

A Magyar Nemzeti Bank alapítványi tevékenységének vizsgálata

I. Előzmények

A Magyar Nemzeti Bank Felügyelő Bizottsága a kezdetektől figyelemmel kísérte a Pallas Athéné alapítványok létrehozását, majd működésük megkezdését. Annak érdekében, hogy átfogó és tárgyilagos képet kapjon egy ilyen kiemelten fontos tevékenységről, a Felügyelő Bizottság 2015. szeptember 25-i ülésén 2015-3/IX. határozatával vizsgálat lefolytatása mellett döntött. Ennek témaköreit az alábbiak szerint határozta meg:

1. Az alapítványrendelet törvényi keretei, az MNB alapítványokban való részvételének gyakorlati kérdései, az alapítói vagyonjuttatás szabályai, az aktuális juttatás részleteinek vizsgálata.
2. Az MNB alapítványokkal kapcsolatos stratégiája, az erre vonatkozó döntések, illetve az egyes 2013-2015-ben létrehozott alapítványokra vonatkozó határozatok áttekintése. Az egyes alapítványokkal kapcsolatos elképzelések bemutatása.
3. Az MNB alapítványi tevékenységének múltbeli áttekintése. Más központi bankok hasonló szerepvállalása.
4. Az alapítványok alapító okiratának kikérése és áttekintése.
5. Az alapítványok számára átadott pénzeszközök, illetve ingatlanok számviteli összefüggései
6. Az alapítványok és az MNB szervezeti és személyi kapcsolata. Az alapítványok kuratóriumi vezetése, Felügyelőbizottsága, könyvvizsgáló, a tagok kiválasztása, díjazása. Az alapítványokkal kapcsolatos egyéb kapcsolódások vizsgálata.
7. Az alapítványok 2013-2015. évi működése.
8. Állásfoglalás kérése az Állami Számvevőszéktől és az auditortól az alapítványi vizsgálattal kapcsolatban.
9. Állásfoglalás kérése az alapítványok programokkal kapcsolatos esetleges EKB jelentésekkel, levelezésekkel kapcsolatban.

A vizsgálat vezetésével a Felügyelő Bizottság, tagjai közül, Madarász Lászlót bízta meg, az ellenőrzésben közreműködött – adat- és információszolgáltatásban – a Magyar Nemzeti Bank Belső ellenőrzési főosztálya, Jogi igazgatósága, Nemzetközi főosztálya, Oktatási igazgatósága, Számviteli igazgatósága.

II. Vezetői összefoglaló

A Pallas Athéné alapítványok vizsgálata során az MNB Felügyelő Bizottsága által elfogadott Ellenőrzési Tervet szem előtt tartva folyt az ellenőrzési tevékenység, de a vizsgálati jelentés struktúrája eltér attól. Az eltérés okai a következők:

- a vizsgálati jelentés struktúrája megfelel azoknak az alapvető kérdéseknek, amelyeknek az elemzése és értékelése az 1-4. fejezetekben található;
- az FB által megfogalmazott témakörök (4., 6., 9.) vizsgálata a fenti fejezetekben részét képezi;
- az FB által megfogalmazott 8. témakör nem tárgya a vizsgálatnak, ugyanis az Állami Számvevőszék 2013-ban és 2014-ben nem vizsgálta az MNB alapítványait, és 2015. évi jelentése a vizsgálat lezárásáig nem jelent meg;
- az FB által megfogalmazott 7. témakör nem tárgya a vizsgálatnak, az FB jogi hatáskörének törvényi korlátozottsága miatt;
- a vizsgálat megállapításokat tesz minden fejezet végén, amelyek összegyűjtve a dokumentum végén is megtalálhatók;
- a vizsgálat tárgyává tettük a magyar felsőoktatás releváns szereplői véleményének megismerését is; a megállapodás szerint névtelen véleményeket külön fejezetben összegeztük.

A vizsgálati jelentés 1. fejezete az alapítványrendelet törvényi kereteit, az MNB alapítványokban való részvételének gyakorlati kérdéseit, az alapítói vagyonjuttatás szabályait, az aktuális juttatás részleteit vizsgálja.

Első és alapvető kérdésként merül fel a Magyar Nemzeti Bank legitim mozgástere a közérdekű kötelezettségvállalások, illetve társadalmi felelősségvállalások terén. Ami a hatályos magyarországi jogszabályi környezetet illeti, egyértelműen kijelenthető, hogy az alapítványok létrehozása az MNB Tv. vonatkozó rendelkezéseinek megfelelő elvárások alapján történt, és az Alapító Okiratban rögzített alapítványi célok a jegybank törvényben foglalt feladataival összhangban állnak. Tekintettel arra, hogy ez utóbbi feltétel teljesül az alapítványok kapcsán, továbbá az alapítványok számára történő vagyonrendelés nem veszélyeztette az MNB elsődleges célját és alapvető feladatai teljesítését, kijelenthető, hogy az MNB igazgatósága az MNB Tv. által biztosított függetlenség alapján jogosult volt dönteni az alapítványok létrehozásáról, az alapítványi hozzájárulások tárgyában, továbbá a támogatások ráfordításként való elszámolását jóváhagyni.

Az európai tagállami központi bankokra vonatkozó nemzetközi rendelkezések, különösen az EUMSZ, valamint a KBER és az EKB Alapokmánya vonatkozó előírásai alapos áttekintése után egyértelműen kijelenthető, hogy ezek nem korlátozzák a tagok nem elsődleges feladataival kapcsolatos tevékenységet, így a társadalmi szerepvállalást. Az MNB által alapított alapítványok létrehozása akkor sértené közvetlenül az EUMSZ 123. cikkét (a monetáris finanszírozás tilalmát), ha a tiltott finanszírozás, illetve a tiltott adósságinstrumentum vásárlása az alapítványok alapító okiratában alapítói célként jelenne meg.

A hat alapítványról egyöntetűen megállapítható, hogy az MNB Alapító Okiratának megfelelően és az MNB igazgatóságának ügyrendje szerint igazgatósági döntések alapján kerültek megalapításra, továbbá jogerős bírósági bejegyző végzés alapján legitim jogi személyek. Az alapítványok létesítő okiratai megfelelnek a jogszabályi elvárásoknak, valamint az MNB igazgatósági döntéseinek, továbbá megfelelő és kellő jogokat biztosítanak az alapítványi működés törvényességének alapító általi ellenőrzéséhez.

A Felügyelő Bizottság vizsgálati köre ugyanakkor nem terjed ki az alapítványok működésének közvetlen ellenőrzésére, hatóköre az MNB, mint alapító döntéseinek, alapítói jogai gyakorlásának ellenőrzésére korlátozódik.

A 2. fejezet az MNB alapítványokkal kapcsolatos stratégiáját, az erre vonatkozó döntéseket, az egyes alapítványokra vonatkozó határozatokat, az alapítványok alapító okiratait, továbbá az alapítványok és az MNB személyi kapcsolatait vizsgálja

Amint az az 1. fejezetben egyértelműen alátámasztásra kerül, az MNB Alapokmányában megfogalmazott támogatási stratégiája, továbbá az alapítványi célok megfelelnek a törvényi elvárásoknak. A jegybank az MNB Tv. hatályba lépését megelőzően sem volt elzárva attól, hogy közérdekű kötelezettséget vállaljon, alapítói hozzájárulásokat tegyen, illetve alapítványokat hozzon létre. A támogatások összességük tekintetében széles körben nyújtott támogatásokat, főképpen a kultúra, oktatás, tudomány, sport, egyházi, illetve karitatív tevékenységek területén.

Az MNB által definiált célok megvalósítása érdekében kiválasztott működési forma működőképes, támogatható. Ha a jegybank igazán hosszú távú, időtálló megoldást akart találni az oktatás terén kitűzött céljai számára, akkor erre az alapítványok létrehozása megfelelő megoldás. Számos nemzetközi példát (a legismertebbek ezek közül az angolszász országokban vannak) találunk arra, hogy a célra rendelt vagyon hosszú távú megmaradása, illetve az oktatási-képzési tevékenység autonómiájának megőrzése miatt alapítványi logikában hozták létre a felsőoktatási intézményeket.

Az alapítványi célok tartalmi értékelése kapcsán kijelenthetjük, hogy a Magyar Nemzeti Bank alapokmányában, a *Tudás és Érték* című társadalmi felelősségvállalási stratégiájában, továbbá a Pallas Athéné alapítványok alapító okirataiban szereplő célok összhangban vannak a magyar felsőoktatás stratégiai fejlődési irányait meghatározó, hazai és európai uniós fejlesztési koncepciókkal. Ezzel együtt sem az MNB, sem az Alapítványok nem vállalnak át állami feladatot akkor, amikor az általuk jelenleg követett módon bekapcsolódnak az egyes magyarországi felsőoktatási intézményekben folyó tudományos munkába, és ehhez anyagi támogatást nyújtanak.

A szervezeti logika és a célrendszer elemzését követően a célok effektív megvalósításának formai és személyi kérdéseit kellett áttekinteni annak érdekében, hogy megítélhetővé váljanak az alapítványok alapító okiratai. A dokumentumokban nem találunk különleges rendelkezéseket. Mind a határozatlan időre történő kinevezés, mind az alapítótól való függetlenség lehetőségét biztosító visszahívhatósági rendelkezések máshol is megszokottak, és a Ptk. alapján lettek meghatározva.

Az alapítványok és az MNB szervezeti és személyi kapcsolatai szorosak. A Magyar Nemzeti Bank által rendelt alapítványok kuratóriumaiban, a hatályos jogszabályoknak megfelelően, kisebbségben vannak a jegybankkal munkaviszonyban állók. Ez már az alapításkor is igaz volt, azonban azóta a külsősök aránya – több volt MNB-s vezető távozásának következtében – tovább növekedett. A felügyelő bizottságokban az MNB-s munkavállalók jelenléte az alapítványok létrejöttékor 100%-os volt, azonban két személy kilépése ezt az arányt több FB esetében is 2/3-osra csökkentette. A vizsgálatot végzők véleménye alapján ennek ellenére kijelenthető, hogy a Magyar Nemzeti Banknak – ha nem is jogi értelemben – továbbra is érdemi befolyása van a Pallas Athéné alapítványok működésére, amelyet az alapító okiratokban biztosított ellenőrzési jog gyakorlása, továbbá az MNB tisztségviselők jelenléte a

kuratóriumokban és a felügyelő bizottságokban egyértelműen alátámaszt. Ez, véleményünk szerint, a rendelt vagyon nagyságrendje miatt, szükséges is.

A 3. fejezetben áttekintésre kerül az MNB múltbéli alapítványi tevékenysége, továbbá megvizsgáltuk más központi bankok hasonló szerepvállalását.

Az MNB múltbéli alapítványi tevékenységéről megállapítottuk, hogy az általa önállóan, illetve társalapítóval tett alapítványok közül több kimondottan a pénzügyi, számviteli szakemberképzés, vagy -továbbképzés támogatására, ellátására jött létre, közülük több területi korlátozással. Az, hogy az MNB ezekkel már elvesztette a kapcsolatot, vagy esetleg le is mondott az alapítói jogáról, érdemben nem változtat azon a tényen, hogy – a jelenlegi elkötelezettségéhez hasonlóan, igaz egészen más dimenzióban – már a rendszerváltozás óta fontosnak tartja, hogy ne csak passzív félként, a felsőoktatás által kibocsátott közgazdászok, pénzügyi szakemberek munkaadójaként, hanem a képzést aktívan alakító szereplőként is megjelenjen.

A külföldi központi bankok hasonló tevékenységeinek áttekintésekor négy intézmény (Bank of England, Deutsche Bundesbank, Banque de France, Oesterreichische Nationalbank) tevékenységét elemeztük alaposan, több európai jegybank kapcsán pedig vázlatos ismertetésre vállalkoztunk. Elmondható, hogy a külföldi központi bankok elsősorban a jegybanki feladatokhoz kapcsolódó képzési tevékenységet látnak el, amelynek a megvalósulása lehet más felsőoktatási intézménnyel való együttműködés, saját felsőoktatási intézmény alapítása, vagy szinte teljes mértékben a bankon belül végzett oktatási tevékenység. A képzések jelentős része formálisan és gyakorlatilag is a jegybankokhoz kapcsolódik: vagy kimondottan a saját céljait szolgáló képzéseket, vagy saját intézményeket finanszíroznak, vagy olyan jelentkezők számára biztosítja a képzések a finanszírozását, akik cserébe vállalják, hogy munkatársként is bekapcsolódnak a bankban folyó munkába. Összességében megállapítható, hogy az MNB tevékenysége részben illeszkedik külföldi társainak oktatási programjaihoz, de elkötelezettségének széles skálája és anyagi ráfordításának nagysága egyedinek tekinthető.

A 4. fejezet az alapítványok számára átadott pénzeszközök, illetve ingatlanok számviteli összefüggéseit mutatja be.

Az MNB a vizsgált hat alapítvány számára 2013 és a vizsgálat lezárása között összesen 259,6 milliárd forint pénzeszközt adott át. Ebből 2013-ban 2 milliárd forint, 2014-ben 245 milliárd forint, 2015-ben 12 milliárd forint, 2016-ban, a vizsgálat lezárásáig 0,6 milliárd forint pénzeszközáadás történt. Az alapítványoknak átadott ingatlanvagyon könyv szerinti értéke 2014-ben 2,4 milliárd forint volt, 2015-ben pedig további 4,5 milliárd forint értékben kerültek ingatlanok átadásra.

A 2013., 2014. és 2015. évi beszámolók szerint az alapítványok számára történt, az alapítványoknál az alapítói vagyont jelentő pénzeszköz- és ingatlanátadások az MNB éves eredmény-kimutatásaiban a *Jutaléktól eltérő egyéb ráfordítások* között kerültek kimutatásra. A mérleget illetően a pénzeszközáadások a következő hatásokkal jártak: a pénzeszköz átadása deviza esetén a *Devizaköveteléseket* csökkentette, míg forint esetén a *Likviditást lekötő instrumentumok* (forint kötelezettségek) értékét növelte a mérlegben. Ami a közvetett forrásoldali hatást illeti, a vagyonátadás számviteli elszámolása ráfordításként az eredménykimutatásban a tárgyévi eredmény csökkenésében jelenik meg.

Az alapítványok az MNB juttatásokat a *Saját tőke/Induló tőke* mérlegsoron mutatják ki a forrásoldalon a vagyonátadásról szóló bírósági végzés jogerőre emelkedését követően. Azt megelőzően az átvett vagyon a *Kötelezettségek* között szerepel. Az átadott vagyon jellegének megfelelően a *Forgóeszközök/Pénzeszközök* vagy a *Befektetett eszközök/Tárgyi eszközök* soron jelenik meg az alapításkor. A későbbiekben, a működés során végzett gazdasági események következtében főként az *Értékpapírok* és a *Befektetett pénzügyi eszközök* mérlegsorok mutatnak még alapítói vagyon eredetű eszközöket. Kijelenthető, hogy az alapítványok alapításának számviteli elszámolása mind az alapítónál, mind az alapítványoknál megfelel a jogszabályi előírásoknak.

A számviteli összefüggéseken túlmenően megvizsgáltuk az alapítványok által kitűzött célok gazdaságpolitikai relevanciáját is. Elmondható, hogy az alapítványok alapító okiratában megjelölt célok, melyek kimondottan az oktatás bizonyos területeire vonatkoznak, egyértelműen támogatják a Kormány gazdaságpolitikát. Egy ország fenntartható gazdasági működésének és fejlődésének az egyik alapvető tényezője, motorja az oktatási rendszerének a minősége.

Kardinális kérdésnek tekinthető az alapítványi vagyonrendeléseknek az MNB vagyoni helyzetére gyakorolt hatása. Az alapítói vagyonátadás pénzügyi értékelése alapján megállapítható, hogy az MNB vagyoni helyzete nem romlott, az alapítványok alapítói tőkejuttatásai az MNB nyereségéből származtak. Ugyanakkor az alapítói vagyonátadás nagyságrendjének értékelése – mind az abszolút, mind a felhasználható rész tekintetében – kellő alátámasztással nem végezhető el. Az erőforrások mértékére, megosztására, vagy azok módszereire elfogadott szabály nem található. Az alapítványok hosszú távú stratégiai elemzésére lenne szükség a szakszerű tőkeallokáció megállapításához, ilyen elemzés azonban nem állt a vizsgálat rendelkezésére.

Az 5. fejezet a magyar felsőoktatás releváns szereplőivel készített interjúk strukturált feldolgozását tartalmazza.