs folyamatokban túlzott szerepet tulajdonítanak a jogi szabályozásnak, az alapkérdéseket ugyanakkor a gazdasági megfontolások döntenek el (...) a gazdasági szereplők, főként a befektetők és a vállalkozók megtalálják a jogi kiskapukat” (*Matolcsy*, 1991, 111. oldal).

Az állami vagyonkezeléssel kapcsolatban tehát a tárgy jellegéből következően – és nem csak szakmai gyengeségek vagy politikai megfontolások miatt – ezután sem számíthatunk „tökéletes” törvényre, még kevésbé ennek hiánytalan végrehajtására. A magam részéről állampolgárként és kutatóként – a kiszámíthatóság, a transzparencia és az elszámoltathatóság érdekében – a részletes szabályozást részesíteném előnyben. De elfogadom, hogy más gazdasági és politikai szempontok ezt felülírják, illetve az ezzel járó hátrányokat nem érdemes vállalni, különösen egy jogtechnikailag merev, nehezen, csak kétharmados többséggel módosítható törvény esetében. Ezért *az általános elveket, célokat és eljárásokat tartalmazó törvény mellett tenném le a voksot – a részleteket más szabályozási eljárásokra hagyva*. Megfontolandó azonban, hogy az alapjaiban eltérő vagyonelemekről (föld, kincstári vagyon, vállalkozói vagyon), ha nem is külön törvény, de legalább külön fejezet rendelkezzen, figyelembe véve azok sajátosságait. A helyhatósági tulajdonlást annak eltérő jellege miatt továbbra sem célszerű bevonni a vagyontörvény hatálya alá, de az új önkormányzati törvényben talán érdemes lenne részletesebben szabályozni a vagyongazdálkodást.

NÉHÁNY SZEMPONT A VAGYONTÖRVÉNY MÓDOSÍTÁSÁNAK ELŐKÉSZÍTÉSÉHEZ

▶ Először is fontosnak tartanám annak elvi meghatározását a törvényben, hogy *mire, milyen indokok alapján terjedjen ki az állami tulajdonlás*. Ez annak a kérdésnek az évtizedek óta halogatott, szisztematikus átgondolását feltételezné, hogy mi a közfeladatok köre, és mi lenne ellátásuk legcélszerűbb módja – szükség van-e ehhez az állam tulajdonosi szerepére, vagy az más módon (például szabályozással) hatékonyabban helyettesíthető.

A kérdés a *jelenlegi vagyont* is érinti. Jó lenne, ha a törvény előírná az MNV-hez tartozó cégek felülvizsgálatát a köztulajdon fenntartásának célszerűsége szempontjából. A portfólió ugyanis részben maradékként, sokszor a szó szoros értelmében vett örökségként alakult ki.

Azon természetesen lehet vitatkozni, hogy milyen háttérintézményekre van szükségük az egyes minisztériumoknak, vagy hogy mi indokolja a Szerencsejáték Zrt. egészségének és a Magyar Villamos Művek 75 százalékának állami kézben tartását. Az azonban végképp nem világos, hogy mit keres ebben a körben az Agora Kft., a Fővárosi Kézműipari Nonprofit Kft., a Kormányzati Negyed Projekt Kft., a Fifty Cent, a Vilmos és társa vagy a Megépítünk Építőipari Kft. – tucatnyi hasonló többségi vagy kisebbségi részben az MNV által tulajdonolt szervezettel együtt.⁷

Sok esetben indokolt lehet a privatizáció, noha ez az Alkotmány szerint főszabályból inkább kivétellé vált: „Nemzeti vagyont csak törvényben meghatározott célból lehet átruházni, törvényben meghatározott kivételekkel, az értékarányosság követelményének figyelembevételével mellett” [Magyarország Alaptörvénye 2011. 38. cikk (3)]. Az értékesítés lehetősége a hatályos vagyontörvény szerint is nyitva áll, de a fentiek szerint az új szabályozásnak részlete-

sebben meg kell határozni az átruházás céljait, módszereit és korlátait. Ezen kívül szerintem bizonyos – például az előző bekezdésben vázolt – esetekre *eladási kötelezettséget is elő kellene írnia* a vagyongazdálkodó számára. Nem érdemes teljesen sutba vágni azt a régi elvet, hogy sokszor a privatizáció a legjobb vagyongazdálkodás – a jelenlegi kormány is tett és tervez ilyen lépést a Budapest Airportnál, illetve a Malévnál.

Az állami tulajdonlás indokoltságának meghatározása még inkább érdekes a jövőbeli alakulás miatt, mert a kormányzat az állami vagyont *kiterjesztését* tervezi, és ezt a folyamatot már el is indította.

Bár a kormányprogram nem szólt erről a kérdésről, a miniszterelnök még hivatalba lépése előtt vázolta az új felfogást: „...egy nemzetgazdaság hazai kézben lévő stratégiai ágazatok (...) nélkül gyenge és sebezhető. Az új világban érték lesz a nemzeti vagyon, a hazai tulajdonban lévő bankrendszer, érték lesz az energia, a föld, az élelmiszer, a víz, és a természet értékeit, a köz érdekét az állam tulajdona is védi” (Orbán, 2009). A 2010-es törvénymódosításba bekerült a vagyon gyarapításának az az értelmezése, amely magában foglalja a vagyoni kör bővítését is [2010. évi LII. törvény 2. §-ának (1) bekezdése]. Azóta több cég állami kézbe vétele is szóba került,⁸ a magánnyugdíjpénztárak vagyonával jó néhány kisebb pakettet is köztulajdonba vettek, és a magyar olajipari vállalat 21 százalékos részének visszavásárlása után az illetékes miniszter megerősítette: „...a kormány a Molhoz hasonlóan más, korábban privatizált stratégiai cégek esetében is tervezi az állami tulajdonrész visszaszerzését” (Baka, 2011).

Indokolt lenne ezekre a tranzakciókra az új törvényben legalább olyan mélységű előírásokat adni, mint korábban a privatizációra: milyen területeken, milyen céllal, milyen megtérülési, finanszírozási és egyéb feltételek mellett célszerű az állami vagyon körének kiterjesztése?

▶ Ezeknek a kérdéseknek a részletes kifejtését is tartalmazhatná az új vagyonsztratégia. Ilyen dokumentumot a 2007-es törvénynek megfelelően a kormány 2009 végén el is fogadott,⁹ de ennek felülvizsgálatára nyilván szükség lesz. A 2007-es módosítás *Nemzeti Vagyongazdálkodási Irányelvek* elnevezéssel utal a stratégiára – hozzátevé a rövid távra szóló *Éves Nemzeti Vagyongazdálkodási Programot* is –, de azt csak az MNV Zrt. feladatkörével kapcsolatban említi [17. § (1) bekezdés g) pont], közelebbi meghatározás nélkül. Az új törvénynek mindenképpen körvonalaznia kellene a stratégia és a program legfontosabb tartalmi kérdéseit, az elkészítés és az elfogadás rendjét, megjelenve a felelősöket és a határidőket.

A stratégia az állam tulajdonosi szerepének és a vagyon indokolt körének kijelölése mellett a törvénytől részletesebben – mert jellegéből adódóan rugalmasabban változtatható módon – szabályozhatná a köztulajdonba vétel, az értékesítés és a vagyongazdálkodás céljait, feltételeit és módszereit, beleértve a nyilvántartás módját és az értékelési kritériumokat. Nyilvánvaló, hogy az alapjellemzőikben eltérő vagyoncsoportokra (társaságok, ingatlanok, mezőgazdasági föld) különböző megközelítéseket célszerű alkalmazni, vagyis a fenti elemeket legalább erre a három nagy szegmensre külön-külön is meg kellene határozni – ahogy egyébként a jelentős késéssel,¹⁰ csak 2009-ben elfogadott stratégia is teszi. A társaságokkal kapcsolatban fontos a tulajdonosi joggyakorlás módjának, a vállalatirányítás alapelveinek és intézményi környezetének összefoglalása. E kereteken belül – ha jól értem, a régi Vagyonsztratégiai Irányelvek utódának tekinthető – éves program szabná meg a rövid távra szóló prioritásokat, többek között a vagyoni kör csökkentésének és növelésének konkrét területeit, az osztalékpolitikát, a tulajdonosi támogatások irányát, formáját és feltételeit, valamint a költségvetési törvénnyel összhangban a közvagyonnal kapcsolatos átutalások és kifizetések nagyságát.

▶ Az átlátható és felelős vagyongazdálkodás szempontjából ugyancsak fontos az *éves beszámoló*, amelynek az Országgyűlés elé terjesztését a 2007. évi törvény és annak módosítása is előírja. Ez a beszámoló csak akkor ad valós képet az *állami vagyon működéséről*, ha annak egészére kiterjed. Az önkormányzatokat nyilván nem lehet bevonni ebbe a körbe, de a központi vagyonkezelőn kívüli állami tulajdonosi jogokat gyakorló szervezetek, valamint a vagyonsztratégia szerződéses működésének valóban egységes áttekintése feltétlenül szükséges lenne – eddig ugyanis nem ez volt a helyzet.

Az Állami Privatizációs és Vagyonkezelő Zrt. fennállása idején természetesen kívül maradt a vagyonmérlegeken és eredménykimutatásokon a kincstári vagyon és a föld, de a más állami szervezetek (minisztériumok, MFB) felügyelete alá tartozó társaságok sem kerültek be az összesítésbe. Az MNV Zrt. létrehozása elvileg megteremtette volna a teljes áttekintés lehetőségét. A központi tulajdonosi intézmény azonban a közelmúltban az állami vagyonnak csak 12 százalékát kezelte közvetlenül, 67 százalék más költségvetési szervezetekhez, a fennmaradó rész pedig egyéb vagyonkezelőkhöz tartozott.¹¹ Az Állami Számvevőszék (i. m. 2010, 53. oldal) megállapítása szerint – legalábbis az előzetes beszámolóban – az MNV Zrt. csak a közvetlen kezelésében lévő rábízott vagyon változásait, a teljes mérlegfőösszegnek mindössze 12,4 százalékát mutatta be – azt is csak részlegesen.¹²

Ez az eljárás nemcsak a teljes körűség hiánya miatt bírálható, hanem *félrevezető is lehet*. 2008 előtt is rendszeresen előfordult, hogy a különböző (állami) vagyonkezelők közötti átcsoportosítások miatt nem lehetett megítélni a vagyon és az eredmények *időbeli változását*.¹³ A *ráfordítások* értékelését pedig az torzítja, hogy egyszeri vagy rendszeres támogatásokat nemcsak a központi vagyonkezelő szervezet folyósít, hanem közvetlenül a költségvetés vagy más állami

szervezetek is (lásd például a bankkonszolidációkat, a MÁV vagy a BKV finanszírozásának különböző formáit, az MFB kedvezményes hitelkonstrukcióit). Ha az állam tulajdonosi jogait nem csak az MNV gyakorolhatja és a közvetett vagyonkezelés még inkább kiterjed (vagy csak időről időre módosul a köre), továbbá ha a támogatási csatornák differenciáltak, akkor a kizárólag a központi vagyonkezelő közvetlen hatáskörébe tartozó vagyonelemekre és pénzáramlásokra korlátozott beszámolás alapján a gazdálkodás értékelése és ellenőrzése sem lehet kielégítő.

Általánosabban megfogalmazva az is régi gond, hogy az állami vagyon értékét és eredményeit nemcsak a meglévő portfólió teljesítménye befolyásolja, hanem az *összetétel változása* is. Korábban a privatizáció, a mostanában a vagyon körének kiterjedése lehet a legfontosabb torzító tényező. Nyilvánvaló például, hogy a Mol-pakett megvásárlása utáni helyzet – a vagyon nagyságának, a vállalatok mérleg szerinti eredményének vagy osztalékfizető képességének alakulása – nem hasonlítható közvetlenül össze az ezt megelőző időszak számaival. (Egy-egy jó vagy legalábbis rövid távon jónak látszó befektetés elfedheti a más területeken gyenge vagyonkezelés következményeit – és megfordítva.)

Ha a fő cél az állami vagyon értékének megőrzése és gyarapítása, akkor a teljesítés értékelése és ellenőrzése csak úgy lehet megbízható, hogyha *a beszámoló a vagyon egészére kiterjed, figyelembe veszi az azzal kapcsolatos összes pénzügyi folyamatot* – az állami cégek támogatásának a tulajdonosi szervezettől függetlenül folyósított összegeit is –, *és elkülönítetten kezeli a vagyon összetételének módosulását*. Ez természetesen feltételezi a megbízható nyilvántartás (vagyonkataszter) létrehozását, amit az Állami Számvevőszék hosszú évek óta hiányol, illetve sürget. Az átláthatóság és nyilvánosság erősítéséhez az is hozzájárulna, ha az MNV közzétenné honlapján a stratégia és a beszámolás doku-

mentumait – a tanulmány írásának idején ez meglehetősen hiányos volt.¹⁴

▶ A vagyonkezelésnek az irányíthatóság és az átláthatóság szempontjából is sajátos esete a *vállalatcsoportok* léte, illetve létrehozása. Az Állami Számvevőszéknek az MNV 2009. évi működéséről szóló jelentése (i. m. 2010) is felveti, hogy az állami cégek leányvállalatai eltűnnek a vagyonkezelő szeme elől, sőt a vagyoni körből is kikerülhetnek, lényegében ellenőrzés nélkül.

A központi költségvetési szervezeteknek vagyonkezelésbe adott társaságok vagyonelemei – országgyűlési kontroll nélkül – társaságokba szervezhetők, amelyeket értékesíteni lehet, majd a bevételt az anyacég feléli. „Így a tartós állami tulajdon egy kiüresedett, vagyonát veszített, funkció nélküli, gazdasági stratégiai jelentőségét tekintve érdektelenné vált céggé válik. Minél messzebb kerül a vagyon az első – még országgyűlési kontroll alatt álló – szinttől (például alapítói/közgyűlési döntést már nem is igénylő kereszttulajdonlásokkal újabb társasági kör létrehozásával), annál inkább kikerül a vagyon és a tevékenység az állami ellenőrzés és felügyelet alól” (Állami Számvevőszék, 2010, 21. oldal).

Ez nemcsak a vagyonkezelésbe adott cégekre, hanem minden állami tulajdonban lévő vállalkozásra érvényes.¹⁵ Márpedig a nagyobb cégek, köztük az államiak is általában hálózatszerűen szerveződnek, aminek a belső irányítás – és így a külső átláthatóság – szempontjából szélsőséges esete az *elismert vállalatcsoportok*, illetve *holdingszervezetek* létrehozása.

A társasági törvény szerint 2006 óta alakítható elismert vállalatcsoport,¹⁶ amelyben a döntések korlátozás nélkül központosíthatók, az uralkodó tag az uralmi szerződésben foglaltak szerint elvonhatja a csoportba tartozó társaságok döntési jogait, utasíthatja őket, rájuk nézve kötelező

határozatot hozhat. Az állami cégek közül elsőként a számos nagyvállalatból álló – többek között Paksot, az elosztó hálózatot, a rendszerirányítást és az áram-nagykereskedelmet is magában foglaló – Magyar Villamos Művek választott ilyen szervezeti formát, mégpedig nem a tulajdonos, hanem az MVM menedzsmentjének kezdeményezésére.

Az elismert vállalatcsoport csak az egyik formája a holding- (vagy konzern¹⁷) szerveződéseknek, amelyet több jogilag önálló, egy vagy több ágazatban tevékenykedő cég közös irányítására hoznak létre az egységes piaci fellépés, a fejlesztési források hatékony allokációja, a termelés, a technológia, a marketing összehangolására. Ezek a formák először az önkormányzati irányítás körében terjedtek el. Többek között Debrecen, Miskolc, Pécs, Eger és legújabban a főváros ilyen szervezetbe vonta össze különböző tevékenységi körű közszolgáltató cégeit vagy azok egy-egy csoportját. Az állami körben pedig a MÁV- és a Volán-vállalatok egységes holdingba vonását készíti elő a kormányzat (Váczy, 2010).

A tulajdonos szempontjából e nagy szervezetek létrehozása melletti érvek egyik része a vállalatok hatékonyabb működését érinti – az adminisztratív és egyéb költségek csökkentése, a párhuzamosságok megszüntetése, a szinergiák és méretgazdaságossági előnyök kihasználása, a tevékenységek jobb egyeztetése –, az érvek másik csoportjába a tulajdonosi érdekek jobb érvényesítése, a kontroll erősítése és a vállalatirányítás egyszerűsítése tartozik. Ez utóbbi mögött az a feltételezés áll, hogy több kisebb cég helyett így csak a holding vezetésével kell egyeztetni, egyetlen szervezet működését kell ellenőrizni. (Hasonlóak voltak az 1960-as évek elején a vállalati összevonások, trösztösítések fő indokai is¹⁸). Az önkormányzatoknál a vagyonkezelés kevéssé kiépült rendszere miatt a holding valóban hozhatott irányítási előnyöket, de a működési tapasztalatok itt sem egyér-

telműen kedvezőek – többek között a különböző tevékenységek belső keresztfinanszírozása, a tulajdonosi ellenőrzés lehetőségének korlátozása miatt (Atkári, 2007). Még inkább kétségek a hatások az állami körben, ahol a tulajdonosi jogok gyakorlásának rendje jobban kialakult, így önmagában emiatt nem indokolt az összevonás, a hátrányok viszont annál inkább jelentkezhetnek: a vagyon és a jövedelmek belső átcsoportosítását a tulajdonos nehezen láthatja át, a végeredményről általában csak a sok mindent elfedő konszolidált mérlegből értesül. A történeti tapasztalatok azt mutatják, hogy a nagy állami szervezetek létrehozásának gazdasági-hatékonysági céljai gyakran nem teljesültek, miközben a tulajdonosi kontroll lehetősége komoly kárt szenvedett. A formálisan egyszerűbb irányítás valójában rontotta a transzparenciát, a nagy méret és a megerősített monopolhelyzet olyan alkupozíciót teremtett a gazdálkodó szervezetek számára, ami megerősítette érdekérvényesítő képességüket a tulajdonosi szándékokkal (elvileg a közérdekkel) szemben is. Mivel a centralizáció csapdájának nevezett jelenség (Voszka, 1984) elkerülésére most is kicsi az esély, az állami holdingok, elismert vállalatcsoportok létrehozása és fenntartása erősen meggondolandó. Ha a kormányzat ragaszkodik ehhez a szervezeti formához, akkor a vagyontörvényben körvonalazni kellene a holdinghoz tartozó cégek tulajdonosi ellenőrzésének sajátos szabályait.

ÖSSZEGZÉS

Az eddig elmondottak alapján a következő szempontokat ajánlom megfontolásra az új vagyontörvény előkészítéséhez.

► A jogszabály legyen az általános elveket, célokat és eljárásokat tartalmazó, viszonylag rugalmas *kerettörvény*, vállalva ennek a kiszámíthatóság, a transzparencia és az elszámoltathatóság terén várható hátrányait is.

▶ Alapvető fontosságú az *állami tulajdon indokoltságának* felülvizsgálata a közfeladatok körének és ellátásuk hatékony módjának elvi átgondolása alapján.

▶ Ebből kiindulva célszerű felülvizsgálni az MNV és más állami tulajdonosi-vagyonkezelő szervezetek portfólióját, és a privatizáció korlátainak meghatározása mellett bizonyos elemekre *eladási kötelezettséget* kellene előírni.

▶ Ugyancsak indokoltnak látszik az *állami tulajdon kiterjesztésének törvényi szabályozása*, meghatározva az általános célokat, módszereket, finanszírozási formákat és az eredmények értékelésének kritériumait.

▶ Célszerű lenne a törvényben a jelenleginél részletesebben körvonalazni a *vagyongazdálkodás céljait, módszereit, értékelési szempontjait*, mégpedig a vagyonelemek három fő csoportjára – társaság, ingatlan, mezőgazdasági föld – külön-külön is.

▶ A vagyonkezelés egyik módszere lehet vállalatcsoportok, *holdingok* működtetése több társaság összefogására. Ennek gazdasági és irányítási hatékonysága az állami körben kétséges.

Ha azonban ilyen szervezetek fennmaradnak, esetleg számuk a jövőben növekszik, akkor a vagyontörvénynek meg kellene határoznia erre a körre a tulajdonosi joggyakorlás és ellenőrzés sajátos szabályait.

▶ Az állami vagyongazdálkodás részletesebb szabályait az *átfogó vagyonstratégia és az éves programok* (irányelvek) szabják meg. A törvénynek körvonalaznia kellene e dokumentumok legfontosabb tartalmi kérdéseit, az elkészítés és az elfogadás rendjét, megjelölve a felelősöket és a határidőket.

▶ A nyilvánosság és átláthatóság szempontjából fontos a közvagyon működtetéséről szóló *beszámoló*, amelyet az Országgyűlés megtárgyal. A célok teljesítésének értékelése, ellenőrzése feltételezi a megbízható nyilvántartás (vagyonkataszter) létrehozását, és csak úgy lehet megbízható, ha a beszámoló *a vagyon egészére kiterjed*, figyelembe veszi az azzal kapcsolatos *összes pénzügyi ráfordítást* és elkülönítetten kezeli *a vagyon összetételének módosulását*. Ezeket a szempontokat a törvényben is érdemes volna rögzíteni.

JEGYZETEK

¹ „Az állami vagyonról szóló 2007. évi CVI. törvény... jelen módosítása során azokat a legfontosabb elvi és szervezeti kereteket rögzíti, amelyek megteremtését követően megindulhat az új típusú állami vagyongazdálkodás rendszerének átfogó megreformálása” (2010. évi LII. törvényindoklás, 24. oldal)

² <http://www.parlament.hu/irom39/00035/00035.pdf>, 24. oldal

³ Nem világos például, miért érvényes az erdőgazdaságokra, a ménesbirtokokra és a két lóversenycégre az MFB-tulajdonlás indoka: „...nemzetgazdasági szempontból jelentős fejlesztések, beruházások megvalósítása, bővítése, hatékonyságának növelése, valamint a versenyképesség javítása”.

<http://www.parlament.hu/irom39/00035/00035.pdf>, 26. oldal

⁴ Lásd erről részletesen Voszka (2005)

⁵ Lásd Sárközy, 1997, 259-261. oldal

⁶ 2007. évi CVI. törvény 2. § (1) bekezdés

⁷ A teljes listát lásd http://www.mnvzrt.hu/koz-erdeku_adatok/szervezeti_szemelyi_adatok/gazdalkodo_szervezetek/nyilvantartasok/tarsasagi

⁸ Többek között a PPP-beruházások, a gáz-nagykereskedelem, egyes bankok, amiről a nemzetgazdasági miniszter még kinevezése előtt ezt mondta: „A pénz-

- intézeti szerkezetet át kell alakítani, legalább ötven százalékos magyar tulajdoni arányra lenne szükség” (Matolcsy, 2010).
- ⁹ http://www.mnvzrt.hu/data/cms533467/4_sz_NVT_vagyonstrategia.pdf. Ennek kidolgozását az Állami Számvevőszék már régóta szorgalmazza (i. m. d. n.).
- ¹⁰ Ahogy azt az Állami Számvevőszék is szóvá tette (i. m. 2010, 33. oldal)
- ¹¹ Nemzeti Vagyongazdálkodási Tanács, 2009, 19. oldal Ezt részben magyarázza, hogy a 2008. december 31-i állapot szerint 15 236 milliárd forint értéken nyilvántartott vagyon nagyobbik része (57 százaléka) ingatlan, további egyötöde föld, és a társaságokban megtestesülő vagyon csak 8 százalékot tett ki, bár ehhez még hozzáadódnak a befektetett pénzügyi eszközök között nyilvántartott társasági részesedések.
- ¹² A cég könyvvizsgálója több más ok mellett emiatt 2009-re is csak korlátozással adta ki véleményét a beszámolóról http://www.mnvzrt.hu/data/cms576508/Konyvvizsgaloi_jelentes_MNV_jelentes_20091231_final_20101122.V.pdf
- ¹³ Részletes kimutatás hiányában még az ÁPV Rt.-hez tartozó cégek számában bekövetkezett változásokat sem lehetett követni.
- ¹⁴ A stratégiának csak a 2009-es állapota volt látható a honlap tárolt változatában, az Üzleti terv rovatban 2011. augusztus 17-én ezt olvashattuk: „Az MNV Zrt. a 2008. évi üzleti terv teljesítésével kapcsolatban 2009-ben ad tájékoztatást”, az Állami Számvevőszéknek a 2007. és 2008. évről szóló jelentése nem érhető el ezen a portálon.
- ¹⁵ Mint ahogy a problémát az ÁSZ (d. n.) már általánosságban fogalmazva említi.
- ¹⁶ 2006. évi IV. törvény 5. fejezet 2. Cím
- ¹⁷ A fogalmakról és típusokról lásd részletesen Bühner – Dobák – Tari, 2002. A könyv a konsernt tekintti alapvető formának, amelynek irányító egységét nevezik holdingnak. A hazai gyakorlatban a „holding” szóhasználat terjedt el vállalatcsoportok egészének megjelölésére.
- ¹⁸ Lásd erről Voszka, 1984

IRODALOM

- ATKÁRI J. (2007): Önkormányzati vagyonkezelés, lakásvagyon-kezelés holding keretében. november, *kézirat*
- BAKA F. Z. (2011): Lesz még követője a Molnak. *Népszabadság*, július 8.
- BÜHNER R. – DOBÁK M. – TARI E. (2002): *Vállalatcsoportok. Konzern szervezetek, holding struktúrák*. Aula Kiadó
- CSABA L. (1998): Közép-Európa közösségi érettségéről. *Közgazdasági Szemle*. 1. szám, 18–35. oldal
- KOVÁCS Cs. – POGÁCSÁS P. (1997): A magyar versenyszabályozás hatása a versenyképességre. *kézirat*
- ORBÁN V. (2009): *Évértékelő beszéd*, március 6.
- MATOLCSY GY. (1991): *Lábadozásunk évei*. Tulajdon Alapítvány – Privatizációs Kutatóintézet
- MATOLCSY GY. (2010): *Válasz az országgyűlési bizottsági meghallgatáson*, május 25.
- MIHÁLYI P. (2010): *A magyar privatizáció enciklopédiája*. Pannon Egyetemi Kiadó – MTA Közgazdaságtudományi Intézet

- SÁRKÖZY T. (1993): *A privatizáció joga Magyarországon (1989–1993)*. Akadémia Kiadó
- SÁRKÖZY T. (1997): *Rendszerváltozás és a privatizáció joga (1989–1993)*. Magyar Tudományos Akadémia
- TÖRÖK Á. (1997): A versenypolitika és a piacok átalakulása a magyar gazdasági átmenetben. *Közgazdasági Szemle*. 5. szám, 426–439. oldal
- VÁCZI I. (2010): Átszállás. *Figyelő*. Október 28–november 3.
- VOSZKA É. (1984): *Érdek és kölcsönös függőség*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó
- VOSZKA É. (2003): Fakó minden teória (A privatizáció és a verseny kapcsolatáról). *Külgazdaság*. 11. szám, 4–23. oldal
- VOSZKA É. (2004): Darázsfészek (A Gazdasági Versenyhivatal szerepe a verseny strukturális alapjainak alakításában). *Közgazdasági Szemle*. 1. szám, 1–23. oldal
- VOSZKA É. (2005): Állami tulajdonlás – elvi indokok és gyakorlati dilemmák. *Közgazdasági Szemle*. 1. szám, 1–23. oldal
- Állami Számvevőszék (2010): Jelentés a Magyar Nemzeti Vagyongazdálkodó Zrt. 2009. évi tevékenységének ellenőrzéséről, augusztus
- Állami Számvevőszék (d. n.): Felelős nemzeti vagyongazdálkodás garanciái az ÁSZ ellenőrzések alapján, kézirat
- Nemzeti Vagyongazdálkodási Tanács (2009): A nemzet vagyona, A Nemzeti Vagyongazdálkodási Tanács középtávú vagyongazdálkodási stratégiája, http://www.mnvzrt.hu/data/cms533467/4_sz__NVT_vagyonstrategia.pdf