

mmka

MAGYAR
MOZGÓKÉP
KÖZALAPÍTVÁNY

**Összegző megállapítások és intézkedési terv
a Magyar Mozgókép Közalapítvány
jogi, szervezeti és gazdasági
átvilágítása alapján**

MMK Kuratóriuma

Budapest, 2010. július 7.

Bevezetés

A Magyar Mozgóképek Közalapítvány, mint a Kormány és a mozgóképszakmai szervezetek által alapított szervezet, a mozgóképtörvényben meghatározott alapelvek szerint végzi az állami költségvetésben meghatározott forrás elosztását.

A Közalapítványnak feladatai ellátása során figyelemmel kell lennie a különböző társadalmi igények kiszolgálására, a magyar filmipar sokszínűségének biztosítására, így különösen lehetőséget kell adnia a különböző filmalkotói nemzedékek, műhelyek, irányzatok esélyegyenlőségen alapuló, minél teljesebb körű bemutatkozására, alkotói céljaik megvalósítására.

Az elosztási rendszer kialakítása során a Közalapítványnak meg kell határoznia az egyes részterületek közötti arányokat, egyensúlyt kell teremtenie az alkotói, filmelőállítói, terjesztési és nézői szempontok, valamint a művészeti és gazdasági érdekek között.

A Közalapítvány ennek keretében működteti az MMK-nak juttatott állami költségvetési forrás, valamint ez egyéb forrásokból származó bevételek elosztási rendszerét, pályázati elveket dolgoz ki, egyúttal biztosítja a magyar filmművészet és a határon túli magyar filmművészet folyamatos jelenlétét a hazai, az európai, valamint az Európán kívüli filmpiacon.

Az MMK 2010. április 28-án hivatalba lépett új összetételű Kuratóriuma első intézkedésével megbízást adott a Közalapítvány **működési, jogi és gazdasági** átvizsgálására. A határozat értelmében a szervezeti átvilágítást a **7 pecsét Bt.** (vizsgálatvezető: Kövesdy Gábor), a jogi átvilágítást **Dr. Varjas Adrienn** ügyvéd és a gazdasági átvilágítást a **BPO-Audit Kft.** (vizsgálatvezető: Miszori Ildikó) végezte el. A vizsgálatok célja, hogy az új Testület átfogó képet kapjon a Közalapítvány működésének szabályosságáról, a működési és gazdálkodási feladatai ellátásában kialakult **szervezeti struktúra** megfelelőségéről, a szerződéses kapcsolatokról, a gazdálkodás **tényadatairól**, az éves költségvetési támogatások felosztásáról és felhasználásáról, a Közalapítvány **pénzügyi helyzetéről**. A gazdasági-pénzügyi átvilágítás kiterjedt a 2005-2009 évek gazdálkodására, valamint a

Közalapítvány leányvállalatainak a Közalapítvánnyal való szerződéses és egyéb pénzügyi kapcsolataira. A vizsgálatok 2010. május 4-től június 4-ig tartottak, az átvilágítók által készített jelentések a munkaszervezet észrevételei alapján kerültek véglegesítésre.

A Kuratórium miután megismerte a véglegesített jelentések tartalmát, az Ellenőrző Bizottság és a könyvvizsgáló írásbeli jelentését, valamint a munkaszervezet vezetőjének részletes észrevételeket is tartalmazó írásos anyagait, és meghallgatta a vizsgálatokban résztvevők beszámolóit úgy döntött, hogy a jelentések és az arra született észrevételek **legfontosabb megállapításainak** figyelembevételével azok tartalmáról **összegzést** készít, amelyet jelen formájában **hoz nyilvánosságra** .

Jelen összegzést a vizsgálatok eredményéről szóló **jelentések** , az **MMK Ellenőrző Bizottsága** , **könyvvizsgálója** és a **munkaszervezet vezetője** észrevételei alapján hagyta jóvá a **Kuratórium** .

I. A gazdálkodással kapcsolatos megállapítások

A Közalapítvány éves bevételének döntő része, mintegy **97%-a állami támogatásból származott**, melyet évente a költségvetési törvényben határoztak meg. Az MMK a filmszakmai támogatások elosztásában és koordinálásában kiemelt feladatot töltött be, a vizsgált időszakban (2005-2009 évek) összesen **24.760 millió Ft állami támogatás felhasználásáról** döntöttek. Az állami támogatással való elszámolás feltételeiről és módjáról az MMK és az NKÖM/OKM között megkötött szerződés rendelkezett, amelyet 2005-ben illetve 2006-ban éves, 2007-től 4 éves középtávú támogatási szerződés alapján biztosítottak. A támogatások felhasználásáról az MMK minden évben elszámolt, az elszámolásokat a minisztérium elfogadta.

Az MMK a filmfinanszírozás éveken áthúzódó folyamatai miatt folyamatosan görget maga előtt olyan éven túli kötelezettségvállalásokat, amelyek finanszírozása nem a döntés meghozatalának költségvetési évét terheli.

Az Állami Számvevőszék 2006-ban megvizsgálta a Közalapítványnak 2002-2005 években juttatott költségvetési támogatások felhasználását, és felhívta a figyelmet arra, hogy a Kuratórium rendre a kapott éves költségvetési támogatási keretet meghaladó mértékű támogatást ítélte meg, amivel finanszírozási kényszerpályát jelölt ki. **A támogatási keretet meghaladó támogatási döntések miatt már 2004.12.31-én 2,8 Mrd Ft volt az áthúzódó kötelezettségvállalás.** 2005 évben a költségvetési támogatásban a korábban megállapított támogatási összeghez képest 2,850 M Ft elvonás következett be. Annak érdekében, hogy a filmgyártásban megindult folyamatok ne fékeződjenek le, az MMK 2005 évben kormányhatározattal lehetőséget kapott arra, hogy a 2006. évi előirányzata terhére 2,850 M Ft összegig előre kötelezettséget vállaljon. A Közalapítvány az engedélyezett éven túli kötelezettségvállalás összegét teljes mértékben felosztotta és azt támogatási döntésekkel kitöltötte, a túldöntés összegével a későbbi évek felosztható keretét azonban érdemben nem csökkentette, ezáltal **2005-2009 években ténylegesen 2,250 Mrd Ft-al több**

támogatási keret felhasználásáról döntött, mint amennyi pénzügyileg rendelkezésre állt. A fentiekben részletezettek hatására a Közalapítvány éven túli kötelezettségvállalásának állománya 2009.12.31.-én elérte a 7,9 Mrd Ft-ot. Ennek fedezetéül az MMK és az OKM között kötött több éves támogatási szerződések szolgálnak, amelyek 2010-től 2013 végéig 26 Mrd forint támogatást irányoznak elő a Közalapítvány részére. A Kuratórium álláspontja szerint - szigorú gazdálkodás mellett - a felhalmozott éven túli kötelezettségállomány konszolidációja a fentebbi szerződéses keretek között megvalósítható.

Az Állami Számvevőszék 2006. júliusi jelentésében azt javasolta az MMK Kuratóriumának, hogy a támogatási döntések összege ne haladja meg a kapott éves költségvetési támogatás mértékét, valamint minden Szakkollégium részére írja elő az éves támogatási keret mértékének betartását. Megállapítható, hogy az ajánlást nem tartották be, a vizsgált időszakban további 5,1 Mrd Ft túldöntés történt.

A túldöntések finanszírozási kényszere már 2004 évben elindította a filmtámogatások banki finanszírozási gyakorlatát. A pénzügyi helyzetet súlyosbította, hogy a költségvetési támogatás folyósításának ütemezése is megváltozott 2005 évben, az egyébként is csökkentett támogatás mintegy kétharmadát az év végén, illetve a következő év elején folyósították. Az egyre növekvő éven túli áthúzódó kötelezettségvállalások finanszírozását a banki hitelek bevonásával lehetett megoldani, és mára már minden 10 millió Ft feletti támogatási döntést a banki finanszírozásba kénytelenek terelni. A Közalapítvány által alkalmazott banki konstrukciók során a pályázók a nekik járó támogatási összeget a finanszírozó bankra engedményezik, a bank pedig az engedményezett támogatást fedezetül használva hitelkeretet biztosít a támogatott pályázóknak. Ez a konstrukció lehetővé tette, hogy a Közalapítvány olyan támogatást is folyósítson, amely még nem folyt be, illetve a befolyt támogatások összegét a korábbi évek túldöntéseiből származó áthúzódó kötelezettségvállalások finanszírozására fordítsa.

A 2009.12.31.-én fennálló 7,9 Mrd Ft kötelezettségvállalás állományból 5,5 Mrd Ft hitelállomány, melyből 2,5 Mrd Ft a prolongált hitel. Az OKM támogatási szerződésben elkülönített konszolidációs keret nem elegendő a prolongált hitelek törlesztésére, a kamatterhek az éves költségvetési támogatás egyre nagyobb részét terhelik meg. A pályázók a hitelek kamatterheit nem tudták saját forrásból

finanszírozni, arra kamattámogatást kaptak a Közalapítványtól, illetve az utóbbi években már beépítették a kamattámogatást a támogatási döntésekbe. A vizsgált időszakban a teljes kamattámogatás összege 2 Mrd Ft-ra becsülhető, jelenleg már minden 100 Ft támogatást 20 Ft kamatköltség terhel. A banki finanszírozás alkalmazása - jóllehet a költségvetési restriktió időszakában segített a napi finanszírozási gondok megoldásában-, oda vezetett, hogy segítségével az évek során szinte észrevétlenül lehetett a túldöntések, a túlköltekezés gyakorlatát következmények nélkül folytatni.

A Kuratórium álláspontja szerint a jelenlegi gyakorlat tovább nem folytatható , az MMK-t más gazdálkodási keretek között kell tovább működtetni. A felhalmozódott kötelezettségállomány kezelésére , illetve annak a kívánatos mértékre történő szűkítésére a Közalapítványnak az OKM-mel megkötött, 2013-ig szóló támogatási szerződés, az EU által elfogadott 2013-ig szóló filmtámogatási program, és az MMK Filmtörvényben deklarált forráselosztó szerepe alapján van mozgástere , de a filmszakma működőképességének fenntartása csak szigorú költségtakarékosság és önmérséklet mellett biztosítható.

A Közalapítvány saját tőkéje 2005-2009 években a működés eredményeként 46 M Ft-al csökkent, ezen belül 28 M Ft a közhasznú és a vállalkozási tevékenység együttes vesztesége, 18 M Ft a Filmprojekt Kft-nek teljesített tőkerendezés miatti pótbefizetés költsége. A saját tőkét növelte a Közalapítvány ingatlanjainak piaci értéken történő kimutatásából származó 2.864 M Ft értékhelyesbítés összege, a Közalapítvány vagyona így összességében 2.818 M Ft-tal nőtt.

A Közalapítvány vagyona az ingatlan piaci értékre történő átértékelés hatására nőtt, azonban a Közalapítvány eszközei között közel 1 Mrd Ft értékben található olyan követelések (TV2 részére vásárolt filmjogok, visszatérítendő támogatások, tagi kölcsönök), melyek jövőbeni realizálása bizonytalan, így amennyiben behajtásuk nem jár sikerrel, akkor a követelések leírásából jelentős tőkevesztés várható.

A beszámolóban a kockázatos követelések között különböző produkciós társaságoktól 2002-ben, 211 M Ft értékben vásárolt filmjogok szerepelnek, amely követelés kötelezettje az MTM-SBS Televízió Rt. A jogtulajdonosként feltüntetett produkciós társaságok egy része már megszűnt és nincs egyértelműen alátámasztva, hogy a TV2 a követelés jogosságát elismerte volna.

A Közalapítvány a vissza nem térítendő támogatások mellett minden évben **visszatérítendő támogatásokat** is nyújtott a pályázóknak, az ebből származó követelés összege a 2009.12.31-i beszámoló alapján 718 M Ft. A visszatérítendő támogatást jellemzően előfinanszírozási céllal nyújtották, majd azokat beszámították a később megítélt vissza nem térítendő támogatás összegébe. A Közalapítvány a visszatérítendő támogatások behajtása érdekében nem tett meg mindent és nem járt el következetesen: a visszatérítendő támogatások egy részét leírták, egy részük a követelések között szerepel, bár eredményes behajtásuk kétséges, más részük fennáll, de nem szerepelnek a követelések között, illetve rendre olyan produkciós társaságok is pályázhattak és kaptak támogatást, melyek visszatérítendő támogatással rendelkeztek.

Az MMK követeléseit és a visszatérítendő támogatások állományának kérdését szorosan együtt kell kezelni a közalapítvány kötelezettségállományának pénzügyi konszolidációs intézkedéseivel.

A Közalapítvány leányvállalataival folytatott egyes üzleti kapcsolataiban kifogásolhatók:

- A Filmprojekt Kft.-nek csak a Közalapítványtól származik bevétele, a leányvállalat tőkerendezésére 2005-2009 években 51 M Ft-ot fordítottak.
- a Magyar Mozgóképfilm Kft a Sorstalanság c. produkció megvalósításával kapcsolatban adósodott el, a Közalapítvány a Kft.-nek a vizsgált időszakban 926 M Ft támogatást ítél meg. A leányvállalat által 2008-ban felvett hitel fedezeteként a Közalapítvány részéről opciós vételi jog lett alapítva a Róna utca 174. alatti ingatlanra a Kinizsi Bank részére.
- a Magyar Filmlaboratórium Kft. 53 M Ft értékben szolgáltatást teljesített a Közalapítvány által támogatott produkciós társaságoknak (Honeymoon Kft, Európa Film, Panoráma Képműhely). A Társaság a Közalapítványtól bérelt Budakeszi út 54. ingatlan bérleti díját ugyanakkor nem fizeti határidőre, a 2009.12.31-i tartozás összege 152 M Ft a Közalapítvánnyal szemben. A Filmlaboratórium Kft. a hivatkozott rendezetlen tételek megoldása körében számít a Közalapítvány segítségére.

- a Közalapítvány a Magyar Filmunió Kft-nek folyósította a legtöbb támogatást a vizsgált időszakban.

A Közalapítvány a vizsgált időszakban az Alapítókat és az OKM-et teljes körűen tájékoztatta a vagyon felhasználásáról, a szélesebb értelemben vett nyilvánosság számára pedig a jogszabályban előírt keretek között biztosította a közalapítványi vagyon felhasználásának nyilvánosságát. A honlapon található pályázati döntések nem részletezik a megítélt támogatásokat.

II. Az MMK működésével, a működés szabályszerűségével kapcsolatos főbb megállapítások

A Közalapítvány tevékenységét a vizsgált időszakban az Alapító okiratában meghatározott közfeladatainak ellátása érdekében végezte. Az MMK kezelő és ellenőrző szervei munkájuk során meghozták azokat a döntéseket, amelyeket az Alapító okirat illetve az SZMSZ a hatáskörükbe utalt. A szervezet megalkotta azokat a működést és a gazdálkodást meghatározó főbb szabályzatokat, amelyek az Alapító okirat, a Mozgóképről szóló 2004. évi II. tv., valamint a Számviteli törvény számára előírt, a főbb szabályzatok az MMK honlapján is hozzáférhetők.

Az MMK működésével kapcsolatosan a vizsgálatokat végzők egyöntetűen megállapították, hogy az **SZMSZ** helyenként nincs összhangban az Alapító Okirattal, ugyanakkor bizonyos **szabályzatok hiányoznak**, melyeket az új Kuratóriumnak meg kell alkotnia.

A közalapítvány meghatározó belső szabályzatai közül az **SZMSZ**, a **Számviteli Politika** módosítása szükséges, és az Alapító Okirat előírása szerint el kell készíteni az **Adatkezelési Szabályzatot**.

A jelentések megállapítják, hogy az MMK gazdálkodásában nincs megfelelően dokumentálva és a közbeszerzési törvény által előírt módon nyilvántartva a szervezet beszerzéseinek rendszere, a **közbeszerzési eljárások felelősségi rendjét az MMK nem szabályozta**, a vizsgált időszak szerződéskötései során a Kbt. szabályaira nem voltak figyelemmel.

A Közalapítvány Szervezeti és Működési Szabályzata szerint a **Titkárság** az MMK munkaszervezete, melyet a főtitkár vezet és irányít. A munkaszervezet 21 munkavállalót foglalkoztat a Munka Törvénykönyve szerinti feltételekkel, két vezető egyedi menedzser-munkaszerződéssel rendelkezik.

A munkabérek a közsférában dolgozók jövedelméhez képest jelentősen magasabbak, a munkaszerződések és azok módosításai vizsgálatából megállapítható, hogy a munkavállalók részére korábban prémiumként elérhető összegek fokozatosan beépültek a személyi alapbérekbe.

A foglalkoztatott munkavállalók számához viszonyítottn **aránytalanul sok**, **15 megbízásos munkatárs** áll a Közalapítvánnyal egyéb munkavégzésre irányuló szerződéses jogviszonyban.

Példaként említhető, hogy a kontrolling csoporthoz tartozó filmszakmai ellenőri feladatok ellátását kizárólag megbízási jogviszonyban álló munkatársak látják el. Tekintettel arra, hogy a jogviszony jellege szerint a megbízott csupán gondos eljárásra köteles, az ellátandó feladat súlya és a viselt felelőség között nincs meg a megfelelő összhang.

A megbízási szerződések közül elsősorban a **tanácsadói/szakértői szerződések** érdemelnek külön figyelmet, melyek alapján a havonta kifizetett megbízási díjak egyes esetekben jelentős, a piaci viszonyok között is nehezen érvényesíthető összegekkel terhelik a Közalapítványt, annak ellenére, hogy a megbízottak a jogviszony gondossági kötelelem jellegéből adódóan a tevékenységükért csupán korlátozott felelősséget viselnek. A számtalan tanácsadói megbízási szerződések között nem ritkán 20 E Ft-os tanácsadói óradíjak, érdemi munkavégzés nélkül is járó havi több százezer forintos rendelkezésre állási díjak szerepelnek.

A Közalapítvány által kötött **megbízási szerződések némely esetben indokolatlanul hosszú felmondási időket tartalmaznak**. Az a megoldás, hogy egy jelentős összeg megfizetésével akadályozzák meg

megbízót a törvény erejénél fogva megillető felmondási jog gyakorlásában, a jóhiszemű joggyakorlás követelményével ellentétes, ugyanis megkerüli a főszabályt, és a megbízottat ellenszolgáltatás nélküli díjazáshoz juttatja.

A Titkárság feladatai közé tartozik többek között a Közalapítvány céljának megvalósítása érdekében az igazgatási, gazdasági feladatok ellátása és a vállalászási ügyek felügyelete is. **A Titkárság munkájával kapcsolatban megállapítható, hogy esetenként túllépve az Alapító okirat illetve az SZMSZ által szabályozott hatáskörét**

- a Kuratórium elé a Szakkollégium véleményének mellözésével nyújtott be döntésre anyagot,
- a vállalászási tevékenységgel kapcsolatban Kuratóriumi felhatalmazás nélkül döntöttek.

A közalapítvány képviselőjére - a korlátozás nélküli önálló képviselői joggal felruházott kuratóriumi elnök mellett - az Alapító Okirat felhatalmazása alapján a működési költségek és cél szerinti egyéb költségek tekintetében a Titkárság vezetője önállóan is jogosult, és e minőségében a közalapítvány nevében szerződéseket is köthet. A Titkárság vezetője egyes szerződéseket kuratóriumi meghatalmazás alapján, hatáskörét túllépve, képviselői jog hiányában írt alá, amelyeket a Kuratórium utólag hagyott jóvá.

A Kuratórium részére nem készültek beszámolók a Titkárság vezetője által a működési költségek és cél szerinti egyéb költségek tekintetében megkötött megbízási szerződésekről és egyéb kötelezettségvállalásokról, azok módosításairól, következésképpen a **Közalapítvány működése körében létrejött szerződésekről, illetve azok tartalmáról a Kuratórium tagjainak egyáltalán nem volt tudomásuk.**

A Közalapítvány **nem rendelkezik olyan vezetői információs rendszerrel, amely naprakész adatokkal, információkkal szolgálna a pályázati döntésekről, a keretfelhasználásról, a finanszírozás helyzetéről, és a kötelezettségállományról. Az MMK által használt GrantSys pályázatkezelő program jelen formájában csak korlátozott mértékben alkalmas a közalapítvány gazdálkodásának, pénzügyi**

helyzetének, keret felhasználási mutatóinak lekérdezésére, ezért a rendszert a tapasztalatok alapján át kell alakítani.

III. A vizsgálatok megállapításai alapján

a Kuratórium intézkedési tervének főbb pontjai

A Kuratórium az MMK átvilágításáról szóló jelentéseket megismerve a feltárt problémák és a jelentésekben foglalt megállapítások kezelésére határidők és felelősök megnevezésével haladéktalanul Intézkedési tervet dolgoztat ki, és annak végrehajtásáról gondoskodik.

Az intézkedések legfontosabb célja, hogy a Közalapítvány működése és gazdálkodása a nyilvánosság számára is átlátható és ellenőrizhető legyen, valamint minden szinten érvényesüljön a hatékony és takarékos pénzfelhasználás és gazdálkodás. Elsőrendű feladat a Közalapítvány stabilitásának megőrzése, pénzügyi helyzetének konszolidációja úgy, hogy közben ne sérüljön az audiovizuális művészeti alkotó munka állami támogatására, a mozgóképkultúra megóvására, feltárására és közkinccsé tételére irányuló közfeladatok ellátása.

A Kuratórium minden befolyását latba veti, hogy a 2013-ig érvényes OKM-MMK szerződésben a kormányzati részről vállalt állami támogatást a filmszakmai feladatok ellátása, a szakma folyamatos működésének biztosítása érdekében megszerezze.

A Kuratórium a Jelentések alapján készítendő intézkedési terv főbb elveit az alábbi 10 pontban határozza meg:

1.) Konzolidációs program kidolgozása a 7,9 milliárd Ft-os kötelezettségvállalás állományának kezelésére, a kereskedelmi banki finanszírozás arányának visszaszorítására. A keretfelosztási arányok felülvizsgálata, szigorú keretgazdálkodás bevezetése.

2.) A szabályok betartásának és betartatásának erősítése, melynek részeként át kell gondolni az elszámoltatások ellenőrzési rendszerét. A támogatások felhasználásának szabályszerűsége, az elszámoltatás hatékonyságának növelése érdekében újra kell fogalmazni a kontrolling feladatait.

3.) Az átláthatóság és a nyilvánosság erősítése a támogatások odaítélésénél, a támogatások felhasználását érintő határozatok, valamint a Közalapítvány működését illetően.

4.) A leányvállalati funkciók, a vagyonkezelési feladatok újragondolása. Alapelv, hogy a leányvállalatok nem vonhatnak el anyagi forrást a közalapítványi feladatok ellátásától, azokat nyereségelv alapján kell működtetni. Azokat a leányvállalatokat, amelyek ennek az elvnek nem felelnek meg, más pályára kell állítani.

5.) A Közalapítvány kintlévőségeinek (VT-k), követeléseinek felülvizsgálata, a behajtás erősítése, a kintlévőségek visszafizetésére irányuló terv elkészítése és következetes véghezvitele. Az MMK által vásárolt filmjogok kötelezettjével (MTM-SBS Televízió Rt.) tárgyalás kezdeményezése a megállapodásban rögzített feltételek teljesítéséről.

6.) A tanácsadói/szakértői szerződések indokoltságának felülvizsgálata, a párhuzamos szolgáltatásokra létrejött szerződések alapján történő kifizetések megszüntetése. A Közalapítvány működésében szigorú takarékosági intézkedéseket kell érvényesíteni (autók eladása, rezsi csökkentése, stb.).

7.) A Kuratórium kezdeményezi az SZMSZ módosítását annak érdekében, hogy

- a szervezeti struktúra hatékonyabban szolgálja az Alapító okiratban meghatározott célokat
- az SZMSZ összhangban legyen az Alapító okirattal
- a Munkaszervezetben belül biztosított legyen a feladatkörök, a hatáskörök és a felelősségi körök összhangja

8.) A Munkaszervezetben dolgozó munkavállalók és megbízási szerződéssel foglalkoztatott tanácsadók javadalmazási rendszerének, a foglalkoztatási jogviszony jellegének felülvizsgálata, a munkaköri leírásokat aktualizálása, pontosítása.

9.) A működés szabályosságát szolgáló hiányzó szabályzatok (Közbeszerzési szabályzat, Adatkezelési szabályzat,) elkészítése, a Számviteli politika módosítása a Közalapítvány sajátosságainak megfelelően.

10.) A Kuratórium megalapozott döntéshozatalát, a megítélt támogatások alakulását, valamint az ellenőrzést támogató információs rendszer kialakítása,

amely biztosítja a könyvelés és a Grantsys pályázatkezelő program közötti összehangolt működést, a hatékony és naprakész információ szolgáltatást.